



5 MAGGIO 2021

La legge della Regione Piemonte a
sostegno delle Rsa: un'incostituzionale
sottrazione di risorse vincolate
all'attuazione dei Lea

di Francesco Pallante

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

La legge della Regione Piemonte a sostegno delle Rsa: un'incostituzionale sottrazione di risorse vincolate all'attuazione dei Lea*

di **Francesco Pallante**

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: L'articolo analizza la legge della Regione Piemonte n. 3 del 2021, che ha previsto misure di sostegno economico per le residenze socio-sanitarie regionali, e critica la scelta di utilizzare a tal fine risorse finanziarie vincolate all'attuazione dei livelli essenziali di assistenza (in contrasto con la recente giurisprudenza costituzionale). Nel finale si domanda come far valere l'incostituzionalità della legge regionale, non avendo provveduto il governo a impugnarla innanzi alla Corte costituzionale in via principale.

Abstract [En]: This paper analyses and criticizes Piedmont Regional law no. 3 of 2021, which provided for economic support measures for regional residential health-care facilities, using financial resources bounded to the implementation of the essential levels of assistance and despite it directly contravenes the most recent constitutional jurisprudence. Since the government did not appeal this regional law before the Constitutional Court, the paper, in the end, suggests how to assert its unconstitutionality.

Parole chiave: Livelli essenziali di assistenza, spese vincolate, discrezionalità politica, diritti costituzionali, Regione Piemonte

Keywords: Essential levels of assistance, bounded expenses, political discretion, constitutional rights, Piedmont Region

Sommario: 1. Spese vincolate e spese assoggettate al principio della sostenibilità economica. 2. L'intervento legislativo della Regione Piemonte a sostegno economico delle Rsa. 2.1. Le misure di sostegno economico. 2.2. Le fonti di finanziamento. 3. Le risorse sottratte alle spese inerenti all'attuazione dei Lea. 4. Le risorse sottratte alle spese inerenti all'attuazione del diritto alla casa. 5. Nell'inerzia del governo, un'incostituzionalità non facile da far valere.

1. Spese vincolate e spese assoggettate al principio della sostenibilità economica

Nell'ambito del filone giurisprudenziale¹ con cui la Corte costituzionale sta progressivamente definendo la delicatissima questione del rapporto tra vincoli di bilancio e attuazione dei diritti costituzionali – filone

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Oltre alle sentenze n. 188 del 2015, n. 10 del 2016, n. 275 del 2016 e n. 62 del 2020, occorre considerare: la sentenza n. 169 del 2017 (su cui cfr. A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in «Rivista Aic», n. 4, 2017; P. Giangaspero, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche «in scienza e coscienza» e vincoli alle Regioni*, in «Le Regioni», n. 1, 2018, pp. 133-144; D. Morana, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in «Osservatorio Aic», n. 1, 2018), la sentenza n. 196 del 2018 (su cui cfr. R. Bin, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in «Le Regioni», n. 1, 2019, pp. 15-18; A. Cardone, *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in «Le

che viene fatto risalire all'ormai notissima sentenza n. 275 del 2016², ma che, probabilmente, va già ricondotto alle pronunce n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016³ – la sentenza n. 62 del 2020⁴ spicca per la chiarezza con cui affronta il finanziamento del diritto forse più costoso⁵: quello preposto alla tutela della salute delle persone.

