

Sentenza: 19 giugno 2024, n. 139

Materie: tutela della salute - dispositivi medici

Parametri invocati: artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali)

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 8, comma 3, del d.l. 34/2023. Non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Campania impugna l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), nella parte in cui ivi si dispone che il fondo istituito ai sensi del comma 1 è ripartito soltanto tra le regioni che hanno superato il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 anziché tra tutte le regioni sulla base delle quote di accesso al fabbisogno indistinto *standard* per il servizio sanitario nazionale.

Nello specifico, l'art. 8, comma 1, del d.l. 34/2023 istituisce un fondo con una dotazione pari a 1.085 milioni di euro per l'anno 2023, al fine di ripianare il superamento, per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, dei tetti di spesa imposti alle regioni e alle province autonome per l'acquisto dei dispositivi medici.

L'art. 8, comma 2, del d.l. 34/2023 ripartisce il suddetto fondo tra ciascuna regione e provincia autonoma secondo gli importi indicati nella tabella A allegata al decreto stesso, determinati in proporzione agli importi complessivamente spettanti alle medesime regioni e province autonome per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, indicati negli allegati A, B, C e D del decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022. Secondo tale previsione, le risorse del fondo possono essere impiegate per gli equilibri dei servizi sanitari regionali dell'anno 2022.

L'art. 8, comma 3, del predetto decreto-legge prevede un meccanismo agevolato per le imprese che non abbiano instaurato controversie o che le abbiano abbandonate, in relazione ai provvedimenti regionali e provinciali che identificano le aziende fornitrici obbligate a concorrere al ripianamento del superamento del tetto di spesa. Le imprese sono ammesse a estinguere il debito mediante il pagamento di un importo ridotto, pari al 48 per cento della quota determinata dal decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022 (Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018), che ha quantificato il superamento del tetto e la quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici dei dispositivi medici.

L'impugnazione della Regione Campania investe, infine, l'art. 8, comma 6, del d.l. 34/2023 che, per esigenze di liquidità connesse all'assolvimento dell'obbligo di ripiano, consente alle piccole e alle medie imprese di richiedere finanziamenti a banche, istituzioni finanziarie nazionali e

internazionali e ad altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, suscettibili di essere assistiti, previa valutazione del merito di credito, dalla garanzia prestata dal Fondo già istituito presso il Mediocredito Centrale spa.

La parte ricorrente assume che le norme censurate si pongano in contrasto con svariati parametri costituzionali: con l'art. 77 Cost., per difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza; col principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), giacché sarebbero stati individuati in materia unilaterale e arbitraria i beneficiari delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni relative alla tutela della salute; col principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), poiché le risorse non sarebbero state suddivise in maniera equa, privilegiando le regioni e le province autonome che hanno superato i tetti di spesa con un contributo a fondo perduto, in misura che potrebbe risultare eccedente rispetto alla necessità di ripianamento. La Campania, per contro, sarebbe stata del tutto estromessa dalla distribuzione delle risorse. La ricorrente deduce altresì la lesione del principio di buon andamento (art. 97 Cost.); delle proprie prerogative legislative (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.); dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118 Cost.; dell'art. 32 Cost.; nonché degli artt. 5 e 119 Cost., in quanto le norme censurate determinerebbero una grave e ingiustificata compressione delle attribuzioni e della autonomia finanziaria della Regione.

In via preliminare la Consulta attende alla ricostruzione del contesto normativo in cui si collocano le previsioni impugnate.

Le disposizioni dettate dal legislatore statale si innestano sulla disciplina del *payback* dei dispositivi medici, definita nel dettaglio dall'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti pubblici territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), al fine di garantire il rispetto del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici, ponendo a carico delle imprese fornitrici parte dello scostamento registrato. Le previsioni impugnate danno nuovo impulso a un meccanismo che prima non era stato compiutamente definito nelle sue modalità operative.

Tale accelerazione delle procedure di ripiano è sancita dall'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. 78/2015, introdotto dal decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali).

Nello specifico, l'attuazione del *payback* si risolve nei seguenti passaggi.

