

Sentenza: 11 gennaio 2022, n. 40

Materia: bilancio e contabilità pubblica, sport, sanità

Parametri invocati: artt. 117, comma 3 e 4, 118, 119 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: artt. 3, comma 2, 6-bis, comma 16, 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176

Esito:

- illegittimità costituzionale, *in parte qua*, dell'art. 3, comma 2 e dell'art. 19-octies, comma 2
- legittimità dell'art 6-bis, comma 16
- infondatezza/inammissibilità delle restanti questioni

Estensore: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale è chiamata a decidere sull'impugnativa da parte della Regione Campania di alcune disposizioni del d.l. n. 137/2020, come convertito, cd. "decreto ristori".

In primo luogo viene impugnato l'art. 3 comma 2 del d.l. n. 137/2020 che demanda al Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri l'adozione, con proprio provvedimento, dei criteri di ripartizione delle risorse del "Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche", istituito dal comma 1 dello stesso articolo, e la loro erogazione.

Con una prima censura la Regione sostiene che la norma darebbe rilievo alla cessazione o alla riduzione dell'attività degli enti determinata da provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive e non anche da quelli adottati dalle Regioni. Ciò quindi in violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza sostanziale, sanciti dall'art. 3 Cost., dato che anche i provvedimenti regionali si configurano "*a tutela della salute nell'ambito del medesimo contesto di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*".

La censura viene dichiarata inammissibile in base ad un consolidato orientamento della Corte secondo il quale affinché una censura fondata su un parametro estraneo al riparto di competenze possa essere esaminata devono ricorrere due presupposti: la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza (cfr. sentenza n. 187 del 2021 e precedenti ivi indicati).

Nel caso di specie la Corte non rilevando, dal ricorso regionale, i richiamati presupposti, dichiara l'inammissibilità della censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost.

Viene quindi esaminata e ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.: la ricorrente assume la violazione del principio di leale collaborazione in quanto la disposizione non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del fondo.

Premette la Corte che l'impugnativa è limitata al comma 2 dell'articolo 3 e cioè unicamente alla parte in cui si prevede che i criteri di ripartizione e l'erogazione delle risorse del fondo sono stabiliti con

provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, escludendo qualsiasi coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali. In questi termini la Regione ricorrente invoca dalla Corte una pronuncia additiva che imponga l'intesa, in modo che il riparto del fondo avvenga in forma concertata.

A fondamento dell'impugnativa, la Regione sostiene che la disposizione censurata afferisce alla materia dell'ordinamento sportivo, assegnata alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, comma 3 Cost., in relazione alla quale, come già riconosciuto dalla Corte nella sentenza n. 254/2013, *“l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere «nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati». Pertanto, solo con la previsione di un'intesa si verificherebbe la legittima attrazione in sussidiarietà, in funzione di un «esercizio unitario», da parte dello Stato”*.

Procedendo all'esame della censura la Corte – valutato che il fondo è chiaramente destinato alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche, ossia a soggetti giuridici di tale ordinamento - conferma che la disposizione afferisce alla materia “ordinamento sportivo” e alla competenza legislativa concorrente ex art. 117 comma 3 Cost.

Ricorda quindi di avere già ascritto alla competenza regionale in materia di ordinamento sportivo sia un fondo statale finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti (sentenza n. 254 del 2013), sia un finanziamento statale agli enti di promozione sportiva per consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale (sentenza n. 424 del 2004).

E rileva infine che, nel caso di specie, non vengono in rilievo altre competenze statali, nemmeno trasversali, che potrebbero eventualmente intrecciarsi con quella ravvisabile in capo alle Regioni.

Sulla base di queste considerazioni la Corte conferma che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, e il riconoscimento di una più ampia autonomia finanziaria di spesa alle Regioni nel novellato art. 119 Cost., allo Stato è preclusa la possibilità di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati (sentenze n. 71 del 2018, n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 423 del 2004), con due eccezioni: la specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o il verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008).

“In base all'art. 119 Cost., secondo e terzo comma, infatti, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve fondarsi su «tributi ed entrate propri», «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», quote di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale». Le risorse derivanti dalle suddette fonti devono essere sufficienti, in base al successivo quarto comma, a consentire a tali enti «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», senza che residuino spazi per forme di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali, appunto, i fondi vincolati”.

