

Sentenza: 29 ottobre 2024, n. 195

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, terzo comma, 114, 119 e 120 Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 1, commi 527 e 557, della legge n. 213 del 2023

Esito:

- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, quinto periodo, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), nel testo modificato dall'art. 3, comma 12-octies, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, nella parte in cui non esclude dalle risorse che è possibile ridurre quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute;
- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- dichiara non fondate o cessata materia del contendere per le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e 557, della legge n. 213 del 2023. Con il primo motivo la ricorrente impugna il citato comma 527, il cui contenuto può essere così sintetizzato: a) le regioni a statuto ordinario assicurano, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui; b) il contributo è stabilito ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nonché nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea; c) il riparto del suddetto concorso alla finanza pubblica è effettuato, in via prioritaria, in base all'accordo tra le regioni e, se questo non intervenga entro il 30 aprile 2024, dallo Stato, che vi provvede entro il 31 maggio 2024, in proporzione agli impegni di spesa corrente risultanti dal rendiconto generale regionale, al netto delle spese relative alla Missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla Missione 13, Tutela della salute; d) gli importi così determinati devono essere versati dalle regioni all'entrata del bilancio dello Stato, in apposito capitolo, entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028; e) il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero dell'importo non versato mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione inadempiente. La Regione ricorrente lamenta anzitutto che una previsione così strutturata non potrebbe qualificarsi come un legittimo principio fondamentale della materia, di competenza concorrente, "*coordinamento della finanza pubblica*". Imponendo l'obbligo di versare l'importo del contributo all'entrata del bilancio dello Stato, il legislatore avrebbe adottato una disposizione di dettaglio, che colpirebbe il "*risparmio regionale*", frustrando l'autonomia regionale e compromettendo l'esercizio delle

attribuzioni regionali a tutela della comunità amministrata, in violazione degli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost. I requisiti posti dalla giurisprudenza costituzionale sarebbero violati anche perché, oltre a introdurre *“limiti precisi e stringenti”* all’autonomia finanziaria e organizzativa delle regioni, la previsione non rispetterebbe *“neppure il requisito della temporaneità”*, sovrapponendosi *“al contributo già in essere”*, dovuto dal 2023 al 2025, ed estendendosi *“ulteriormente sino al 2028”*. Sotto un ulteriore profilo di censura, il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato, *“sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione”*, violerebbe il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost., nonché *“sovvertirebbe del tutto la logica di attuazione”* dei principi di solidarietà territoriale di cui all’art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dal momento che comporterebbe da parte dello Stato *“l’accertamento di una nuova entrata”* senza che sia indicata la *“destinazione di tali risorse”*. La Corte richiama la sentenza n. 176 del 2012. In contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., la disposizione impugnata determinerebbe, altresì, *“una illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato”*. Da ultimo, il ricorso lamenta che l’impugnato comma 527 violerebbe, in modo contraddittorio e quindi lesivo dell’art. 3 Cost., l’autonomia finanziaria regionale, garantita dall’art. 119 Cost., nella parte in cui prevede che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provveda *“al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione”*. Infatti, consentendo la riduzione di risorse spettanti a qualsiasi titolo, la norma *“contraddirrebbe l’intero impianto”* della disposizione in esame, in particolare laddove, nel terzo periodo, *“distingue le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute”*. In tal modo si produrrebbe un pregiudizio irrimediabile alla collettività, introducendo un principio di fatto *“sanzionatorio”*, idoneo a incidere su diritti fondamentali della persona, che il legislatore, nel citato terzo periodo, invece, *“avrebbe inteso escludere dai potenziali canali di finanziamento della compartecipazione regionale alla finanza statale”*. Il secondo motivo di ricorso impugna l’art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che sia adottato d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, che individua i criteri e le modalità di riparto, nonché il sistema di monitoraggio dell’impiego delle somme, del *“Fondo per i test di Next-Generation Sequencing per la diagnosi delle malattie rare”*, istituito ai sensi del precedente comma 556 nello stato di previsione del Ministero della salute con una dotazione pari a 1 milione di euro per l’anno 2024. Escludendo qualsiasi coinvolgimento delle regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo, la disposizione violerebbe gli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 Cost. nonché il principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., ledendo le attribuzioni regionali nella materia di competenza legislativa concorrente *“tutela della salute”*. A giudizio della Corte Entrambe le censure non sono fondate. Per quanto riguarda l’impugnato comma 527, questo violerebbe, in modo contraddittorio e quindi lesivo dell’art. 3 Cost., l’autonomia finanziaria regionale, garantita dall’art. 119 Cost., nella parte in cui prevede che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provveda *“al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione”*. Infatti, consentendo la riduzione di risorse spettanti a qualsiasi titolo, la norma *“contraddirrebbe l’intero impianto”* della disposizione in esame, in particolare laddove, nel terzo periodo, *“distingue le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute”*. In tal modo si produrrebbe un pregiudizio irrimediabile alla collettività, introducendo un principio *“di fatto – sanzionatorio”*, idoneo a incidere su diritti fondamentali della persona, che il legislatore, nel citato terzo periodo, invece, *“avrebbe inteso escludere dai potenziali canali di finanziamento della compartecipazione regionale alla finanza statale”*. L’ultimo profilo di censura sull’art. 1, comma 527, della legge 213/2023 ritiene, infine, che il quinto periodo di tale disposizione violi gli articoli 3 e 119 Cost., prevedendo che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provvede *“al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione”*. La prospettazione dalla ricorrente fa leva sulla non implausibile interpretazione letterale di tale ultimo periodo dell’impugnato comma 527, che

