

SENTENZA N. 131

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 settembre 2011, depositato in cancelleria il 26 settembre 2011, ed iscritto al n. 108 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.— Con ricorso notificato il 19-21 settembre 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 26 settembre 2011 (reg. ric. n. 108 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue), per violazione degli artt. 81, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.— L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 «istituisce il Centro Regionale Sangue, di seguito denominato CRS, quale struttura finalizzata a garantire l'autosufficienza regionale ed a concorrere all'autosufficienza nazionale», la cui sede, ai sensi del successivo comma 2, «è determinata con deliberazione della Giunta regionale». L'art. 2 della stessa legge disciplina le funzioni del Centro regionale sangue. L'art. 4 ne regola la composizione, stabilendo al comma 1 che le funzioni del direttore generale e del comitato di gestione sono determinate «con decreto del Presidente della Giunta regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla pubblicazione della presente legge». L'art. 5 prevede l'istituzione presso il Centro regionale sangue di una Commissione regionale per le attività trasfusionali, con durata triennale, e ne individua la composizione e le funzioni. L'art. 10, in tema di «piani di programmazione» delle attività trasfusionali, del sangue e del plasma, stabilisce al comma 2 che tali piani sono presentati dal Centro regionale sangue «alla Giunta regionale che adotta ogni determinazione conseguente previo parere della Commissione consiliare competente per materia». Ai sensi dell'art. 13, infine,

«la copertura finanziaria degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge, quantificati per l'esercizio finanziario 2011 in euro 500.000,00, è garantita dalle risorse finanziarie allocate alla U.P.B. 6.1.04.02 (capitolo 61040205) dello stato di previsione della spesa del bilancio 2011. Per gli anni successivi, alla copertura finanziaria degli oneri previsti dalla presente legge, si provvede con la legge di approvazione del bilancio della Regione e con la collegata legge finanziaria che l'accompagna».

3.— Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le norme impugnate violerebbero innanzi tutto l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto prevedono «interventi in materia di organizzazione sanitaria non contemplati nel piano di rientro» dal disavanzo sanitario, oggetto dell'accordo del 17 dicembre 2009 stipulato tra il Presidente della Regione Calabria, il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze. Il carattere vincolante del piano di rientro si evincerebbe dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), secondo cui «[g]li 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», e sarebbe riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 141 e n. 100 del 2010), che qualificerebbe quegli interventi come «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica».

Inoltre, gli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 violerebbero l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto «demandano alla Giunta regionale compiti che interferiscono sulle funzioni attribuite al Commissario ad acta» dal Consiglio dei ministri con mandato commissariale del 30 luglio 2010. Con sentenza n. 78 del 2011, questa Corte avrebbe, infatti, precisato che, «anche qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ma ricorra una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, tale situazione è idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.».

Infine, ad avviso della difesa dello Stato, l'art. 13 della legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 81 Cost., sia perché il comma 1, quantificando in 500.000 euro gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame per l'anno 2011, indicherebbe «una somma incongrua, considerato che il Centro dovrà sostenere, oltre alle spese per i relativi organi, anche quelle del personale da assegnare al Centro medesimo (al quale peraltro la legge in esame non fa alcun riferimento) e quelle di funzionamento», sia perché il comma 2, riguardante gli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, non ne quantificherebbe l'ammontare, né specificherebbe i relativi mezzi di copertura.

4.— La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

5.— Successivamente al ricorso, l'art. 1 della legge della Regione Calabria 3 febbraio 2012, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2011, n. 24, recante «Istituzione del Centro Regionale Sangue») ha sostituito l'art. 14, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2011. Tale disposizione, che nel testo originario prevedeva l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione (avvenuta il 16 luglio), nel testo vigente stabilisce che «[l]'efficacia della presente legge è sospesa in attesa dell'attuazione del piano di rientro».

### *Considerato in diritto*

1.— Con ricorso notificato il 19-21 settembre 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 26 settembre 2011 (reg. ric. n. 108 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue).

Le disposizioni impugnate – nell'individuare le finalità, le funzioni, l'organizzazione interna, le modalità di azione e la copertura finanziaria dell'istituendo Centro regionale sangue – sono censurate sotto tre profili. Innanzitutto, esse violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto prevedono interventi in materia di organizzazione sanitaria che non sarebbero contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, oggetto dell'accordo del 17 dicembre 2009 stipulato tra il Presidente della Regione Calabria, il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze, e si porrebbero perciò in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. In secondo luogo, gli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 si porrebbero in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto demandano alla Giunta regionale compiti che interferirebbero con le funzioni attribuite al commissario ad acta. In terzo luogo, l'art. 13 della legge regionale impugnata lederebbe l'art. 81 Cost., perché la quantificazione degli oneri finanziari per il 2011, indicata nel comma 1, sarebbe incongrua e perché il comma 2, riguardante gli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, non ne quantificherebbe l'ammontare, né specificherebbe i relativi mezzi di copertura.