Pur riconoscendo come, nonostante la previsione costituzionale, si sia ancora in presenza di un sistema a finanza largamente derivata, la Corte conferma che in via ordinaria e salva l'esistenza di un diverso fondamento costituzionale, i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano un'illegittima sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente all'autonomia di spesa degli enti territoriali.

Viene inoltre esclusa la riconducibilità dell'intervento sia alla «competenza statale in materia di perequazione finanziaria», in implicito raccordo con l'ipotesi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. perché un finanziamento statale è riconducibile a quest'ultima previsione soltanto in presenza di specifiche condizioni che la Corte non ravvisa nel caso in esame; sia alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q) Cost.), dato che nel caso di specie, non vengono direttamente in rilievo misure atte a contrastare, ovvero a prevenire, la diffusione del contagio nell'emergenza pandemica: *“non ricorrono quindi le condizioni per ascrivere l'intervento statale al suddetto ambito di competenza, che altrimenti assumerebbe un carattere impropriamente “onnivoro” delle attribuzioni regionali”*.

In difetto della riconducibilità a una materia di competenza esclusiva statale o al quinto comma dell'art. 119 Cost., la disposizione viene quindi dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri 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.

La Regione impugna inoltre, sempre per violazione del principio di leale collaborazione, il comma 16 dell'art. 6-bis del d.l. n. 137/2020 assumendo che la misura ivi prevista interverrebbe nella materia del diritto allo studio universitario, appartenente all'ambito di competenza legislativa regionale residuale o comunque a quella concorrente dell'istruzione.

La norma demanda ad un decreto del Ministero dell'università e della ricerca la definizione delle modalità di attuazione di un contributo in favore dei "collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68", contributo finalizzato a sostenere per l'anno 2021 le strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede.

Anche in questo caso la Regione non censura la disposizione nella parte in cui prevede il contributo, ma soltanto nella parte in cui ne disciplina l'attuazione senza prevedere una forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie regionali, in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

La Corte ritiene infondata la censura rilevando che – sebbene attinente all'ambito del diritto allo studio di competenza legislativa residuale (sentenza n. 87 del 2018) – la disposizione riguarda i collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, cioè una particolare categoria di collegi universitari, inserita all'interno del sistema integrato di strumenti e servizi di cui al richiamato d.lgs. 68/2012, disciplinata direttamente dallo Stato.

La qualifica di collegio universitario di merito accreditato può infatti essere ottenuta solo da istituzioni altamente qualificate, gestite da soggetti che non perseguono fini di lucro, e all'esito di un complesso percorso che dimostri la sussistenza di particolari requisiti (art. 17, comma 3 d.lgs. 68/2012).

Il procedimento di accreditamento è poi declinato da un decreto ministeriale e tali collegi sono inoltre destinatari di finanziamenti statali, anch'essi stabiliti con decreto ministeriale (art. 17, comma 6).

In questi termini con il d.lgs. n. 68 del 2012 lo Stato ha realizzato, al fine di garantirne un esercizio unitario, una attrazione in sussidiarietà delle funzioni relative non solo al riconoscimento e all'accreditamento, ma anche al finanziamento dei collegi universitari accreditati: e ciò è legittimamente avvenuto poiché, sui peculiari contenuti del d.lgs. n. 68 del 2012, è a suo tempo (in data 15 marzo 2012) intervenuta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Pertanto, lo specifico contributo speciale riconosciuto per l'esercizio 2021 dall'art. 6-bis, comma 15, del d.l. n. 137 del 2020, costituisce una mera attuazione di quanto già di competenza statale ai sensi del d.lgs. n. 68 del 2012, con la conseguenza che nella specie non risulta leso il principio di leale collaborazione.

Viene quindi esaminata la censura relativa all'articolo 19-septies, comma 4, del d.l. 137/2020. La norma demanda a un decreto del Ministro della salute la determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle disposizioni dello stesso articolo 19-septies che, al fine di favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina da parte dei cittadini dei piccoli centri urbani (cioè comuni o centri abitati con meno di 3.000 abitanti), riconosce alle farmacie che vi operano un contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro per ciascun soggetto beneficiario [...] delle spese per l'acquisto e il noleggio, nell'anno 2021, di apparecchiature necessarie per l'effettuazione di prestazioni di telemedicina di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro della salute 16 dicembre 2010.