consentirebbe allo Stato di recuperare l'importo del contributo, non versato tempestivamente da una regione, anche riducendo le risorse destinate al finanziamento dei Servizi sanitari regionali e alle politiche sociali e della famiglia; ciò nonostante il terzo periodo del medesimo comma, per l'ipotesi in cui le regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, stabilisca che questo “è effettuato [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato”. In effetti, in questi termini la previsione assume carattere intrinsecamente contraddittorio, finendo per disconoscere, in contrasto con il terzo periodo appena richiamato, il carattere differenziato della spesa costituzionalmente necessaria, alla quale la Corte riconosce particolare rilievo, e ciò determina senza dubbio la fondatezza della censura regionale in riferimento all'art. 3 della Costituzione. Ne consegue che nemmeno nel caso in cui la regione non abbia versato la propria quota del contributo alla finanza pubblica, lo Stato può “rispondere” tagliando risorse destinate alla spesa costituzionalmente necessaria, tra cui quella sanitaria già, peraltro, in grave sofferenza per l'effetto, come si è visto, delle precedenti stagioni di ardui tagli lineari, dovendo quindi agire su altri versanti che non rivestono il medesimo carattere. La Corte, del resto, ha affermato che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” e richiama a tal proposito la sentenza 275/2016. Da questo principio deriva che tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non possono essere sacrificati fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità. Fondato è anche il secondo motivo di ricorso, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale del comma 557 dell'art. 1 della legge 213/2023. La ricorrente correttamente evoca a proprio sostegno la sentenza 40/2022 della Corte costituzionale, che ha scrutinato una questione dai termini analoghi, avente anch'essa ad oggetto il finanziamento della diagnostica molecolare, mediante uno stanziamento di spesa nello stato di previsione del Ministero della salute da destinare per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori. La Corte quindi ribadisce quanto già affermato nel richiamato precedente, ovvero, in particolare, che anche nell'odierno caso le previsioni impugnate afferiscono alla materia di competenza legislativa concorrente “tutela della salute” e che solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi verso la migliore tutela del diritto alla salute e richiama a tal proposito la sentenza 40/2022 e la sentenza 87/2024. La Corte, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La Corte, inoltre, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, quinto periodo, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), nel testo modificato dall'art. 3, comma 12-octies, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, nella parte in cui non esclude dalle risorse che è possibile ridurre quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute; La corte, invece, dichiara non fondate le altre questioni sollevate.