2.— Successivamente alla presentazione del ricorso, l'art. 1 della legge della Regione Calabria 3 febbraio 2012, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2011, n. 24, recante «Istituzione del Centro Regionale Sangue») ha sostituito l'art. 14, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2011. Tale disposizione, che nel testo originario prevedeva l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, stabilisce che «[1]l'efficacia della presente legge è sospesa in attesa dell'attuazione del piano di rientro». A partire dall'11 febbraio 2012, dunque, è stata sospesa l'efficacia della legge censurata che, entrata in vigore il 16 luglio 2011, non risulta aver avuto medio tempore applicazione.

Lo *ius superveniens*, nonostante abbia sospeso l'efficacia dell'intera legge regionale n. 24 del 2011, assume rilievo solo con riguardo alla censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost., in base alla quale le misure previste dalla normativa impugnata non sarebbero contemplate nel piano di rientro dal disavanzo sanitario. La modifica introdotta, infatti, sospende l'efficacia della legge censurata «in attesa dell'attuazione del piano di rientro». In tal modo, però, la legge rimette interamente all'amministrazione regionale il potere di decidere se il piano di rientro sia stato attuato – il che, peraltro, non implica necessariamente l'effettivo rientro dal disavanzo sanitario della Regione – e di restituire, conseguentemente, efficacia alla legge impugnata che, medio tempore, è rimasta valida, sia pure senza produrre effetti. Ne discende che lo *ius superveniens* non consente di dichiarare cessata la materia del contendere, perché la modifica introdotta dall'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 6 del 2012 – che non ha abrogato, ma solo sospeso l'efficacia della legge censurata – non ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate dal ricorrente (sentenza n. 333 del 2010).

3.— Tutte le disposizioni impugnate – gli artt. 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 – sono censurate dal ricorrente con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto prevedrebbero interventi in materia di organizzazione sanitaria che non sono contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La censura è fondata.

L'istituzione del Centro regionale sangue di cui alla legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 non è prevista nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, oggetto dell'accordo del 17 dicembre 2009 stipulato tra il Presidente della Regione Calabria, il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il carattere vincolante del piano di rientro è stabilito sia dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), secondo il quale «[g]li interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo (...)»; sia dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in base al quale «[g]li 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».

Questa Corte ha più volte affermato che l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 è «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (da ultimo, sentenza n. 163 del 2011). Ne consegue che gli artt. 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011, prevedendo un intervento non contemplato nel piano di rientro, violano l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.— Meritevole di accoglimento è altresì la censura riferita agli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2011 per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Le disposizioni impugnate demandano alla Giunta regionale una pluralità di compiti, che consistono nello stabilire con apposita deliberazione la sede del Centro regionale sangue (art. 1, comma 2), nel definire con decreto del Presidente della Giunta regionale le funzioni del direttore generale e del comitato di gestione (art. 4, comma 1), e nell'adottare, in tema di «piani di programmazione» delle attività trasfusionali, del sangue e del plasma, «ogni determinazione conseguente previo parere della commissione consiliare competente per materia» (art. 10, comma 2).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'esercizio del potere sostitutivo statale, demandato al commissario ad acta in vista dell'attuazione di un piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, è imposto dalle esigenze della finanza pubblica e, più in generale, «dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute», con la conseguenza che «le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 78 del 2011).

I compiti che gli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2011 assegnano alla Giunta regionale interferiscono con l'esercizio delle funzioni del commissario ad acta, in quanto sono diretti a realizzare un intervento – l'istituzione del Centro regionale sangue – che, aggravando il disavanzo sanitario della Regione Calabria, avrebbe l'effetto di ostacolare

l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale. Ne deriva, perciò, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

5.— Infine, va accolta anche la censura riferita all'art. 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 per violazione dell'art. 81 Cost.

La disposizione impugnata stabilisce che gli oneri di spesa derivanti dalla istituzione del Centro regionale sangue sono quantificati per l'esercizio finanziario 2011 in euro 500.000,00, e che la loro copertura finanziaria «è garantita dalle risorse finanziarie allocate alla U.P.B. 6.1.04.02 (capitolo 61040205) dello stato di previsione della spesa del bilancio 2011» (comma 1). Per gli anni successivi, «alla copertura finanziaria degli oneri previsti dalla presente legge, si provvede con la legge di approvazione del bilancio della Regione e con la collegata legge finanziaria che l'accompagna» (comma 2).

Come questa Corte ha più volte affermato, «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (ex plurimis, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010) e la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (da ultimo, sentenza n. 272 del 2011). L'art. 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 non presenta questi requisiti, così violando l'art. 81 Cost.: da un lato, al comma 1, indica una somma sicuramente insufficiente per coprire tutte le spese per il funzionamento del Centro, incluse quelle per il personale (a cui peraltro la legge non fa alcun riferimento); dall'altro, al comma 2, non quantifica l'ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, né specifica i relativi mezzi di copertura.

6.— In considerazione della inscindibile connessione esistente tra le norme impugnate e le altre disposizioni della legge regionale n. 24 del 2011, l'illegittimità costituzionale delle prime deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue);

2) dichiara in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, 4, commi 2 e 3, 6, 7, 8, 9, 10, comma 1, 11, 12 e 14 della legge regionale n. 24 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 maggio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI