CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **99/2009** (ECLI:IT:COST:2009:99)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **01/04/2009**
Deposito del **02/04/2009**; Pubblicazione in G. U. **08/04/2009**
Norme impugnate: Legge 24/12/2007 n. 244 (legge finanziaria 2008): discussione limitata all'art. 2, c. 279° e 280°.
Massime: **33296 33297 33298 33299 33300 33301 33302 33303**
Atti decisi: **ric. 19/2008**

SENTENZA N. 99 ANNO 2009

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26 febbraio 2008, depositato in cancelleria il 5 marzo 2008 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi del 2008.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Luigi Manzi, Mario Bertolissi e Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Veneto ha promosso, con ricorso notificato il 26 febbraio 2008 e depositato il successivo 5 marzo, questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), e, tra queste, dell'art. 2, commi 279 e 280, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1. – Il citato comma 279 recita: «All'articolo 1, comma 796, lettera *n*), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: "20 miliardi di euro" sono sostituite dalle seguenti: "23 miliardi di euro"».

Il comma 280, invece, stabilisce: «All'articolo 1, comma 796, lettera *n*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel secondo periodo, dopo le parole: "Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato" sono inserite le seguenti: "per 100 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, finalizzato al potenziamento delle 'unità di risveglio dal coma'; per 7 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale (TIN); per 3 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati all'acquisto di nuove metodiche analitiche, basate sulla spettrometria di 'massa tandem', per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze scientifiche efficaci";

b) nel secondo periodo, le parole: "100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative" sono sostituite dalle seguenti: "150 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali e l'acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese quelle relative alle patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti";

c) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: "Nella sottoscrizione di accordi di programma con le regioni, è data, inoltre, priorità agli interventi relativi ai seguenti settori assistenziali, tenuto conto delle esigenze della programmazione sanitaria nazionale e regionale: realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali. Il Ministero della salute, attraverso la valutazione preventiva dei programmi di investimento e il monitoraggio della loro attuazione, assicura il raggiungimento dei predetti obiettivi prioritari, verificando nella programmazione regionale la copertura del fabbisogno relativo anche attraverso i precedenti programmi di investimento"».

Preliminarmente, la ricorrente osserva come le due norme impugnate modifichino l'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007). Quest'ultima disposizione era stata a sua volta impugnata dalla stessa Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2007 per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost. e, in via subordinata, del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

In particolare, la difesa regionale rileva che, a seguito della legge finanziaria per il 2008, lo stanziamento per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico in sanità è stato

incrementato di ulteriori 3 miliardi di euro per raggiungere l'importo complessivo totale di 23 miliardi di euro e sono state parzialmente modificate ed integrate le previsioni di vincolo sulla destinazione delle risorse.

Il legislatore statale ha previsto inoltre che, in sede di sottoscrizione degli accordi di programma con le Regioni, sia data priorità agli interventi relativi alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali.

1.2. – Secondo la ricorrente le norme di cui ai commi 279 e 280 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 presentano «gli stessi profili di incostituzionalità» dell'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge n. 296 del 2006, già impugnato, in quanto «perpetua[no] ed aggrava[no] l'esistenza di un intervento finanziario statale non conforme a Costituzione».

La difesa regionale ritiene che le materie sulle quali incidono le norme impugnate siano quelle della «tutela della salute», di potestà legislativa concorrente, e dell'«edilizia sanitaria», che, non essendo prevista né dal secondo né dal terzo comma dell'art. 117 Cost., rientrerebbe nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Al riguardo, la ricorrente osserva come la previsione di finanziamenti a destinazione vincolata in materie su cui la Regione ha potestà legislativa esclusiva o concorrente, a seguito della riforma costituzionale del 2001, non sia più compatibile con il dettato degli artt. 117, 118 e 119 Cost., «dal momento che, ben lungi dall'essere una determinazione di principi fondamentali, si risolve in una penetrante violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa dell'ente regionale».

A parere della Regione Veneto, lo stanziamento di risorse di cui alle norme impugnate non può essere ricondotto alla previsione dell'art. 119, quinto comma, Cost. e, quand'anche lo fosse, i censurati commi 279 e 280 sarebbero illegittimi per violazione del principio di leale collaborazione, «dal momento che, pur attenendo ad ambiti di competenza concorrente o esclusiva regionale, le Regioni non sono state coinvolte nella programmazione di detti fondi».

Inoltre, secondo la ricorrente, l'intervento statale in esame sarebbe viziato «anche sotto il profilo della ragionevolezza e, di riflesso, del rispetto del principio del buon andamento». Infatti, con la normativa impugnata lo Stato confermerebbe «la propria incapacità a porre discipline normative ponderate e stabili, idonee a orientare in modo coerente e per un periodo medio-lungo le scelte della Regione, sia sotto il profilo legislativo, sia con riguardo a quello organizzativo-amministrativo, finendo con l'elargire, di anno in anno, ingenti quantità di risorse pubbliche, sulla base di esigenze contingenti o programmi spesso estemporanei».

2. − Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

In particolare, la difesa erariale ritiene che i commi 279 e 280 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 prevedano interventi finanziari finalizzati ad assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza, rientranti pertanto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. In ogni caso, aggiunge il resistente, il comma 280 «fa esplicito e diretto riferimento agli accordi di programma con le Regioni, escludendo quindi che risulti violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

3. – In data 25 febbraio 2009, la Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa nella quale richiama la sentenza n. 45 del 2008, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge n. 296 del 2006, limitatamente alle parole «Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per

500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica.».

Quest'ultima proposizione normativa, infatti, è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 119, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in quanto contenente dei «vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente». La ricorrente muove dal presupposto che le norme oggetto dell'odierna impugnazione «ripropongono la medesima forma ed i medesimi contenuti della previsione di cui al comma 796, lettera *n*), della Finanziaria 2007, nella parte già dichiarata costituzionalmente illegittima con la pronuncia appena ricordata», e pertanto ritiene che i commi 279 e 280 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 «non possano uscire indenni dal vaglio di costituzionalità».

Per queste ragioni la difesa regionale insiste affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

Considerato in diritto

1. – La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 244 del 2007, vengono in esame in questa sede le questioni relative all'art. 2, commi 279 e 280, promosse in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. – Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto prospettate dalla Regione Veneto in relazione a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato e non si risolvono in lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2009, n. 371 e n. 326 del 2008).

Parimenti inammissibile risulta la questione sollevata con riferimento all'art. 32 Cost., in quanto carente di qualsiasi motivazione (*ex plurimis*, sentenze n. 428, n. 387 e n. 326 del 2008).

3. – Occorre innanzitutto precisare che le disposizioni censurate, in quanto disciplinano la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie, possono essere ricondotte alle materie, entrambe di potestà legislativa concorrente, del governo del territorio e della tutela della salute (sentenze n. 45 del 2008 e n. 105 del 2007).

Non si può pertanto condividere l'individuazione degli ambiti materiali prospettata dalla ricorrente, e cioè che l'edilizia sanitaria, non essendo prevista esplicitamente né nel secondo

né nel terzo comma dell'art. 117 Cost., rientrerebbe nella potestà legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma del medesimo articolo. Parimenti inaccettabile è la ricostruzione operata dal resistente, secondo cui l'ambito materiale sarebbe quello dei livelli essenziali di assistenza (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), appartenente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La prima ricostruzione trascura, da una parte, le rilevanti ricadute degli insediamenti edilizi sanitari sull'assetto del territorio, che viene ad essere inciso dalla realizzazione di nuove strutture, e, dall'altra, la destinazione di tali strutture al fine essenziale della tutela della salute. La seconda prospettazione confonde i livelli essenziali di assistenza, che attengono all'erogazione dei servizi in campo sanitario, e le strutture che strumentalmente vengono predisposte per la prestazione dei servizi stessi. Soltanto con riferimento a questi ultimi acquista, infatti, un senso la distinzione tra livelli essenziali e non essenziali.

