

Sentenza: n. 125 dell'8 giugno 2015 (*deposito del 1° luglio 2015*)

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettere f) ed l), 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta); artt. 4, primo comma, numero 7), 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); artt. 17, lettere b) e c), e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana); artt. 117, terzo comma, e 119 Cost; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione autonoma Valle d'Aosta; Province autonome di Bolzano e di Trento; Regione siciliana (riunione di ricorsi)

Oggetto:

-art. 15, commi 13, lettera c), e 22, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

-art. 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013).

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. 95/2012 nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e di Trento;

-illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del d.l. 95/2012, nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta;

-illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 132, della l. 228/2012, nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta;

-inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 132, della l. 228/2012 promossa dalla Regione siciliana.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Le Province autonome di Bolzano e di Trento impugnano l'art. 15, comma 13, lettera c), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

La norma *de qua* prevede l'assunzione, entro il 31 ottobre 2012, di un regolamento statale, da approvare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, avente ad oggetto standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi dell'assistenza ospedaliera. Sulla base di tale regolamento le Regioni e le Province autonome adottano provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed a carico del servizio sanitario regionale, adeguando le dotazioni organiche sulla base di un tasso di ospedalizzazione predeterminato dalla norma stessa. E' altresì previsto che almeno il cinquanta per cento dei posti letto da ridurre sia a carico dei presidi ospedalieri pubblici e che la riduzione sia conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse. Fino alla realizzazione del processo di riduzione, è

sospeso il conferimento o il rinnovo di incarichi a tempo determinato. Infine, la norma dispone che venga promosso il passaggio dal ricovero ordinario a quello diurno e da quest'ultimo all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare.

Secondo le ricorrenti la norma statale viola le competenze attribuite alle Province autonome dallo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, in materia di organizzazione degli uffici e personale nonché in materia di igiene e sanità; la medesima norma violerebbe altresì la potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute spettante alle Province autonome per il combinato dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). La norma censurata inciderebbe quindi su ambiti materiali rientranti nella potestà legislativa concorrente provinciale con una disciplina estremamente dettagliata, lesiva delle predette competenze provinciali.

Inoltre, il regolamento di delegificazione costituisce uno strumento normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che condizionano la potestà legislativa provinciale.

Sotto altro aspetto, la previsione statale configgerebbe con le norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento; norme che impediscono allo Stato di dettare disposizioni direttamente precettive o assumere atti di indirizzo e coordinamento al di fuori delle procedure espressamente individuate dalla predetta normativa di attuazione statutaria.

La Corte premette che le competenze in materia sanitaria delle Province autonome di Bolzano e di Trento trovano fondamento nello statuto speciale e nelle relative norme di attuazione, che riconoscono a tali enti una competenza concorrente in materia di igiene e sanità, nonché nell'art. 117, terzo comma, Cost., che fonda in capo ai medesimi enti una competenza concorrente nella più ampia materia della tutela della salute.

Alla luce di questa premessa, le questioni sollevate nei confronti dell'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. 95/2012 **sono fondate**. La ridefinizione del numero dei posti letto fruibili va ricondotta alle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, ovvero a materie a legislazione concorrente nelle quali è riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

Le norme impugnate **non costituiscono enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi**, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio, per cui **non trovano fondamento** nella potestà legislativa concorrente dello Stato.

Inoltre, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), la Regione Valle d'Aosta e le Province autonome provvedono al finanziamento del servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza **alcun apporto a carico del bilancio dello Stato**, con la conseguenza che quest'ultimo **non ha titolo** per dettare norme di coordinamento finanziario volte al contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti. Le disposizioni in esame non possono nemmeno essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali di assistenza, giacché la riduzione dello standard dei posti letto non tende a garantire un minimum intangibile alla prestazione, **ma ad imporre un tetto massimo alla stessa**.

La norma censurata è pertanto **illegittima nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e di Trento**.

La Regione autonoma Valle d'Aosta propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del d.l. 95/2012.

La norma prevede la progressiva riduzione del livello di fabbisogno del servizio sanitario nazionale (di 900 milioni di euro per il 2012, 1.800 per il 2013, 2.000 per il 2014, 2.100 a decorrere dal 2015). Tali riduzioni sono ripartite tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano secondo criteri e modalità proposti in sede di autoordinamento regionale, da recepire attraverso intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni per la ripartizione del fabbisogno sanitario e le

disponibilità finanziarie annue per il servizio sanitario nazionale. Qualora non intervenga la proposta in sede di autocoordinamento entro i termini prestabiliti, il concorso di ciascuna Regione e Provincia autonoma alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità finanziarie annue per il servizio sanitario nazionale è regolato dalla normativa vigente. Inoltre, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, con l'esclusione della Regione siciliana, assicurano il concorso alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti ai sensi dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Fino all'emanazione di tali norme, l'importo del concorso alla manovra di contenimento è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Secondo la ricorrente la norma censurata contrasta con la disposizione dell'art. 2, primo comma, lettera a) dello statuto speciale, che riconosce alla Regione potestà legislativa esclusiva in una materia, quella relativa all'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e allo stato giuridico ed economico del personale, cui è ascrivibile anche l'ordinamento contabile regionale.