Per il solo ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, regioni e province autonome definiscono con proprio provvedimento l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale 6 luglio 2022, che certifica il superamento del tetto di spesa regionale.

Il legislatore demanda a un decreto del Ministro della salute, da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del d.m. del 6 luglio 2022, il compito di tracciare le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali. A tale compito ha provveduto il decreto del Ministro della salute 6 ottobre 2022 (Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018).

Ciò premesso, secondo la Corte non sono fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 77, 5 e 120, 118, 117, terzo e quarto comma, 32 e 97 Cost.

La *ratio* del contributo dà conto dei criteri di riparto prescelti dal legislatore statale ed esclude il paventato contrasto con i parametri costituzionali richiamati.

L'istituzione del fondo rinviene la sua origine nel superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici e, pertanto, il criterio di riparto non può che rispecchiare la misura di tale scostamento. La Regione Campania non ha superato il tetto di spesa per i dispositivi medici e quindi non ha fondamento la pretesa di aver parte a un fondo istituito al solo scopo di fronteggiare il superamento dei limiti prescritti, a tale riguardo, dal legislatore statale.

Diverso è il discorso con riferimento alla concreta modulazione del fondo e all'art. 8, comma 3, del d.l. 34/2023, *che di tale modulazione rappresenta l'essenziale presupposto*. A questo riguardo, le questioni promosse dalla regione sono fondate, in riferimento agli artt. 119 e 3 Cost.

Ai fini della riduzione del contenzioso, il legislatore statale ha scelto di alleviare gli oneri delle imprese che scelgono la strada della definizione bonaria e, quindi, si è fatto carico della quota che i fornitori di dispositivi medici non dovranno più versare, in virtù di una disciplina di agevolazione. Le risorse stanziare nel fondo corrispondono alla quota che cessa di gravare sulle imprese, quando scelgano una definizione conciliativa delle controversie o rinuncino ad avviarle. La dotazione del fondo è determinata sul presupposto che tutte le imprese desistano dal contenzioso., per cui le somme stanziare a favore di regioni e province autonome coprono importi che le imprese non dovranno più versare.

Le risorse stanziare per il fondo sono state determinate proprio in base a questo meccanismo. Tra l'istituzione del fondo e tale meccanismo di agevolazione intercorre un nesso inscindibile: *dalla scelta di alleviare gli oneri delle imprese trae origine anche il fondo, con la dotazione che gli è stata concretamente assegnata*.

La Corte intravede tuttavia *un'intrinseca antinomia* tra i criteri selettivi dello sgravio accordato alle imprese e l'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, per far fronte agli oneri sopravvenuti in conseguenza del beneficio concesso alle imprese. L'antinomia riposa nel fatto che le regioni e le province autonome si giovano delle risorse statali anche quando le aziende fornitrici non abbiano aderito alla definizione agevolata e restino, quindi, tenute al versamento degli interi importi dovuti alle stesse regioni e province autonome. *Dalla circostanza, accidentale e imprevedibile, della rinuncia al contenzioso consegue il concreto ammontare delle entrate*.

La combinazione tra uno sgravio per le imprese modulato in termini restrittivi e uno stanziamento di risorse concepito in modo indifferenziato conduce a riconoscere, alle regioni e alle province autonome che abbiano superato il tetto di spesa, risorse superiori all'importo necessario a ripianarlo.

Va dunque ripristinato il rapporto di necessaria correlazione tra le risorse stanziare dal legislatore statale al fine di alleviare gli oneri delle imprese, e la finalità di rendere sostenibile per le regioni l'obiettivo di ripianare la spesa concernente i dispositivi medici.

Il punto di equilibrio tra gli interessi contrapposti consiste nel riconoscimento *a tutte le imprese della riduzione dell'importo dovuto, a prescindere dalla scelta di abbandonare il contenzioso*.

In tal modo, si pone rimedio alla irragionevolezza della disposizione impugnata e al rischio dell'assegnazione di somme ingiustificate alle regioni che hanno travalicato i tetti di spesa imposti dal legislatore statale. Le somme del fondo sono così *interamente* destinate alle aziende fornitrici di dispositivi medici, per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo del *payback*.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. 34/2023 nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. 78/2015.