La Regione ricorrente assume che la misura di promozione dell'utilizzo della telemedicina presso le farmacie dei piccoli centri inciderebbe sulla competenza concorrente delle Regioni in materia di "tutela della salute" e quindi censura la violazione del principio di leale collaborazione in

ragione della mancanza di partecipazione nella determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle disposizioni, demandata unilateralmente alla decretazione ministeriale.

La Corte – pur riconoscendo un intreccio fra diversi ambiti materiali – afferma che il nucleo essenziale della normativa considerata è riconducibile in via prevalente alla competenza statale in materia di sistema tributario. Al riguardo pone in evidenza che il contributo è riconosciuto sotto forma di credito di imposta (comma 1 art. 19-septies) e che il successivo comma 3 ne disciplina coerentemente l'utilizzo prevedendo che esso sia fruibile esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 (*Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni*) e inoltre che lo stesso non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Il legislatore statale, con la disposizione in oggetto, ha previsto una agevolazione tributaria, propriamente tale e dettata da motivi extrafiscali (sentenza n. 120/2020) utilizzando uno strumento funzionale ad agevolare l'acquisto e il noleggio delle suddette apparecchiature attraverso risorse proprie – che rimangono fin dall'inizio nella disponibilità del contribuente grazie alla riduzione del debito fiscale o contributivo – piuttosto che con quelle trasferite.

In tal modo l'intervento normativo afferisce alla competenza esclusiva statale sul sistema tributario e non a quello più normalmente utilizzato dalle Regioni quando intendono riconoscere incentivi economici nelle materie di loro competenza, cioè quello della «erogazione di contributi finanziari a soggetti privati» (sentenza n. 423 del 2004); la possibilità di agire sul piano fiscale è infatti ad esse riconosciuta, con riguardo ai tributi regionali propri derivati, solo nei limiti consentiti dall'ordinamento statale.

Nella fattispecie in esame la Corte ravvisa la prevalenza dell'ambito materiale della competenza legislativa esclusiva statale relativa al sistema tributario, *“l'unica che in questo caso ha consentito di riconoscere un'ampia possibilità di compensazione (che include persino i contributi previdenziali) di entrate già spettanti a soggetti impositori pubblici e di regolarne i relativi criteri”*.

La modalità di coinvolgimento delle Regioni non risulta invasiva ed è sostanzialmente analoga a quella già concordata in data 17 ottobre 2019 in Conferenza Stato-Regioni ai fini della sperimentazione dei servizi di telemedicina erogabili dalle farmacie, ai sensi dell'art. 1, commi 403 e 406, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020). Ne deriva che non è costituzionalmente necessario il coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di attuazione del contributo in esame e che non risulta pertanto violato il principio di leale collaborazione.

Altra impugnazione proposta è quella relativa al comma 2 dell'articolo 19-octies d.l. n. 137/2020, sempre rivolta ad ottenere una sentenza additiva che imponga una intesa con le Regioni.

L'articolo 19-octies autorizza, per l'anno 2021, la spesa di 5 milioni di euro per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori dei quali sono riconosciute evidenza e appropriatezza e l'impugnato comma 2 demanda ancora una volta in via esclusiva a decreti ministeriali di stabilire le modalità di attuazione della disposizione anche con riguardo alla destinazione e distribuzione delle previste risorse.

Da qui il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. poiché, in violazione del principio di leale collaborazione, la norma non avrebbe garantito la necessaria partecipazione delle Regioni nell'individuazione delle modalità con le quali dare attuazione all'autorizzazione di spesa.

La censura viene accolta *“in quanto le previsioni dell'art. 19-octies del d.l. n. 137 del 2020 afferiscono alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute». Come dichiara il comma 1 della citata disposizione, l'obiettivo dell'intervento statale è di consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure, mediante il potenziamento di strumenti operativi, i test di Next-Generation Sequencing”*.

La Corte precisa che *“questi ultimi sono già impiegati, specialmente in ambito oncologico, nell’organizzazione del Servizio sanitario nazionale e non è condivisibile la tesi della difesa statale, volta a negare la necessità del coinvolgimento regionale sull’assunto della piena riconducibilità della suddetta autorizzazione di spesa alla competenza esclusiva statale, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in materia dei livelli essenziali di assistenza (LEA)”*.

Invero la determinazione dei LEA rientra sì nell’ambito della competenza esclusiva statale, ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni: il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA 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.

Da qui la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione e la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 19-octies, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020 nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, 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.