Ricostruendo il quadro di massima delle competenze statali e regionali in materia, la sentenza (punto 4.3. del Considerato in diritto) così distingue i compiti gravanti su ciascun «livello di governo» della «funzione sanitaria pubblica»: (a) allo Stato spetta definire «le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento»; (b) alle Regioni spetta «organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi». In questo quadro di massima – rivolto a «realizzare una gestione della funzione sanitaria

Regioni», n. 1, 2019, pp. 19-36; E. Cavasino, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in «Le Regioni», n. 1, 2019, pp. 37-74; C. Forte e M. Pieroni, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in «Federalismi.it», n. 12, 2019; P. Giangaspero, *La Corte e le sue corti*, in «Le Regioni», n. 1, 2019, pp. 75-88; P.S. Maglione, *Brevi riflessioni in tema di legittimazione e parametro dell'incidente di costituzionalità nei giudizi contabili di parificazione del bilancio regionale*, in «Dirittiregionali.it», n. 3, 2019; G. Rivosecchi, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in «Federalismi.it», n. 15, 2019) e la sentenza n. 157 del 2020 (su cui cfr. C. Buzzacchi, *Corte costituzionale: il sistema sanitario non è un'azienda privata, la salute non è subordinata all'equilibrio finanziario*, in «laCostituzione.info», 25 luglio 2020).

² Su cui cfr. A. Apostoli, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in «Forumcostituzionale.it», n. 1, 2017; F. Blando, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in «Federalismi.it», n. 10, 2017; R. Cabazzi, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in «Le regioni», n. 3, 2017, pp. 593-608; L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 6, 2016, pp. 2339-2343; A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in «Rivista Aic», n. 4, 2017; E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in «Nomos», n. 1, 2017; F. Gambardella, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Nomos», n. 1, 2017; A. Longo, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in «Federalismi.it», n. 10, 2017; A. Lucarelli, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 6, 2016, pp. 2343-2352; L. Madau, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in «Osservatorio Aic», n. 1, 2017; F. Pallante, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 6, 2016, pp. 2499-2523; M. Picchi, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare*, «Osservatoriosullefonti.it», 2017.

³ Su cui cfr. P. Giangaspero, *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la «insufficienza» dei trasferimenti alle Provincie*, in «Le Regioni», n. 3, 2016, pp. 555-561; L. Mollica Poeta, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in «Osservatorio Aic», n. 2, 2016.

⁴ Su cui cfr. C. Buzzacchi, *Il ruolo del «servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale» alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei Lea*, in «Forumcostituzionale.it», n. 2, 2020 e F. Masci, *I Lea non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un trend giurisprudenziale in consolidamento*, in «Forumcostituzionale.it», n. 4, 2020.

⁵ Come argomentato da S. Holmes e C.R. Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna 2000 (ed. orig. 1999), tutti i diritti costano e non è agevole determinare con precisione il costo di ciascun singolo diritto (banalmente, poiché tutti i diritti, per essere tali, devono poter essere difesi in giudizio, il costo dell'ordinamento giudiziario andrebbe ripartito – ma come? – tra tutti i diritti; ma è chiaro che un discorso analogo potrebbe valere per la difesa militare, per la pubblica sicurezza, per la tutela dell'ambiente, per la rete stradale, per l'illuminazione pubblica, per le elezioni politiche, ecc.).

pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini» – la precisa individuazione dei compiti spettanti allo Stato e alle Regioni «rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze»⁶ e in coerenza «con le regole di bilancio [che] prevedono la separazione dei costi “necessari”, inerenti alla prestazione dei Lea, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica».

Poco più avanti (punto 4.4.2 del Considerato in diritto), la sentenza definisce le spese correlate «alla corretta quantificazione dei Lea» come «integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali», di modo che se ne può ricavare la distinzione tra:

- spese inerenti alla prestazione dei Lea: da considerarsi necessarie e vincolate all'erogazione dei Lea stessi (oltre che, in forza della sentenza n. 169 del 2017, incompressibili);
- altre spese sanitarie: da considerarsi, al pari delle prestazioni sociali⁷, assoggettate al principio della sostenibilità economica.

Di qui, la conseguenza che, mentre per le spese assoggettate al principio della sostenibilità economica occorre «fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini [appunto] di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei Lea». Ciò, naturalmente, non significa che le spese inerenti ai livelli essenziali di assistenza possano prescindere dalla raccolta delle risorse necessarie ad attuarli – e dunque dalle condizioni economiche generali del Paese – bensì che, la loro «necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa»⁸. Sicché, in definitiva, una volta esercitata (in collaborazione con le Regioni)⁹ la competenza statale volta, nel

⁶ In proposito, la sentenza n. 62 del 2020 (punto 4.5 del Considerato in diritto) precisa che «il contenuto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei Lea» è tale per cui «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017)».

⁷ Sentenza n. 62 del 2020, punto 4.5 del Considerato in diritto.

⁸ Anche se – occorre precisare – il riconoscimento di un diritto implica, quantomeno, il finanziamento del livello essenziale delle prestazioni inserenti a quello stesso diritto (e sempre che tale livello, legislativamente determinato, non sia inferiore al livello minimo essenziale ricavabile dal dettato costituzionale): «va infatti ben compreso come il *vulnus* determinato dall'approssimativa individuazione delle risorse destinate a sostenere la spesa – sanitaria e anche di altra natura – non produce i suoi effetti a livello esclusivamente contabile, ma si estende anche nei confronti della previsione costituzionale che è posta a salvaguardia del principio di uguaglianza in un sistema di differenziazione dello Stato sociale, che si realizza in virtù del nostro panorama di istituzioni del territorio: la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni» (così C. Buzzacchi, *Il ruolo del «servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale» alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei Lea* cit., pp. 670-671). Sulla distinzione concettuale tra livelli essenziali delle prestazioni e livelli minimi essenziali (o contenuto minimo essenziale) dei diritti cfr. D. Messineo, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino 2012.

⁹ Lo precisa la sentenza n. 169 del 2017 (punto 9.3.2. del Considerato in diritto), affermando che «è bene quindi ricordare che la determinazione dei Lea è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata

contempo, a definire i Lea e a determinare le risorse necessarie alla loro attuazione, le Regioni risultano vincolate a impiegare integralmente le risorse a tal fine ricevute nell'attuazione dei Lea, permanendo loro margini di discrezionalità soltanto in merito all'organizzazione delle modalità di erogazione dei relativi servizi.

2. L'intervento legislativo della Regione Piemonte a sostegno economico delle Rsa

Alla luce del quadro ora sommariamente ricostruito, risulta evidente che qualsiasi decisione regionale volta a sottrarre risorse dalle voci di bilancio destinate al finanziamento dei Lea, con l'intento di impiegarle, in forza di una decisione discrezionale, a fini diversi dall'attuazione dei Lea stessi, risulterebbe irrimediabilmente irriducibile al dettato costituzionale. Più precisamente, si tratterebbe di una duplice irriducibilità. Anzitutto, perché svincolerebbe dall'erogazione dei livelli essenziali di assistenza risorse a ciò vincolate, in difformità dal dettato della sentenza n. 62 del 2020. Inoltre, perché comprimerebbe l'ammontare delle risorse destinate all'erogazione dei Lea, in difformità dal dettato della sentenza n. 169 del 2017, che espressamente qualifica tali risorse come «incomprimibili»¹⁰.

Non può, dunque, che suscitare fondati dubbi d'incostituzionalità la legge regionale n. 3 del 2021¹¹, con la quale la Regione Piemonte ha, a inizio anno, disposto misure di sostegno economico a favore delle strutture eroganti, sul territorio regionale, «prestazioni di carattere residenziale di tipo sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale per anziani, persone con disabilità, minori, persone affette da tossicodipendenza e da patologie psichiatriche, nonché di carattere semiresidenziale socio-sanitarie per persone con disabilità» (art. 1), finanziando tali interventi di sostegno attraverso risorse in gran parte attinte dalla voce di bilancio rivolta al «finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea» (art. 11, co. 1).

alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività». Una precisa ricostruzione è in C. Buzzacchi, *Il ruolo del «servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale» alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei Lea*, pp. 673 ss.

