

Sentenza: 12 maggio 2021, n. 132

Materia: finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) - coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articolo 117, commi secondo, lettera m) e terzo, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri;

Oggetto: articolo 1 della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), limitatamente alle parole «, con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 “Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”»;
- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge Regione Veneto n. 10 del 2020;
- infondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

L'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni) autorizza la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università degli studi di Padova per sostenere l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia nella città di Treviso, con l'assunzione degli oneri da parte della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto. Il comma 2 del medesimo articolo provvede alla copertura finanziaria della spesa stabilendo che agli oneri, come indicati e quantificati nella somma di euro 1.570.000,00 annui, si faccia fronte con le risorse del Fondo Sanitario Regionale allocate alla Missione 13 “Tutela della salute”, Programma 01 “Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2020-2022.

Con un primo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettera m) e terzo della Costituzione in quanto avendo la Regione imputato gli oneri per la chiamata dei docenti di ruolo e a contratto alle risorse del bilancio vincolate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) avrebbe inciso negativamente su questi ultimi e violato altresì l'articolo 20 del 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), che impone il vincolo integrale all'erogazione dei LEA per le spese a ciò destinate. E da tale operazione di spesa, ovvero da

tale copertura degli oneri, che per l'Avvocatura erariale deriverebbe la violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Per la Corte costituzionale la questione sollevata è fondata nei limiti di seguito esposti.

Punto di partenza è la disciplina in tema di finanziamento ed erogazione dei LEA come si è venuta a configurare anche alla luce della giurisprudenza costituzionale. La Corte ricorda che la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato "dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione" (sentenze nn. 62 e 72 del 2020). Infatti, la trasversalità e la supremazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa "impongono una visione (...) sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost." (sentenza n. 169 del 2017). Tale sinergia tra Regioni e Stato trova comunque un argine invalicabile poiché il legislatore regionale non ha il potere di interferire nella determinazione dei LEA, la cui articolata disciplina entra automaticamente nell'ordinamento regionale afferente alla cura della salute senza poterne differire l'efficacia. I costi, i tempi e la qualità delle prestazioni indicate nelle disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano, per quanto riguarda il finanziamento e la concreta garanzia dei LEA, una leale cooperazione tra Stato e Regioni in forza della quale al legislatore statale spetta predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione e attuazione di tale garanzia e alle Regioni il compito di collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incomprimibili da quello afferente ad altri servizi sanitari. Il che equivale a dire che è compito delle Regioni la doverosa separazione in termini di sostenibilità finanziaria del fabbisogno dei LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari. Infatti, l'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (al comma 2, lettera a) prescrive alle Regioni di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Dal ricostruito quadro normativo in tema di determinazione ed erogazione dei LEA e dei relativi principi contabili deriva l'impossibilità per le Regioni di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese diverse da quelle quantificate per la copertura dei LEA, ancorché di natura sanitaria. Solo in caso di produzione di risparmi derivati da una gestione virtuosa delle risorse destinate alla garanzia dei LEA, le Regioni potrebbero mantenere nella loro disponibilità i risparmi così ottenuti e destinarli a finalità sanitarie diverse rispetto al finanziamento dei LEA, risultando questi, evidentemente, già garantiti in maniera adeguata. Sulla base di tale ricostruzione, la Corte decide per l'illegittimità costituzionale delle norme in esame dal momento che la chiamata dei professori di ruolo e di quelli a contratto non è riconducibile nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, non corrispondendo ad alcuna delle prestazioni previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione dei livelli di assistenza di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502); né può considerarsi strumentale all'erogazione dei LEA tale da giustificare l'imputazione dei relativi costi alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA. Pertanto, la Regione non può coprire tali oneri utilizzando le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA poiché violerebbe il principio dell'indefettibile individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni e dell'integrale vincolo all'erogazione di questi. Dichiaro quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge veneta, limitatamente alle parole "con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario)" e dell'art. 1, comma 2, della citata

legge regionale che reca la norma finanziaria. La Corte precisa che ad essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non è l'impegno della Regione a sostenere l'attivazione di un corso di laurea, né il farsi eventualmente carico dei costi per la chiamata dei docenti universitari dal momento che costituzionalmente illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA.

L'Avvocatura erariale impugna l'articolo 1 della legge veneta anche con un secondo motivo di ricorso con il quale lamenta che il legislatore regionale, prevedendo la stipula di una convenzione per l'attivazione di un nuovo corso di laurea magistrale in medicina e chirurgia, concorrerebbe all'aumento dell'offerta formativa dell'Ateneo padovano, senza alcun riferimento all'effettivo fabbisogno di medici e di specialisti quale periodicamente determinato a livello nazionale. La norma sarebbe in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica.

Per la Corte la questione è infondata poiché il legislatore regionale non autorizza alcun incremento del numero dei posti per le immatricolazioni limitandosi invece a sostenere l'attivazione del corso di laurea in medicina e chirurgia disposta dall'ateneo padovano in forza della propria autonomia didattica. Invero, il contingente annuale dei posti è determinato discrezionalmente dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica sulla base sia dell'offerta formativa che annualmente viene espressa dal sistema universitario, e che è il risultato della somma delle singole offerte potenziali espresse da ciascun ateneo; sia dal fabbisogno di personale medico stabilito per il Servizio sanitario nazionale.