

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **9/2023** (ECLI:IT:COST:2023:9)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **PROSPERETTI**

Udienza Pubblica del **29/11/2022**; Decisione del **20/12/2022**

Deposito del **30/01/2023**; Pubblicazione in G. U. **01/02/2023**

Norme impugnate: Artt. 1, c. 1° e 2°; 2, c. 1° e 2°; e 4, c. 1°, della legge della Regione Abruzzo 21/12/2021, n. 27.

Massime: **45263 45308**

Atti decisi: **ric. 17/2022**

SENTENZA N. 9

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1 e 2; e 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27 (Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Polizia locale e

modifiche alla l.r. 30/2002), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 1° marzo 2022, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 20 dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 22 febbraio 2022 e depositato il successivo 1° marzo 2022 (reg. ric. n. 17 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27 (Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia locale e modifiche alla l.r. 30/2002) in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», nonché in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

1.1.- L'articolo impugnato stabilisce che «1. Gli operatori delle Forze Armate, delle Forze di Polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia locale, nonché gli operatori delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, soccorso, ordine pubblico, sicurezza e protezione civile, che accedono in pronto soccorso a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio, sono esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione alle prestazioni erogate anche in caso di dimissione in codice bianco. 2. Indipendentemente dal codice di dimissione dal pronto soccorso, gli stessi operatori sono altresì esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione ad eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio per un periodo massimo di due anni a decorrere dal giorno dell'evento traumatico».

1.2.- Con il primo motivo del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021 configurerebbe, attraverso le previste forme di esonero dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria, una prestazione ulteriore rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), ponendosi così in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, con il divieto di spese non obbligatorie, stabilito dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, con la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Regione Abruzzo, essendo assoggettata a un piano di rientro dal disavanzo sanitario e al conseguente divieto di spese non obbligatorie, non potrebbe, infatti individuare e garantire livelli di assistenza ulteriore rispetto ai LEA.

In proposito, il ricorrente evidenzia che questa Corte ha più volte affermato la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario e «ha altresì precisato che, di regola, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di

coordinamento della finanza pubblica sono funzionali a preservare l'equilibrio economico finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». (sono citate le sentenze n. 172 del 2018, n. 82 del 2015, n. 278 del 2014, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011).

Per queste ragioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, pertanto, che le disposizioni impugnate siano lesive dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021, per violazione degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e alle previsioni del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), ritenendo che avrebbe, da un lato, leso la competenza esclusiva riservata allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e, dall'altro, violato il divieto «di effettuare spese non obbligatorie e non destinare a prestazioni non incluse nei Livelli essenziali di assistenza risorse del Servizio sanitario regionale distogliendole dalla finalità cui sono vincolate».

1.4.- Il ricorrente chiede, inoltre, la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, che detta disposizioni attuative della norma impugnata, e 4, comma 1, che stabilisce l'invarianza finanziaria della misura in oggetto, della stessa legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021, ritenendo tali norme strettamente connesse e consequenziali alle disposizioni impugnate.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 17 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, nonché degli artt. 2, commi 1 e 2; e 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021.

1.1.- L'art. 1, commi 1 e 2, nella formulazione originaria, prevedeva che gli operatori delle Forze Armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia locale, nonché gli operatori delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, soccorso, ordine pubblico, sicurezza e protezione civile, che accedono in pronto soccorso, a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio, siano esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria (cosiddetto "ticket") in relazione alle prestazioni erogate, anche in caso di dimissione in codice bianco e che, indipendentemente dal codice di dimissione dal pronto soccorso, gli stessi operatori siano altresì esonerati dal pagamento del ticket in relazione ad eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio, per un periodo massimo di due anni a decorrere dal giorno dell'evento traumatico.

1.2.- Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ritenendo che le disposizioni impugnate si pongano in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, con il divieto di spese non obbligatorie, stabilito dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in quanto la Regione Abruzzo, essendo impegnata in un piano

di rientro dal disavanzo sanitario, non potrebbe individuare, né porre a carico del servizio sanitario regionale, livelli ulteriori di assistenza.

1.3.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, invece, la violazione, da parte delle medesime disposizioni regionali, degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e alle disposizioni del d.P.C.m. del 12 gennaio 2017.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate invaderebbero, infatti, la competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e comporterebbero la destinazione di risorse a prestazioni non incluse nei LEA, distogliendole così dalla finalità cui sono vincolate.

1.4.- Infine, l'Avvocatura generale dello Stato chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale anche degli artt. 2, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della stessa legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021, in quanto strettamente connessi e consequenziali alle disposizioni impugnate.

2.- Successivamente al deposito del ricorso, a decorrere dal 19 marzo 2022, è entrato in vigore l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni) che ha soppresso le parole «ordine pubblico, sicurezza», presenti nel testo originario della norma impugnata.

Le modifiche apportate lasciano, però, intatto il nucleo precettivo dell'originaria versione della norma contestato dal ricorrente, in quanto mirate, esclusivamente, a precisare l'ambito delle attività in cui possono essere impegnati gli operatori di associazioni e cooperative, escludendo da queste le attività di ordine pubblico e sicurezza. Tali modifiche non sono, pertanto, rilevanti.

3.- Le questioni promosse sono inammissibili.

3.1.- Il ricorrente si limita, nella ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento, a richiamare l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 - in relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - e l'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, oltre che le disposizioni del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, con riferimento alla prospettata lesione degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Nonostante l'indubbio rilievo di tali disposizioni, l'Avvocatura generale dello Stato omette ogni riferimento agli artt. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», relativi alla vincolatività dei piani di rientro, oltre che all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) che, con specifico riferimento al tema dei LEA, prevede la separazione contabile delle relative risorse.

3.2.- Il ricorso risulta, inoltre, privo di una, seppure sintetica, ricostruzione della normativa statale relativa alle modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto "ticket") che, pure, costituisce l'oggetto della disciplina della norma regionale impugnata, finalizzata ad esonerare dalla compartecipazione della spesa sanitaria gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia locale.

Manca, infatti, ogni riferimento all'art. 1, comma 796, lettera p), della legge n. 296 del

2006, che ha introdotto per gli assistiti non esentati il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e il ticket di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero, non seguite da ricovero, la cui condizione è stata codificata come codice bianco (che indica la differibilità o, comunque, la non urgenza degli interventi richiesti al termine degli accertamenti in pronto soccorso).

Né il ricorrente considera l'art. 6, comma 2, lettera c), del decreto del Ministro della sanità 1° febbraio 1991 (Rideterminazione delle forme morbose che danno diritto all'esenzione dalla spesa sanitaria) che, in via generale e senza alcuna limitazione, stabilisce che gli «infortunati sul lavoro o affetti da malattie professionali» sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria, limitatamente alle prestazioni correlate alla patologia invalidante.

La detta disposizione risulta, anche in considerazione della circostanza che il già richiamato art. 1, comma 796, lettera p), della legge n. 296 del 2006 introduce il ticket solo per gli «assistiti non esentati», di indubbio rilievo nella concreta ricostruzione della complessiva disciplina statale, venendo richiamata, tra l'altro, nel preambolo di recenti provvedimenti con cui alcune regioni hanno introdotto, in via amministrativa, forme di esenzione per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco del tutto analoghe a quelle stabilite dalla norma impugnata (deliberazione della Giunta della Regione Piemonte 7 agosto 2020, n. 39-1859, recante «Riconoscimento codice di esenzione L99 per il personale dei corpi di Polizia ad ordinamento civile e militare, Arma dei carabinieri, Forze Armate e Vigili del Fuoco per gli infortuni incorsi in orario di lavoro che comportino la fruizione di prestazioni erogate da strutture di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero e classificate in uscita con codice colore "bianco"»; deliberazione della Giunta della Regione Puglia 16 luglio 2020, n.1108 recante «Compartecipazione alla spesa a seguito di infortunio sul lavoro: disposizioni»; deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna 4 marzo 2019, n. 313, recante «Determinazioni in tema di esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria per soggetti che non godono di copertura assicurativa INAIL a seguito di infortunio sul lavoro»).

3.3.– Il ricorso omette, altresì, di chiarire l'ambito in cui si colloca la norma impugnata, trascurando ogni ricostruzione delle forme e delle modalità di tutela vigenti, a livello nazionale, per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali del personale «delle Forze Armate, delle Forze di Polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia locale, nonché per gli operatori delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, sicurezza e protezione civile».

In particolare, manca ogni riferimento all'art. 1, comma 555, della legge n. 296 del 2006, ai sensi del quale le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 219 a 221, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)» - che avevano abrogato le norme «che, comunque, pongono le spese di cura a carico dell'amministrazione» - non si applicano alle spese di cura «sostenute dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate e di polizia e conseguenti a ferite o lesioni riportate nell'espletamento di servizi di polizia o di soccorso pubblico, ovvero nello svolgimento di attività operative o addestrative, riconosciute dipendenti da causa di servizio», nonché all'art. 12-bis del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, che ha successivamente escluso il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate dall'assicurazione obbligatoria garantita dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

4.– In conclusione, il ricorrente avrebbe dovuto vagliare il denunciato contrasto delle disposizioni impugate con i parametri interposti evocati alla stregua della complessiva disciplina statale vigente in materia, in particolare quella relativa all'ambito della tutela

assicurata, nel caso di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio, al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia locale, per cui la totale mancata considerazione delle summenzionate disposizioni vizia, irrimediabilmente, il ricorso per l'omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, a cui consegue, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità delle questioni proposte (ex multis, sentenza n. 265 del 2020), impedendo anche lo scrutinio nel merito delle norme ritenute dal ricorrente imprescindibilmente connesse alle disposizioni impugnate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1 e 2; e 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27 (Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Polizia locale e modifiche alla l.r. 30/2002), promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», nonché in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.