CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **178/2024** (ECLI:IT:COST:2024:178)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **BARBERA** - Redattore: **PROSPERETTI**
Camera di Consiglio del **15/10/2024**; Decisione del **15/10/2024**
Deposito del **08/11/2024**; Pubblicazione in G. U. **13/11/2024**
Norme impugnate: Art. 5 della legge della Regione Puglia 31/07/2023, n. 21.
Massime: **46409**
Atti decisi: **ric. 29/2023**

ORDINANZA N. 178

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco DALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 31 luglio 2023, n. 21 (Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2 ottobre 2023, depositato in cancelleria il successivo 4 ottobre 2023, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica

n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto che con ricorso del 4 ottobre 2023 (reg. ric. n. 29 del 2023) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 31 luglio 2023, n. 21 (Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica»;

che la citata legge reg. Puglia n. 21 del 2023, composta da cinque articoli, è volta alla realizzazione di un progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue;

che, in particolare, l'art. 5, rubricato «Norma finanziaria», prevede che: «[i] costi per la realizzazione del progetto di ricerca sono stimati in euro 396 mila, da suddividersi in due annualità, ed erogati all'Azienda sanitaria di riferimento del centro competente, previa rimodulazione della tabella L) della deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2021, n. 1346, oppure con deliberazione della Giunta regionale a stralcio e anticipazione sul riparto alle aziende sanitarie delle risorse per l'esercizio 2023, nell'ambito delle attività di progetto delegate, da adottare comunque entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»;

che, secondo il ricorrente, la predetta disposizione regionale presenta profili di illegittimità costituzionale «in relazione alla violazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, poiché, introducendo un ulteriore livello di assistenza sanitaria rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria (LEA), e ponendolo a carico del Servizio sanitario regionale, si pone in violazione della disciplina relativa ai piani di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria, al quale la Regione Puglia è sottoposta, e del conseguente divieto di spese non obbligatorie»;

che la disposizione impugnata contrasterebbe con la normativa statale che definisce i livelli essenziali di assistenza (LEA);

che, in proposito, la difesa statale richiama innanzitutto l'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo cui sono posti a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) «le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate», disponendo di seguito che sono «esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che: *a*) non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del Servizio sanitario nazionale di cui al comma 2; *b*) non soddisfano il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate; *c*) in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le

medesime esigenze, non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza»;

che l'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che la definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui al richiamato art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, sono stati da ultimo operati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502);

che il predetto d.P.C.m., all'Allegato 1, concernente il livello essenziale di assistenza denominato «Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica», contempla esclusivamente – nell'ambito dell'area di intervento Programma/Attività F8 «*Screening* oncologici definiti dall'Accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018» – lo «*Screening* del cancro del colon-retto: Raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2 *bis* della legge 138/2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018»;

che le richiamate raccomandazioni ministeriali individuano, come test di *screening* di primo livello, la ricerca di sangue occulto nelle feci (SOF) e la rettosigmoidoscopia;

che, secondo il ricorrente, «[i]l progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue previsto dalla legge regionale in esame introduce, quindi e nella sostanza, un ulteriore livello di assistenza sanitaria che non rientra nel quadro normativo del d.P.C.M. 12 gennaio 2017 di definizione dei livelli essenziali di assistenza e, conseguentemente, non può essere garantito dal Servizio sanitario nazionale»;

che il ricorrente prosegue affermando che «[e]ventuali attività di *screening* ulteriori ed aggiuntive rispetto a quelle previste dall'ordinamento statale, quali quelle contemplate nel progetto di ricerca, andrebbero poste a carico del Sistema sanitario regionale» ma, poiché la Regione Puglia è sottoposta alla disciplina dei piani di rientro dal disavanzo, vincolanti ai sensi dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e al divieto di spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», non può garantire livelli ulteriori di assistenza né con risorse afferenti alla quota indistinta del Fondo sanitario nazionale, né con risorse proprie, potendo realizzare «solo interventi volti al recupero del disavanzo sanitario nel rispetto e nei limiti dell'erogazione dei LEA obbligatori»;

che, in proposito, viene dal ricorrente richiamata la giurisprudenza costituzionale che «ha più volte ribadito la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario (*ex plurimis* sentenze n. 172 del 2018, n. 278 del 2014) e che i vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 190 del 2022 nel richiamo a sentenza n. 161 del 2022)»;

che, sempre secondo il ricorrente, «[i]l progetto previsto dalla legge in esame non potrebbe essere finanziato nelle modalità indicate dal denunciato articolo 5 neppure come attività di ricerca» in quanto, essendo il finanziamento del Servizio sanitario regionale parametrato al fabbisogno derivante dall'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza e appropriatezza, «i costi per la realizzazione del progetto di ricerca richiamati all'articolo 5 della legge regionale impugnata non potrebbero in alcun modo essere finanziati con il Fondo sanitario regionale»;

che, in proposito, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che la normativa statale in tema

di finanziamento dei progetti di ricerca nel settore sanitario «prevede una separazione delle risorse destinate ai LEA da quelle destinate alla ricerca, talché la quota di fabbisogno sanitario nazionale standard ripartita con delibere CIPESS non include risorse per finanziare attività di ricerca che dovranno trovare la relativa copertura in risorse a tal fine assegnate»;

che la difesa statale evidenzia che l'intervento legislativo regionale impugnato avviene, oltretutto, «in un momento nel quale, per l'anno 2023, si profila un importante disavanzo di gestione (-171,207 mln di euro – proiezione lineare a finire 2023 = -342,416 mln di euro)», con la conseguenza che «l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa "necessaria" (art. 81, terzo comma, Cost.), posto che un impiego di risorse per prestazioni "non essenziali" verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali»;

che, in conclusione, secondo il ricorrente, la legge regionale in esame, nell'istituire il progetto di ricerca «Colon al sicuro» con l'assunzione a carico del bilancio regionale, ai sensi dell'impugnato art. 5 della legge reg. Puglia n. 21 del 2023, di oneri sanitari aggiuntivi rispetto a quelli obbligatori, si pone in contrasto, da un lato, con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «coordinamento della finanza pubblica», con riferimento agli impegni di rientro dal disavanzo sanitario assunti dalla Regione per il contenimento della spesa pubblica e al divieto di spese non obbligatorie (ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004) e, dall'altro lato, «con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione sotto il profilo della congruità della copertura della spesa necessaria, posto che un impiego di risorse per prestazioni non essenziali verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali»;

che, con atto depositato il 2 novembre 2023, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, deducendo l'inammissibilità e/o la non fondatezza delle questioni promosse dal ricorrente;

che, nelle more del giudizio, l'impugnato art. 5 della legge reg. Puglia n. 21 del 2023 è stato sostituito dall'art. 9, rubricato «Modifica all'articolo 5 della l.r. 21/2023», della legge della Regione Puglia 30 novembre 2023, n. 34 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025), in vigore dal 30 novembre 2023, nei seguenti termini: «1. Alle spese derivanti dalla presente legge regionale si provvede mediante l'assegnazione, nel bilancio autonomo regionale, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, di una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2023, in termini di competenza e cassa, di euro 198 mila e, per l'esercizio finanziario 2024, in termini di competenza, di euro 198 mila»;

che l'Avvocatura generale dello Stato, con nota del 10 febbraio 2024, depositata il 12 febbraio successivo, ha chiesto il rinvio della trattazione del ricorso, fissata per l'udienza pubblica del 6 marzo 2024;

che nell'istanza si rappresentava che il Consiglio regionale della Puglia, avendo il ricorrente dedotto la inidoneità della disposizione sopravvenuta a superare le censure di illegittimità costituzionale, in quanto continuava a prevedere il finanziamento del progetto in questione nell'ambito della missione «tutela della salute» del bilancio regionale, aveva approvato una nuova disposizione modificativa dell'art. 5, secondo cui il predetto finanziamento veniva posto a carico della «missione 12, programma 2, titolo 1» del bilancio stesso;

che, pertanto, l'istanza di rinvio era motivata dalla necessità di attendere la promulgazione della nuova disposizione regionale e l'eventuale deliberazione di rinuncia all'impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, in esito all'intervenuta modifica della disposizione impugnata in termini satisfattivi;

che, con decreto presidenziale del 14 febbraio 2024, veniva disposto il rinvio a nuovo ruolo della trattazione del ricorso;

che la predetta ulteriore modifica dell'impugnato art. 5 della legge reg. Puglia n. 21 del 2023 veniva operata, quindi, dall'art. 2, rubricato «Modifica all'articolo 5 della l.r. 21/2023» della legge della Regione Puglia 16 febbraio 2024, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 15 luglio 2014, n. 31 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale di Puglia e Basilicata (IZSPB), in attuazione del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, come modificato dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106) e disposizioni varie in materia sanitaria», nei seguenti termini: «1. Al comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 31 luglio 2023, n. 21 (Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue), come modificato dall'articolo 9 della legge regionale 30 novembre 2023, n. 34 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023 - 2025), le parole: "missione 13, programma 7, titolo 1," sono sostituite dalle seguenti: "missione 12, programma 2, titolo 1,"»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme delibera del Consiglio dei ministri del 6 maggio 2024, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 10 maggio 2024, in quanto «[l]'intervenuta novella consente di ritenere superate le censure di illegittimità afferenti alla norma finanziaria oggetto dell'impugnativa e la Regione Puglia ha attestato che la norma impugnata non ha avuto *medio tempore* applicazione»;

che, su conforme deliberazione della Giunta regionale 28 maggio 2024, n. 673, la Regione Puglia, il 31 maggio successivo, ha depositato atto di accettazione della rinuncia al ricorso;

che, con decreto presidenziale del 29 maggio 2024, la discussione del giudizio è stata rinviata alla camera di consiglio del 15 ottobre 2024;

che, in prossimità della trattazione, la difesa regionale, in attuazione di quanto disposto sul punto nella citata deliberazione della Giunta regionale n. 673 del 2024, in data 17 settembre 2024 ha depositato «[d]ichiarazione di accettazione della rinuncia al ricorso».

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme delibera del Consiglio dei ministri del 6 maggio 2024, ha rinunciato al ricorso, con atto depositato il 10 maggio 2024;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Puglia;

che, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale la rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo.

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 24, comma 1, e 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l’8 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.