¹⁰ Così nel punto 9.3.2 del Considerato in diritto, dove si legge che: «se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i Lea, “spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incomprimibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria».

¹¹ Del tutto impropriamente, la legge è intitolata «Misure urgenti per la continuità delle prestazioni residenziali di carattere sanitario, sociosanitario e socio-assistenziale per anziani, persone con disabilità, minori, persone affette da tossicodipendenza o da patologie psichiatriche».

2.1. Le misure di sostegno economico

Più precisamente, la norma regionale prevede sei misure di sostegno economico:

- 1) per i «soggetti titolari di autorizzazione delle strutture convenzionate e contrattualizzate con il Servizio sanitario regionale» (art. 4, co. 1)¹²: un'integrazione tariffaria, «straordinaria e non rinnovabile» (art. 2, co. 2), non superiore alle spese rendicontate da ciascuna struttura con riguardo «alla sanificazione degli ambienti, all'acquisto di dispositivi di protezione individuale, alle maggiori spese del personale, per lo smaltimento dei rifiuti speciali e a quelle relative a specifici investimenti per la messa in sicurezza degli ospiti e degli operatori e a migliorare la qualità dell'assistenza con interventi finalizzati a garantire il benessere psicofisico degli ospiti nel contesto emergenziale» (art. 3, co. 2), secondo un valore di riferimento a giornata «pari a euro 2,65 per le strutture residenziali per anziani, a euro 1,5 per le strutture residenziali per persone con disabilità, a euro 1,5 per le strutture residenziali per persone affette da patologie psichiatriche, a euro 1,5 per le strutture residenziali per minori, a euro 1 per le strutture residenziali per persone affette da tossicodipendenza e a euro 1 per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità» (art. 3, co. 3), per un importo complessivo «non superiore ai 30 milioni di euro negli esercizi 2020 e 2021» (art. 2, co. 1);
- 2) per i «titolari di autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali di tipo socio sanitario e socio-assistenziali, non convenzionate con il servizio sanitario regionale» (ai sensi della legge regionale n. 1 del 2004): un contributo *una tantum* per posto letto autorizzato al 30 novembre 2020, erogato secondo criteri e modalità definiti con apposita successiva deliberazione della Giunta regionale, entro un importo non superiore a 10,1 milioni di euro (art. 6);
- 3) per i «soggetti fornitori accreditati di prestazioni domiciliari sociali e sanitarie»: «un contributo una tantum per spese, non altrimenti finanziate dalla pubblica amministrazione, relative all'acquisto di dispositivi di protezione individuale, a maggiori spese del personale, nonché a quelle spese specifiche per la messa in sicurezza degli assistiti e per migliorarne la qualità dell'assistenza, con interventi finalizzati a garantire il benessere psicofisico dei medesimi», erogato secondo criteri e modalità definiti con apposita successiva deliberazione della Giunta regionale, per un importo complessivo non superiore a 1,5 milioni di euro (art. 7);

¹² Sono espressamente esclusi (art. 4, co. 2): (a) le «aziende sanitarie locali laddove titolari di autorizzazione di strutture residenziali»; (b) i «titolari di autorizzazione delle strutture Covid dedicate, per le quali valgono specifiche regole contenute nei contratti intercorrenti con le aziende sanitarie locali»; (c) i «titolari di autorizzazione di strutture degenziali per prestazioni di ricovero in regime di acuzie e post-acuzie, compresa la post-acuzie psichiatrica»; (d) «ogni altro soggetto non espressamente ricompreso nel novero dei destinatari».

