

**Sentenza:** 17 aprile 2018 n.117

**Materia:** determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; governo del territorio.

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e) – in materia di perequazione delle risorse finanziarie – e 120, secondo comma, della Costituzione, in tema di poteri sostitutivi, in relazione all'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stesso (legge finanziaria 2010)».

**Ricorrenti:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 1, commi 4, lettere a), b), e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017)

**Esito:** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10, recante «Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017».

**Estensore:** Francesca Casalotti

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8, 10 e 30, della l.r. Campania 10/2017.

La Corte premette che i commi 4, lettere a), b) e c), 8 e 10 dell'art. 1 l.r. 10/2017 riguardano il Servizio sanitario regionale (SSR), mentre il comma 30 inerisce alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e a quella «governo del territorio» per cui è opportuno scrutinarle nell'ordine in cui sono state presentate, poiché le questioni inerenti alla sanità sono intrinsecamente collegate e interdipendenti, a prescindere dal diversificato riferimento ai parametri costituzionali che caratterizza il ricorso.

Con riguardo alle censure coinvolgenti il Servizio sanitario nazionale (SSN), occorre ricordare che la Regione Campania è caratterizzata, ormai da diversi esercizi, dalla soggezione al piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, conseguentemente, la sanità è gestita da un Commissario, in conformità al regime di risanamento finanziario. Il piano di rientro è ispirato all'esigenza di assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e al superamento della grave crisi strutturale della finanza regionale, nella prospettiva di un sicuro ritorno alla fisiologia gestionale dell'ente territoriale e delle sue aziende. Il lungo protrarsi del commissariamento costituisce tuttavia un

sintomo negativo dell'andamento di tale processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite. In sintonia con tale esigenza, l'art. 2, comma 95, della l. 191/2009 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)", norma interposta invocata dal ricorrente, dispone che "gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro". In tale prospettiva l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (sent.14/2017). L'orientamento giurisprudenziale della Corte ha costantemente affermato che le funzioni esercitate dal Commissario ad acta "devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, anche qualora questi agissero per via legislativa. L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (ex plurimis, sent. 190/2017).

Passando alle varie questioni proposte, viene esaminata quella relativa all'art. 1, comma 10, che stabilisce l'incremento di prestazioni aggiuntive e determina maggiori oneri a carico del SSR senza prevedere i mezzi per farvi fronte.

Tale previsione, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con la cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale, violando gli artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lett. e) in materia di perequazione delle risorse finanziarie e 120, secondo comma, della Costituzione, in tema di poteri sostitutivi.

È evidente l'ingerenza della disposizione, sia nella forma che nella sostanza, nelle prerogative del Commissario ad acta. Essa, infatti, entra in un perimetro normativo che le è precluso fintanto che dura il commissariamento e lo fa dettando regole organizzative e convenzionali, con ciò invadendo scelte di merito consustanziali al piano stesso. La Corte, in particolare, sottolinea che la ratio della norma è quella di incrementare i LEA, intento questo che appare costituzionalmente illegittimo sia sotto il profilo della competenza esclusiva del legislatore statale nella determinazione dei LEA (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost) sia con riferimento all'espresso divieto, per le Regioni commissariate, di estendere la spesa sanitaria oltre i LEA contenuti nel piano di rientro e nelle determinazioni attuative del Commissario.

L'interferenza con l'attività del Commissario sussiste anche in presenza di interventi non previsti dal piano di rientro che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale (sent. 104/2013). Tale contesto non preclude certamente alla Regione di far valere gli interessi della collettività amministrata, ma ciò deve avvenire entro i limiti imposti dal legislatore nel delicato periodo del risanamento. Se è incontrovertibile l'illegittimità di qualsiasi provvedimento integrativo dei LEA in corso di risanamento, rimane alla Regione il potere di vigilare affinché il piano di rientro e i provvedimenti attuativi dello stesso garantiscano la somministrazione dei LEA e di individuare correttamente nel bilancio regionale le risorse previste dal piano di rientro.

Nel caso di specie la determinazione di prestazioni aggiuntive stabilita dalla norma impugnata induce maggiori oneri a carico del SSR, in palese contrasto con la cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale, con conseguente

dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, l.r. 10/2017, sia in riferimento all'art. 81 Cost., per l'indebita interferenza sugli equilibri del bilancio sanitario, sia in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., per l'invasione della sfera operativa riservata al Commissario ad acta dal legislatore statale.