La Regione evoca altresì le norme statutarie e costituzionali (artt. 3, primo comma, lettere f) ed l), 4 e 12 dello statuto speciale) che le attribuiscono la titolarità di una potestà legislativa concorrente in materia di finanze regionali e comunali e di igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, in uno col potere di esercitare le funzioni amministrative nei corrispondenti ambiti.

In attuazione di tali disposizioni statutarie è stata approvata la legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), ai sensi della quale (artt. 34 e 36) la Regione autonoma Valle d'Aosta provvede al finanziamento del servizio sanitario nazionale nel rispettivo territorio senza oneri a carico del bilancio statale. L'obbligo imposto alla ricorrente di partecipare alla riduzione del fabbisogno sanitario e del relativo finanziamento, interamente a suo carico, contrasterebbe apertamente con i parametri evocati.

La norma statale sarebbe illegittima anche in base agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., poiché determinerebbe un'indebita limitazione dell'autonomia finanziaria valdostana in materia sanitaria.

Il meccanismo di concorso al risanamento finanziario previsto inciderebbe inoltre unilateralmente sulle compartecipazioni ai tributi erariali spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 12 dello statuto, non tenendo conto della circostanza che la materia è riservata alla normativa di attuazione statutaria in tema di ordinamento finanziario regionale; normativa non modificabile con legge ordinaria, ma soltanto con il procedimento previsto dall'art. 48 bis dello statuto.

Per analoghe ragioni la normativa censurata colliderebbe anche con i principi costituzionali di leale collaborazione e di ragionevolezza.

Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del d.l. 95/2012 promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta è **fondata**.

La disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta può essere modificata **solo con l'accordo** della medesima, in virtù degli artt. 48 bis e 50, quinto comma, dello statuto. La norma censurata incide invece in modo unilaterale, violando il principio di leale collaborazione, sull'autonomia finanziaria della ricorrente, *la cui specialità sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato attraverso una semplice legge ordinaria*. Nel caso in esame non è richiamabile la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica giacché la Regione **non grava**, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, **sul bilancio dello Stato** e quindi quest'ultimo *non è legittimato ad imporle il descritto concorso*.

Né rileva l'esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo Stato in sede europea, venendo in rilievo **una mera riallocazione di risorse** all'interno del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni.

La norma impugnata è quindi **illegittima nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta**.

La Regione autonoma Valle d'Aosta e la Regione siciliana impugnano l'art. 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013).

La norma censurata dispone una riduzione del livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento - come già rideterminato dall'art. 15, comma 22, del d.l. 95/2012 - stabilendo che il relativo importo è ridotto di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014. La disposizione aggiunge che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano detto concorso mediante le procedure previste dall'art. 27 della già citata l. 42/2009 e che fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dal predetto art. 27 l'importo del concorso alla manovra è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

La Regione autonoma Valle d'Aosta solleva censure analoghe a quelle proposte nei confronti della dell'art. 15, comma 22, del d.l. 95/2012.

La Regione siciliana deduce a sua volta che la riduzione del livello di fabbisogno e del suo finanziamento lederebbe la Regione stessa rendendo più gravoso il raggiungimento degli obiettivi già concordati con lo Stato col Piano di rientro dal disavanzo sanitario, impedendo fra l'altro lo svincolo di ingenti risorse economiche a vantaggio del bilancio regionale.

La Corte rileva che la disposizione censurata **riproduce sostanzialmente il contenuto dell'art. 15, comma 22, del d.l. 95/2012**, incrementando la riduzione del fabbisogno del servizio sanitario nazionale nonché del relativo finanziamento *e chiamando a concorrervi le autonomie speciali – ad esclusione della Regione siciliana – secondo un meccanismo corrispondente a quello di cui agli ultimi due periodi del citato art. 15, comma 22.*

Su questo assunto, la Consulta dichiara **l'illegittimità costituzionale della norma statale nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta**, attesa la sostanziale analogia fra le censure avanzate da tale Regione nei confronti della norma in oggetto e quelle mosse dalla stessa Regione avverso l'art. 15, comma 22, del d.l. 95/2012.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale della norma in oggetto promossa dalla Regione siciliana, la questione è **inammissibile**, poiché la Regione non chiarisce in che modo la disposizione censurata, possa ostacolare l'attuazione del Piano di rientro volto al riequilibrio del Servizio sanitario regionale.