- 4) per i «titolari di autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali di tipo socio sanitario e socio-assistenziali, non convenzionate con il servizio sanitario regionale» (ai sensi della legge regionale n. 1 del 2004): «la cessione a titolo gratuito dell'energia elettrica da parte dei concessionari di grandi derivazioni idroelettriche, attraverso la relativa monetizzazione, finalizzata al finanziamento delle spese sostenute per i propri consumi elettrici», «erogato tenendo conto dell'entità dei consumi elettrici dei soggetti beneficiari», entro un importo non superiore a 4,2 milioni di euro (art. 8);
- 5) per le residenze sanitarie assistenziali (Rsa) e le strutture socio-sanitarie accreditate ed autorizzate dal Servizio sanitario regionale: le misure previste dall'art. 13, co. 1, del decreto-legge n. 23 del 2020, convertito con modificazioni nella legge n. 40 del 2020, «al fine di richiedere la concessione di una garanzia sui finanziamenti a tasso fisso e a tasso variabile erogati dagli istituti di credito convenzionati» (art. 9);
- 6) per le «aziende pubbliche di servizi alla persona (Apsp), di cui alla legge regionale 2 agosto 2017, n. 12» (incluse quelle succedute alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza): l'esenzione dal pagamento dell'Imposta regionale sulle attività produttive (Irap) per le annualità 2021, 2022, 2023, nella misura di 1 milione di euro per ciascuna annualità (artt. 10 e 11, co. 4).

2.2. Le fonti di finanziamento

Com'è evidente, le misure di sostegno ora elencate sono tutte frutto della libera valutazione del legislatore regionale piemontese, che, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, ha ritenuto di intervenire a tutela di un settore, al pari di altri, colpito dalle durissime conseguenze economiche della pandemia da Covid-19. Non è questa la sede per prendere posizione circa le polemiche – che pure hanno avuto rilevante eco sugli organi d'informazione – derivanti dalla circostanza che nessuna distinzione è stata operata tra strutture che, a fronte del pericolo mortale rappresentato dalla pandemia per i ricoverati, hanno efficacemente operato a tutela degli stessi e strutture che hanno, invece, fatto registrare un elevato – talvolta, elevatissimo – numero di decessi¹³. Quel che qui viene in evidenza sono le fonti di finanziamento attraverso cui la legge regionale piemontese n. 3 del 2021 intende alimentare le misure di sostegno in questione.

In proposito, è all'art. 11 della legge che occorre guardare. Nel complesso, si tratta di finanziare 44,6 milioni di euro, che così vengono raccolti:

¹³ Secondo il Comitato vittime Rsa, la stima dei decessi nelle Rsa (e simili) piemontesi ammonta a circa 4.000 unità, ma solo la conclusione delle numerose indagini in corso per opera della magistratura potrà fornire un quadro della situazione preciso (cfr. M. Peggio, *Coronavirus, il pm: sui morti nelle Rsa in Piemonte il conto non torna*, in «la Stampa», 4 febbraio 2021).

- 1) 19,5 milioni di euro provenienti dalla missione 13 (Tutela della salute), programma 13.01 (Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea), titolo 1 (Spese correnti), dell'esercizio finanziario 2020 del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 (art. 11, co. 1);
- 2) 10,5 milioni di euro provenienti dalla missione 13 (Tutela della salute), programma 13.01 (Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea), titolo 1 (Spese correnti), dell'esercizio finanziario 2021 del bilancio di previsione finanziario 2021-2023 (art. 11, co. 1);
- 3) 4,2 milioni di euro provenienti dall'incremento delle entrate iscritte nel titolo 3, categoria 502, derivanti dalla monetizzazione della cessione a titolo gratuito dell'energia elettrica da parte dei concessionari di grandi derivazioni idroelettriche (art. 11, co. 2, lett. a);
- 4) 3,9 milioni di euro provenienti dal contributo per il ristoro delle categorie soggette a restrizioni in relazione all'emergenza da Covid-19, previsto in favore delle Regioni a statuto ordinario dall'art. 32 quater, co. 2, del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito nella legge n. 176 del 2020 (art. 11, co. 2, lett. b);
- 5) 2 milioni di euro provenienti dalle risorse iscritte a valere sulla missione 08 (Assetto del territorio ed edilizia abitativa), programma 08.02 (Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare), Titolo 2 (Spese in conto capitale) del bilancio di previsione finanziario 2021-2023 (art. 11, co. 2, lett. c);
- 6) 1,5 milioni di euro provenienti dal contributo per il ristoro delle categorie soggette a restrizioni in relazione all'emergenza da Covid-19, previsto in favore delle Regioni a statuto ordinario dall'art. 32 quater, co. 2, del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito nella legge n. 176 del 2020 (art. 11, co. 3);
- 7) 3 milioni di euro (1 milione per ciascuna delle annualità 2021, 2022, 2023) provenienti dalla riduzione di pari importo dello stanziamento della missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.01 (Fondo di riserva) del bilancio di previsione finanziario 2021-2023 (art. 11, co. 4).