4. – La questione di legittimità costituzionale del comma 279 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 non è fondata.

La disposizione citata prevede un incremento di tre miliardi di euro dell'importo fissato dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1988), per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria. Il semplice aumento della cifra destinata ad investimenti nel suddetto settore non può ritenersi lesivo delle competenze legislative delle Regioni, anche perché nessuna innovazione viene apportata alla precedente disciplina, ivi comprese le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni e di accordo con le stesse (sentenza n. 45 del 2008).

È opportuno rilevare, peraltro, che, in data 21 dicembre 2006, la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) ha approvato il Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo relativo al periodo 2007-2013. Successivamente, in linea con gli obiettivi del citato Quadro strategico, i Ministri dello sviluppo economico e della salute ed i Presidenti di otto Regioni meridionali ed insulari hanno siglato, il 17 aprile 2007, un Protocollo di intesa e un Memorandum, al fine di superare la separazione tra le politiche di finanziamento dei servizi sanitari e socio-sanitari e le politiche di investimento strutturale, anche in considerazione dell'esigenza di ridurre disuguaglianze territoriali tra Nord e Sud del Paese. Per il raggiungimento di tali obiettivi, il Memorandum ha definito un fabbisogno di tre miliardi di euro, che corrisponde all'aumento previsto dalla norma censurata.

5. – La questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *a*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 è fondata.

La citata disposizione impone che il maggiore importo di cui all'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) sia vincolato per 100 milioni di euro al potenziamento delle unità di risveglio dal coma; per 7 milioni di euro al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale; per 3 milioni di euro all'acquisto di nuove metodiche analitiche, «basate sulla spettrometria di “massa tandem”, per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze scientifiche efficaci».

Si tratta di nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziate in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente: la norma censurata deve essere pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119,

terzo comma, Cost., in conformità alla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 168, n. 142, n. 63, n. 50 e n. 45 del 2008).

6. – La questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *b*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 è fondata.

La citata disposizione modifica la previsione e l'ammontare di un fondo a destinazione vincolata già esistente nell'originario testo del comma 796, lettera *n*), dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e stabilisce che 150 milioni di euro sono vincolati ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali e l'acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese quelle relative alle patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti.

Si tratta, anche in questo caso, di vincoli puntuali alla destinazione di somme stanziate in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente. Peraltro lo stesso vincolo era già stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con riferimento ad una norma corrispondente contenuta nella legge finanziaria 2007 (sentenza n. 45 del 2008).

7. – La questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *c*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 non è fondata.

La disposizione in esame introduce un'ulteriore previsione dopo il secondo comma della già ricordata lettera *n*) dell'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006, secondo cui, nella sottoscrizione di accordi di programma con le Regioni, è data priorità – tenuto conto delle esigenze della programmazione sanitaria nazionale e regionale – alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali. Il Ministero della salute, attraverso la valutazione preventiva dei programmi di investimento e il monitoraggio della loro attuazione, assicura il raggiungimento dei predetti obiettivi prioritari, verificando nella programmazione regionale la copertura del fabbisogno relativo anche attraverso i precedenti programmi di investimento.

La norma censurata si limita ad introdurre un criterio di priorità nella realizzazione degli interventi nel campo dell'edilizia sanitaria, la cui programmazione ed attuazione spetta alle Regioni. Si tratta di principi fondamentali che lo Stato è competente a stabilire in una materia, come quella in questione, ascrivibile alla potestà legislativa concorrente.

8. – Infine, la questione promossa, «in via subordinata», con riferimento al principio di leale collaborazione, in parte risulta assorbita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle lettere *a*) e *b*) del comma 280 nei termini sopra esposti e, per la parte relativa alle rimanenti norme censurate, deve essere ritenuta infondata alla luce dell'esplicito riferimento alle forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni ricordate nei paragrafi 4 e 7.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 280, lettere *a*) e *b*), della legge n. 244 del 2007;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, lettera *c*), della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, lettera *c*), della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 aprile 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.