Con riferimento alla seconda questione di legittimità presentata, relativa all'art. 1, comma 4, lett. a), b) e c), il ricorrente sostiene che non sarebbero conformi alla cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale e sarebbero in contrasto con gli artt. 117, terzo comma. e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferirebbero con i poteri affidati al Commissario ad acta dal Governo e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro, menomando le sue specifiche attribuzioni.

Tali disposizioni hanno modificato il comma 237 quater dell'art. 1 l.r. 4/2011, Legge finanziaria regionale 2011, e stabiliscono che il fabbisogno della rete ospedaliera deve essere prioritariamente soddisfatto tramite le strutture private provvisoriamente accreditate, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell'ambito delle specialità riconosciute. Sotto questo profilo la Corte rileva che, sebbene sollevata in riferimento a parametri parzialmente diversi da quelli evocati nei confronti del comma 10, la questione ha a oggetto una fattispecie normativa sostanzialmente analoga a quella precedente. In particolare, il comma 4 eccede la competenza regionale e non appare coerente con la cornice programmatica del piano di rientro regionale; inoltre esso interferisce con i poteri affidati al Commissario e con gli standard qualitativi, strutturali e quantitativi relativi alla assistenza ospedaliera, riconducibili al parametro costituzionale della tutela della salute, per cui viene dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La Corte passa poi ad esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, in relazione agli artt. 117, terzo comma e 120, secondo comma, Cost., nonché all'art. 1, comma 796, l. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

Tale ultima disposizione detta misure per la riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, al fine dell'adeguamento degli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate.

La norma regionale impugnata - prorogando in modo generico il termine finale per il conseguimento della soglia minima di 200.000 prestazioni all'anno e rimettendo tale determinazione integralmente all'ASL, sia nell'an che nel quantum - non risulterebbe coerente con i piani di programmazione regionale e si porrebbe in contrasto con gli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza. Sotto questo profilo la Corte ritiene che il comma 8 invada la competenza del Commissario ad acta e sia non conforme agli standard organizzativi stabiliti dal legislatore statale per rendere più efficiente ed economico il sistema inerente alla tutela della salute in ambito regionale. In particolare, ad avviso del giudice delle leggi, tutte le disposizioni impugnate sono in sostanza riconducibili a una malintesa concezione del ruolo della Regione nel periodo di vigenza del piano di rientro e della gestione commissariale. Tale ruolo non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale.

Infine la Corte passa ad esaminare la questione promossa nei confronti dell'art. 1, comma 30, in riferimento l'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alle materie «produzione e trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio», in relazione all'art. 6 del d.lgs. 152/2006 e all'art. 1, comma 7, lett. n), l. 239/2004 che ha operato il riordino del settore energetico.

Tale disposizione, che vieta la prospezione, la ricerca, l'estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affidamento delle rocce carboniche, ad avviso del ricorrente sarebbe illegittima, in quanto inciderebbe nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e in quella del governo del territorio, introducendo un divieto di natura pregiudiziale e ponendosi così in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che stabilisce per tali materie la potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, con il principio di leale collaborazione, nonché con l'art. 6 d.lgs. 152/2006. In particolare, nell'ambito delle aree di competenza legislativa concorrente l'amministrazione statale e quella regionale dovrebbero esercitare le proprie funzioni attraverso lo strumento dell'intesa, in conformità al principio di leale collaborazione.

A tal proposito la Corte ribadisce che l'art. 1, comma 7, lett. n), l. 239/2004, da ritenersi norma interposta, stabilisce che le determinazioni inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato d'intesa con le Regioni interessate, in conformità al principio di leale collaborazione. La preclusione imposta su alcune aree unilateralmente dal legislatore regionale contrasta con il suddetto principio «che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative» (sent. 117/2013).

Per quanto attiene alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, parimenti oggetto di divieto da parte della legge in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che le norme statali che disciplinano la realizzazione di tali infrastrutture, subordinandole all'intesa con le Regioni (fra esse lo stesso art. 1, comma 7, lett. n), l. 239/2004) recano principi fondamentali della materia (cfr. sent. 131/2016), che non possono essere disattesi da leggi regionali. Con conseguente condivisione della censura per cui la norma impugnata costituisce una preclusione di principio al confronto e, in quanto tale, vanifica in radice la bilateralità della procedura d'intesa necessaria per inserire in modo coerente nel quadro dei principi fissati dal legislatore statale le peculiarità degli interessi ambientali e pianificatori della Regione. Per questi motivi l'art. 1, comma 30, l.r. 10/2017 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo.