

Sentenza :13 maggio 2015, n. 124

Materia: ordinamento civile, tutela dell'ambiente, coordinamento della finanza pubblica, tutela della salute

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, comma secondo, lettere c), l) ed s) e comma terzo; 118; 119, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione

Ricorrente: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, commi 36, lettere c), d) ed e), 44, lettera a), 51, 127, lettere b) e c), 140 e 183, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 51, 127, lettere b) e c), 140 e 183, della l.r. n. 5/2013; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36, lettera e), ultimo periodo, e 44, lettera a), della l.r. n. 5/2013; estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, lettere c), d) ed e) (escluso l'ultimo periodo) della l.r. n. 5/2013

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la l.r. n. 5/2013 con riferimento ai suoi commi 127, lettere b) e c); 140; 183; 36, lettere c), d) ed e); 44, lettera a), e 51 per contrasto con gli artt. 117, comma secondo, lettere c), l), ed s), e comma terzo; 118; 119, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

In particolare, secondo il ricorrente, la disposizione di cui al comma 127, lettere b) e c) - che prevede la destinazione alla Regione di un indennizzo, variamente parametrato in relazione ai casi di utilizzazione di beni del demanio marittimo senza titolo ovvero in modo da questo difforme - violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettere l) ed e), e 119, secondo comma, Cost., sul rilievo che tale indennizzo rappresenti «una duplicazione dell'indennizzo dovuto allo Stato» ai sensi dell'art. 8 del d.l. n. 400/1988, ponendosi, quindi, in contrasto con lo stesso art. 8, nonché con l'art. 1, comma 257, della l. n. 296/2006 e con le disposizioni del codice della navigazione (artt. 32 e seguenti), che riservano allo Stato la potestà di imposizione e riscossione degli indennizzi in quanto inerenti alle funzioni dominicali ad esso spettanti in base all'art. 822 del codice civile. Ad avviso della Corte la questione è da ritenersi fondata in quanto la disciplina impugnata è ricompresa nella materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato.

Con riferimento alla disposizione del comma 140 - per la quale «*Se sono state accertate le violazioni di cui ai commi 138 e 139, l'autorità competente in materia di VIA, come individuata dalla normativa regionale, può disporre la sospensione dei lavori [...]*» - il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per

contrasto con l'art. 29 del d.lgs. n. 152 del 2006. La Regione avrebbe, infatti, dettato una disciplina che - rimettendo alla scelta discrezionale dell'autorità competente la sospensione dei lavori con riguardo alle violazioni previste dai citati commi 138 e 139 - sarebbe difforme da quella posta dal legislatore statale, che nel caso in cui si tratti di realizzare opere ed interventi effettuati in assenza della sottoposizione alle fasi di verifica di assoggettabilità o di valutazione, impone all'autorità competente, *«valutata l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e quello conseguente alla applicazione della sanzione, [...] l'obbligo di disporre la sospensione dei lavori, eventualmente prevedendo la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale»*. Secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale è fondata in quanto, nonostante il riconoscimento che le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono aumentare lo standard di tutela dell'ambiente (sentenze n. 92 del 2013 e n. 225 del 2009, per tutte), nel caso di specie tale principio non è utilmente invocato, in quanto non è dato ravvisare quale maggior grado di tutela ambientale apporti la disciplina regionale, che oggettivamente privilegia, invece, le esigenze dell'utilizzatore rispetto a quelle del bene tutelato dalla Costituzione. Di conseguenza, la disposizione in esame è costituzionalmente illegittima per invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente».

