

Sentenza: 23 marzo 2022, n. 114

Materia: Tutela della salute. Tutela, cura recupero della fauna selvatica

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023),

Esito:

- illegittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 1, comma 480, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute 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;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 500 e 501, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministero della salute 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;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 757 e 758, della legge n. 178 del 2020.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Regione impugna anzitutto l'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, con il quale si prevede che «[c]on decreto del Ministro della salute sono stabiliti le modalità di accesso e i requisiti per l'erogazione delle risorse del fondo di cui al comma 479, anche al fine del rispetto del limite di spesa previsto dal medesimo comma».

Il citato comma 479 statuisce che «al fine di garantire alle donne con carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce un trattamento personalizzato sulla base di informazioni genomiche, evitando il ricorso a trattamenti chemioterapici e l'aggravamento del rischio di contagio da COVID-19 per la riduzione delle difese immunitarie, a decorrere dall'anno 2021, nello stato di previsione del Ministero della salute, è istituito un fondo, con una dotazione di 20 milioni di euro annui, destinato, nei limiti del medesimo stanziamento, al rimborso diretto, anche parziale, delle spese sostenute per l'acquisto da parte degli ospedali, sia pubblici sia privati convenzionati, di test genomici per il carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce».

Secondo la ricorrente, l'impugnato art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione, in quanto il fondo istituito dal citato comma 479 afferirebbe alla materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente.

La questione è fondata.

Ad avviso della Corte anche se i test prognostici multigenici non sono inseriti nei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 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), le previsioni di cui al citato comma 479 e quelle

dell'impugnato comma 480, dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, che alle prime danno attuazione, sono espressione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto volte a disciplinare la qualità e gli esiti delle cure oncologiche.

Le richiamate previsioni, tuttavia, indubbiamente afferiscono anche all'ambito materiale «tutela della salute», di competenza concorrente, poiché coinvolgono necessariamente profili che attengono alla concreta erogazione delle prestazioni in parola.

Ricorre, pertanto, quella situazione di concorso di competenze, nessuna delle quali può considerarsi prevalente e che rende applicabile il principio di leale collaborazione.

Del resto, come ha avuto modo di chiarire la Corte nella recente sentenza n. 40 del 2022, accogliendo analoga questione sullo stanziamento di risorse per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori, l'incremento delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, anche quando detto incremento attiene al riparto delle disponibilità finanziarie necessarie ad assicurare livelli essenziali di assistenza, «non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni», poiché è solo per il tramite della «leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può [...] svilupparsi, "in una prospettiva generativa" (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute».

L'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, poiché rimette esclusivamente al decreto ministeriale le modalità di attuazione del comma 479 dell'art. 1 della medesima legge, viola il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché gli altri parametri evocati dalla ricorrente, che tutelano le competenze regionali nella materia in esame.

Vengono dalla Regione impugnati anche i commi 500 e 501 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, i quali danno attuazione al comma 499 dell'art. 1 della medesima legge. Tale ultima disposizione prevede che, per le finalità di cui alla legge 10 febbraio 2020, n. 10 (Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica), «è autorizzata la spesa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023».

A parere della ricorrente, tali disposizioni, omettendo di assicurare il coinvolgimento delle Regioni, sia nell'individuazione dei centri di riferimento, già previsti dalla legge n. 10 del 2020, sia nella definizione delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse espressamente demandati al decreto del Ministro della salute, si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., nella parte in cui non prevedono alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione, in quanto il fondo suddetto afferirebbe alla materia «tutela della salute» di competenza legislativa concorrente.

Le questioni sono fondate.

La legge n. 10 del 2020 all'art. 1 definisce il proprio oggetto, specificando che essa «detta norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica da parte di soggetti che hanno espresso in vita il loro consenso».

Ai fini del presente giudizio meritano di essere ricordati anche alcuni dei contenuti dell'art. 4 della citata legge, recante disposizioni sui «centri di riferimento».

Tale articolo, al comma 1, prevede che «il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua le strutture universitarie, le aziende ospedaliere di alta specialità e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) da utilizzare quali centri di riferimento per la conservazione e l'utilizzazione dei corpi dei defunti ai fini di cui alla presente legge».

L'art. 8 della legge n. 10 del 2020, recante la rubrica «regolamento di attuazione», prevede, poi, che, «su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza

permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» venga adottato un regolamento, «ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988», con il quale – per ciò che rileva ai presenti fini – si provvede a: «a) stabilire le modalità e i tempi, comunque non superiori a dodici mesi, per la conservazione, per la richiesta, per il trasporto, per l'utilizzo e per la restituzione del corpo del defunto in condizioni dignitose alla famiglia da parte dei centri di riferimento di cui all'articolo 4, prevedendo che si possa procedere alla sepoltura dei corpi dei defunti per cui la famiglia di appartenenza non richiede la restituzione, nonché le modalità per le comunicazioni tra l'ufficiale dello stato civile e i centri di riferimento»; «b) indicare le cause di esclusione dell'utilizzo dei corpi dei defunti ai fini di cui alla presente legge».

