

Sentenza: 2 dicembre 2021, n. 17 del 2022

Materia: Edilizia e urbanistica, paesaggio, sanità pubblica, finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 3, 9, 32, 81, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, agli artt. 32, 81 e 117, terzo comma, Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 15 e 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021);
- non fondate o dichiarazione di estinzione del processo per altre questioni sollevato

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento agli articoli 32, 81 e 117, terzo comma, Costituzione, l'art. 27 della l.r. Puglia 35/2020, ai sensi del quale, al comma 1: *“è istituita la sesta centrale operativa 118 la cui sede è nel territorio di competenza della ASL BT”*, al comma 2: *“la Giunta Regionale, entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge, provvede all’attuazione di cui al comma 1”*, ed infine, al comma 3: *“gli oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale”*.

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe l'art. 32 Costituzione, ponendosi in contrasto con il criterio stabilito al punto 9.1.1., quarta alinea, dell'Allegato 1 al decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), ai sensi del quale ogni centrale operativa del servizio 118 deve essere istituita in relazione a *“un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti”*.

Il ricorrente ritiene, infatti, che le disposizioni del d.m. 70/2015, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”*, avrebbero lo scopo di garantire la tutela della salute, di cui all'art. 32 Costituzione, attraverso la definizione, in modo uniforme, per l'intero territorio nazionale, degli standard non solo qualitativi, strutturali e tecnologici ma anche quantitativi delle strutture sanitarie dedicate all'assistenza ospedaliera.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 27, della l.r. Puglia 35/2020, ponendo gli oneri finanziari dell'istituzione della nuova centrale operativa 118 a carico del Fondo sanitario regionale, inciderebbe, pregiudizievole, sulle esigenze di equilibrio della finanza pubblica, con la conseguente violazione degli articoli 81 e 117, terzo comma, Costituzione.

Secondo la Corte, la norma regionale impugnata, pur non disponendo per l'immediato, ha uno specifico contenuto precettivo, consistente nell'impegnare la Giunta regionale a svolgere tutte le azioni necessarie per l'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge. Pertanto, per la Corte, venendo al merito del ricorso, la questione proposta

con riferimento all'art. 32 Costituzione non è fondata. Obiettivo fondamentale del Servizio di emergenza territoriale (118) è quello di garantire, attraverso l'intervento già sul luogo dell'evento, il migliore raccordo tra le esigenze della medicina extra-ospedaliera e quella ospedaliera, mediante un'opera di coordinamento e gestione degli interventi di soccorso, sia in caso di emergenza singola, sia in caso di catastrofe e maxi-emergenza. Il servizio ha assunto, nel tempo, una tale complessità che il relativo modello organizzativo si è notevolmente diversificato nelle Regioni, anche in considerazione dei bacini di utenza e della popolazione servita.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata, prevedendo l'istituzione di una sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, non risulterebbe, tuttavia, *“funzionale alla logica di miglioramento della gestione delle attività di emergenza”*, in quanto un minor numero di centrali favorirebbe il tempestivo intervento e il ricovero dei pazienti presso le strutture ospedaliere maggiormente idonee.

La disposizione impugnata, anzi, secondo il ricorrente, ponendosi in esplicito contrasto con il criterio demografico stabilito al punto 9.1.1., quarto alinea, dell'Allegato 1 al d.m. n. 70 del 2015, il quale prevede che ogni centrale operativa del servizio 118 abbia *“un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti”*, violerebbe l'art. 32 Costituzione.

A ben vedere, tuttavia, l'ampiezza del bacino di utenza considerato dalla disciplina statale con riferimento all'istituzione delle centrali operative 118, a prescindere dalla natura delle norme contenute nell'allegato al decreto ministeriale citato, non ha carattere vincolante ma solo orientativo, come, del resto, risulta chiaramente dal tenore letterale della stessa disposizione del d.m. n. 70 del 2015 richiamata dall'Avvocatura generale dello Stato, che fa, appunto, riferimento a un bacino *“orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti”*.

Inoltre, i dati forniti dalla Regione Puglia e non contestati dall'Avvocatura generale dello Stato, evidenziano che la popolazione residente nei territori delle due Province di Bari e di Barletta-Andria-Trani, pari a circa 1,6 milioni di persone, è stata sinora servita da un'unica centrale operativa 118, per cui, in base agli stessi criteri fissati dal d.m. n. 70 del 2015, l'istituzione di una nuova centrale operativa 118 risulterebbe giustificata. Alla luce di ciò, non risulta, pertanto, alcuna contraddizione tra i criteri fissati dalla disciplina statale e la norma impugnata, per cui la questione promossa in riferimento all'art. 32 Cost. non è fondata.

Per la Corte, invece, è fondata, la questione promossa in riferimento all'art. 81 Costituzione. Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disposizione impugnata, stabilendo che *“gli oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale”*, pregiudicherebbe le esigenze di equilibrio della finanza pubblica, in violazione degli articoli 81 e 117, terzo comma, Costituzione.

La norma impugnata, in effetti, imponendo alla Giunta regionale di provvedere all'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge, comporta inevitabilmente degli oneri, e pertanto essa avrebbe dovuto individuare e quantificare i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

La Corte ricorda che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni. A tal proposito la Corte ricorda le sentenze 70/2012, 115/1970, 2013. Né, d'altra parte, la previsione che gli oneri finanziari siano a carico del Fondo sanitario regionale, ritenuta dalla difesa regionale idonea ad escludere la violazione del parametro costituzionale evocato dal ricorrente, può ritenersi sufficiente allo scopo, mancando appunto qualsivoglia quantificazione dei mezzi finanziari necessari per verificare la copertura degli oneri stessi. Di qui, dunque, l'accoglimento della questione prospettata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Costituzione, con contestuale assorbimento delle censure prospettate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Costituzione e dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021).