Per quanto riguarda il comma 183, dell'art. 1 della legge impugnata - che prevede che la Giunta regionale e il Consiglio regionale procedano, a partire dal primo rinnovo contrattuale successivo alla data di entrata in vigore della legge, ad una revisione dei prezzi contrattuali per l'acquisto di beni e servizi comparabili, in modo da adeguare gli stessi alle singole voci di costo applicate in base ai parametri di prezzo-qualità utilizzati da Consip - secondo il ricorrente sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «coordinamento della finanza pubblica». Infatti, con il differire alla data di scadenza dei contratti in essere il predetto adeguamento, tale disposizione si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale desumibile dall'art. 1, comma 13, del d.l. n. 95/2012 *«con effetti di automatica inserzione nei contratti in essere, il diritto di recesso della pubblica amministrazione contraente, da esercitarsi prima della scadenza contrattuale nel caso in cui i parametri delle convenzioni stipulate da Consip successivamente alla sottoscrizione del contratto siano migliorativi e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica delle condizioni economiche tale da adeguare l'onere contrattuale ai citati parametri»*. La Corte - pur riconoscendo che la disposizione denunciata è stata poi abrogata dalla l.r. n. 16/2014 con effetto dall'8 agosto 2014 (giorno successivo alla pubblicazione della stessa legge regionale nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania) - non esclude che nel periodo (1 anno e 3 mesi) di vigenza della norma censurata questa abbia consentito, nei contratti in corso, il differimento dell'adeguamento ai parametri CONSIP e dunque passa ad esaminare la questione nel merito. Ad avviso della Corte, la disposizione regionale censurata contrasta con la norma di cui all'art. 1, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012 che - oltre ad essere per struttura e contenuto riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui alla lettera l) dell'art. 117, secondo comma, Cost. - riveste anche il carattere di principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica, in una prospettiva funzionale teleologica che la porta ad incidere sulla spesa pubblica al fine del conseguimento di obiettivi di risparmio e pertanto è costituzionalmente illegittima. .

Con detta norma statale interposta confligge manifestamente la disposizione regionale censurata (non a caso poi dalla stessa Regione abrogata), che la Corte dichiara, pertanto, costituzionalmente illegittima relativamente al periodo di sua vigenza.

Con riferimento alla lettera e) del comma 36 dell'art. 1 della l.r. n. 5/2013, il ricorrente lamenta che tale previsione - stabilendo la decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie della Regione Campania «*In caso di mancato rispetto del termine di centoquaranta giorni per la verifica del possesso dei requisiti ulteriori previsti dalla normativa e richiesti per l'accreditamento istituzionale*» (di cui all'ultimo periodo sub lettera e del citato comma 36) – viola l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute. Secondo il ricorrente, infatti, l'art. 3-bis, comma 7, del d.lgs. n. 502/1992 individua specifiche cause di decadenza del direttore generale (gravi motivi, situazione di grave disavanzo, violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione). La Corte - pur riconoscendo che la norma interposta di cui sopra pone un principio fondamentale della materia «tutela della salute», cui è da ricondursi la disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006) – ritiene la questione non fondata, in quanto la fattispecie prevista dalla legislazione regionale, in quanto ricollegabile, all'inerzia dei direttori generali delle ASL relativamente al rispetto del termine anzidetto, è pianamente riconducibile ad una delle ipotesi tipiche di decadenza previste dalla norma interposta di riferimento, quella cioè, della «violazione [...] del principio di buon andamento [...] dell'amministrazione».

Per quanto riguarda la disposizione di cui al comma 44, lettera a), dell'art. 1 della l.r. n. 5/2013 - che modifica l'art. 244 dell'art.1 della l.r. n. 4/2011 prevedendo l'adozione di un regolamento regionale di disciplina dell'ARSAN (Agenzia regionale sanitaria) quale ente di supporto all'attività della Giunta e del Consiglio regionale in materia sanitaria, strumentale ai fini dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi per la prosecuzione dello stesso - il ricorrente lamenta il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost. Ad avviso della Corte, però, la questione – proposta sulla base delle medesime argomentazioni già addotte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con un precedente ricorso avverso il citato comma 244 della l.r. n. 4/2011 – non è fondata. Con sentenza n. 141 del 2014, la Corte ha infatti dichiarato cessata la materia del contendere, in ordine alla questione di legittimità costituzionale del comma 244 dell'art. 1 della l.r. n. 4/2011 proprio per il carattere satisfattivo, delle ragioni dello Stato, riconosciuto alle modifiche apportate a detta norma dalle disposizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 44 dell'art. 1 della l.r. n. 5/2013. Tale modifica ha infatti previsto che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni già esercitate (quelle, cioè, di ufficio strumentale ai fini dell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario) fino all'entrata in vigore del regolamento suddetto.

L'ultimo profilo della questione riguarda il comma 51 dell'art. 1 della l.r. n. 5/2013 che prevede che il Ceinge (Biotecnologie avanzate società consortile srl), organismo di diritto pubblico ai sensi del d.lgs. n. 163/2006, è centro regionale di riferimento per la diagnostica di biologia molecolare clinica e delle malattie congenite del metabolismo e delle malattie rare. Con decreto del Commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, è stabilito il finanziamento alle attività assistenziali sulla base del tariffario regionale. Ad avviso del ricorrente questa disposizione contrasterebbe, con l'art. 117, terzo comma Cost., in materia di «tutela della salute», in quanto prevedendo

il finanziamento alle attività assistenziali sulla base del tariffario regionale, del CEINGE struttura non ancora accreditata, violerebbe i principi fondamentali desumibili dagli artt. da 8-bis ad 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, in forza dei quali *«le strutture che erogano prestazioni sanitarie possono essere poste “a carico” del servizio sanitario nazionale solo dopo stipulazione di appositi accordi contrattuali con le strutture interessate, i quali, a loro volta, presuppongono che le stesse siano state previamente accreditate»*. Sotto questo profilo la Corte nell'affrontare tale questione di legittimità costituzionale ripercorre l'evoluzione della disciplina degli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico (IRCCS), a cui è riconducibile il CEINGE. Gli IRCCS rinvergono l'originaria loro disciplina nell'art. 42 della l. n. 833/1978, che stabilisce che tali istituti, per la parte assistenziale, sono considerati presidi ospedalieri multizonali delle unità sanitarie locali nel cui territorio sono ubicati. Successivamente, il d.lgs. n. 288/2003 ha previsto: a) la trasformazione in Fondazioni degli IRCCS di diritto pubblico esistenti alla data di entrata in vigore della l. n. 3/2003; b) un atto di intesa in sede di «Conferenza Stato – regioni» per la disciplina delle modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in Fondazioni (art. 5); c) l'istituzione di nuovi IRCCS, «subordinata al riconoscimento di cui al comma 3» (art. 13). In quest'ultimo caso, a mente del comma 2 dello stesso art. 13, le *«strutture pubbliche che chiedono il riconoscimento possono costituirsi nella forma delle Fondazioni di cui all'articolo 2; le strutture private debbono costituirsi in una delle forme giuridiche disciplinate dal codice civile»*. Il riconoscimento *«del carattere scientifico è soggetto al possesso, in base a titolo valido»*, di taluni requisiti, tra cui, segnatamente, la *«titolarità dell'autorizzazione e dell'accredimento sanitari»* (lettera b del comma 3 dell'art. 13). Peraltro, secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 288 del 2003, le *«Fondazioni IRCCS, gli Istituti non trasformati e quelli privati inviano ogni due anni al Ministero della salute i dati aggiornati circa il possesso dei requisiti di cui all'articolo 13»*. In definitiva, con l'entrata in vigore del suddetto decreto anche le Fondazioni e gli Istituti non trasformati, come già gli Istituti privati di nuova istituzione, sono tenuti ad ottenere ogni due anni la conferma del riconoscimento in base al possesso dei requisiti al cui art. 13 e, dunque, della *«titolarità dell'autorizzazione e dell'accredimento sanitari»*. Ne consegue che, al pari delle strutture pubbliche e strutture ad esse equiparate, anche gli IRCCS di nuova istituzione e quelli confermati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 288 del 2003 sono tenuti a richiedere ed ottenere l'accredimento istituzionale ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Con la conseguenza che, in ragione del suo inquadramento tra gli IRCCS, il CEINGE è tenuto a conseguire l'accredimento istituzionale e, sulla base di tale accreditamento, è altresì abilitato alla stipula di accordi contrattuali che consentano la remunerazione delle prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.).

Relativamente alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 36, lettere c), d) ed e), per la parte non concernente la decadenza dei direttori generali delle ASL, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso. La rinuncia è stata ritualmente accettata dalla Regione Campania. Con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo in parte qua.