Dal raffronto tra le disposizioni ora richiamate e l'art. 1, comma 500, della legge n. 178 del 2020, risulta chiaramente che – come posto in evidenza dalla ricorrente – quest'ultimo reca una previsione distonica rispetto a quelle degli artt. 4, comma 1, e 8 della legge n. 10 del 2020, superando il procedimento di concertazione da esse prefigurato.

La disciplina sulla disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem, dettata dalla legge n. 10 del 2020 e, di conseguenza, gli impugnati commi 500 e 501, che ne costituiscono attuazione, devono essere ricondotti, in ragione del loro oggetto, innanzitutto, alla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) (sentenze n. 262 del 2016 e n. 253 del 2006). La disciplina in parola afferisce, peraltro, anche alla materia, di competenza concorrente, «tutela della salute», non solo perché l'attività di ricerca sui cadaveri e sui relativi tessuti è finalisticamente orientata al miglioramento delle pratiche mediche, ma anche perché si prevede il coinvolgimento di strutture ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, incidendo in tal modo su aspetti inerenti all'organizzazione del sistema sanitario.

Le previsioni di cui alla legge n. 10 del 2020, in forza degli obiettivi espressamente richiamati dal citato art. 1, e quelle degli impugnati commi 500 e 501 della legge n. 178 del 2020, afferiscono altresì agli ambiti di competenza concorrente della ricerca scientifica e della formazione professionale degli operatori sanitari.

L'intreccio di competenze, proprio della disciplina in esame, non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, poiché nessuno di tali ambiti, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo, manifesta un rilievo prevalente sugli altri (in senso analogo sentenza n. 72 del 2019).

Versandosi, pertanto, in un caso di inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze, secondo la Corte è fondata la richiesta della ricorrente di un coinvolgimento regionale tramite l'intesa, nell'adozione dei decreti ministeriali previsti dagli impugnati commi 500 e 501.

L'impugnazione regionale verte anche sui commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020.

Il comma 757 istituisce, nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica, il Fondo per il recupero della fauna selvatica, con una dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2021.

Il comma 758, dal suo canto, dispone che «[entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'elenco dei centri per il recupero della fauna selvatica operanti nel rispettivo territorio e afferenti alle associazioni di cui al comma 757».

Le associazioni contemplate dalle disposizioni impugnate, mediante il richiamo all'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), sono quelle «a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni [...] individuate con decreto del Ministro dell'ambiente [ora Ministero della Transizione ecologica] sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna».

Le doglianze regionali muovono dal presupposto che le disposizioni impugnate afferiscano, tanto alla materia «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di esclusiva competenza statale, quanto alla disciplina del prelievo venatorio, riconducibile, ai sensi del

quarto comma della citata disposizione costituzionale, alla materia «caccia», di competenza residuale delle Regioni.

Su tali basi, a parere della ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto: con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché, limitando il finanziamento ai soli centri di recupero gestiti dalle associazioni di protezione ambientale, riconosciute a norma dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, determinerebbero una irragionevole disparità di trattamento, incidente, altresì, sul buon andamento e sul corretto funzionamento dell'amministrazione regionale; con l'art. 118 Cost., in quanto il meccanismo di finanziamento non risulterebbe omogeneo rispetto alle stesse funzioni amministrative che lo Stato avrebbe inteso conferire alle Regioni; con gli artt. 118, 119 e 120 Cost., poiché, nell'istituire il suddetto fondo, non è stata prevista alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria a causa dell'intreccio tra le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e quelle regionali in materia di caccia.

Diversamente dalle questioni precedentemente esaminate, la Regione Campania, nel censurare i richiamati commi 757 e 758, denuncia, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'istituzione in sé del fondo e non solo del mancato coinvolgimento regionale nella determinazione dei criteri e delle modalità di riparto del medesimo.

Le questioni non sono fondate.

Contrariamente a quanto assume la ricorrente, i commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 non possono essere ricondotti anche alla competenza legislativa regionale in materia di caccia.

Le disposizioni impugnate, destinando risorse alla tutela, alla cura e al recupero della fauna selvatica, perseguono evidentemente e in modo esclusivo finalità di tutela ambientale, ricadendo così inequivocabilmente nell'ambito della materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.