3. Le risorse sottratte alle spese inerenti all'attuazione dei Lea

Volendo ora provare a ricondurre le previsioni della legge regionale piemontese n. 3 del 2021 al quadro della giurisprudenza costituzionale richiamata all'inizio di questo scritto, è necessario focalizzare l'attenzione sulla provenienza delle risorse di cui al primo comma dell'articolo 11, pari a 30 milioni di euro sui 44,6 milioni di sostegno complessivo previsto a favore di Rsa e strutture similari: siamo, infatti,

al cospetto di risorse che vengono tratte (o, per meglio dire: sottratte) dalla voce di bilancio preposta al finanziamento dei Lea e, più precisamente, dalla missione 13 (Tutela della salute), programma 13.01 (Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea), titolo 1 (Spese correnti).

Come ricordato, la sentenza n. 62 del 2020 della Corte costituzionale sancisce che le spese correlate «alla corretta quantificazione dei Lea» sono «integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali»¹⁴, escludendo, in tal modo, ogni loro impiego rivolto alla soddisfazione di finalità discrezionalmente decise dalle Regioni. Occorre ribadirlo? Quelle risorse, che le Regioni ricevono dallo Stato nell'ambito del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, sono integralmente vincolate all'attuazione dei Lea, con la conseguenza che qualsiasi loro differente impiego – foss'anche per spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle volte a soddisfare i Lea¹⁵ – risulta incostituzionale. Esattamente la condizione che deve ritenersi valere per l'art. 11, co. 1, della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2021. Si può aggiungere, *ad abundantiam*, che la stessa Regione Piemonte ammette l'inadeguata attuazione dei Lea proprio con riguardo alla posizione delle persone malate non autosufficienti che necessiterebbero di venire ricoverate nelle Rsa o nelle strutture simili, con corresponsione a carico del Servizio sanitario regionale piemontese della quota sanitaria del ricovero. I numeri (parziali) forniti dagli uffici regionali attestano la presenza di oltre venticinquemila malati che, pur riconosciuti come bisognosi di cure, rimangono in attesa di venire presi in carico dalle strutture a ciò preposte¹⁶, in un contesto che oggi, alla luce del numero di posti letto drammaticamente resisi disponibili nelle strutture assistenziali (per morte o dimissione volontaria dei degenti), assume una configurazione costituzionalmente paradossale. Insomma: a fronte della disponibilità di ingenti risorse finanziarie che dovrebbero essere utilizzate per assicurare, in attuazione dei Lea, un posto letto alle decine di migliaia di malati non autosufficienti che subiscono la violazione del proprio diritto alla salute, la Regione Piemonte decide di farne un uso volto a sostenere, a pioggia, tutte le strutture residenziali piemontesi, a causa dei mancati introiti derivanti ... dalla liberazione dei posti letto presso di esse disponibili!

¹⁴ Punto 4.4.2 del Considerato in diritto.

¹⁵ Il caso è espressamente affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 157 del 2020, con riguardo a spese d'investimento in ambito sanitario sostenute tramite risorse vincolate all'attuazione dei Lea: cfr. C. Buzzacchi, *Corte costituzionale: il sistema sanitario non è un'azienda privata, la salute non è subordinata all'equilibrio finanziario* cit., p. 4.

¹⁶ Il totale delle persone non autosufficienti che attendono di venire ricoverate ammonta, verosimilmente, a trentamila unità. In argomento, sia permesso rinviare a F. Pallante, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, in «Il Piemonte delle Autonomie», n. 1, 2019 (e, in particolare, ai dati forniti dalla Regione Piemonte e riportati alla nota 20). Si veda, altresì, la relazione straordinaria sulla non autosufficienza del Difensore civico regionale, in funzione di Garante della salute, consultabile all'indirizzo Internet: http://www.cr.piemonte.it/dwd/organismi/dif_civico/2019/news_quota_alberghiera.pdf.

Un vero e proprio paradosso, politico e giuridico, che la dice lunga sulla riduttiva concezione dei diritti costituzionali propria dei decisori regionali piemontesi.

4. Le risorse sottratte alle spese inerenti all'attuazione del diritto alla casa

Un ulteriore profilo critico potrebbe venire da quanto previsto dall'art. 11, co. 2, lett c, della legge regionale piemontese n. 3 del 2021, là dove si dispone che i 10,1 milioni di euro in contributi *una tantum* per posto letto autorizzato al 30 novembre 2020, destinati ai «titolari di autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali di tipo socio sanitario e socio-assistenziali, non convenzionate con il servizio sanitario regionale» (ai sensi della legge regionale n. 1 del 2004), siano parzialmente finanziati tramite 2 milioni di euro provenienti dalle risorse iscritte a valere sulla missione 08 (Assetto del territorio ed edilizia abitativa), programma 08.02 (Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare), Titolo 2 (Spese in conto capitale) del bilancio di previsione finanziario 2021-2023.

Sebbene non si tratti, in questo caso, di risorse destinate all'attuazione dei Lea, si potrebbe argomentare che il discorso svolto dalla Corte costituzionale con riguardo a questi ultimi, vale, allo stesso modo, anche per i livelli essenziali delle prestazioni di tutti gli altri diritti costituzionali, siano essi o meno legislativamente esplicitati. Come sancito dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 1 del 1956, il riconoscimento di un diritto nel testo costituzionale non è, infatti, una mera proclamazione di principio, ma una vera e propria norma giuridica¹⁷, da cui discende il vincolo, per il legislatore, di dare attuazione al diritto stesso, quantomeno nel suo contenuto minimo. Nel tempo, dottrina e giurisprudenza hanno fatto ricorso a una pluralità di formulazioni lessicali: oltre a «contenuto minimo», «nocciolo duro», «livello essenziale», «soglia invalicabile», «elemento incomprimibile», «nucleo indefettibile», «sfera del non decidibile», ecc. Quel che conta, al di là delle sfumature terminologiche, è che il concetto fondamentale veicolato da tali formulazioni rimane sempre lo stesso: la limitazione della discrezionalità politica per opera dei diritti costituzionali, nel senso che la loro, anche solo parziale, inattuazione configura non una libera scelta del legislatore, ma una violazione della Costituzione.

Stando così le cose, è sufficiente registrare la presenza, presso tutte e tre le Agenzie Territoriali per la Casa (Atc) piemontesi, di graduatorie composte da alcune migliaia di nominativi (corrispondenti a decine di migliaia di persone, considerati i nuclei familiari)¹⁸ in attesa dell'assegnazione di un alloggio di edilizia

¹⁷ Per un'ampia ricostruzione della questione (inquadrata, tra i primi, in dottrina da P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, Barbera, 1951), si veda M. Losana, *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea: modelli di riconoscimento, tecniche di realizzazione, strumenti di garanzia*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 248 ss.

¹⁸ Secondo l'Osservatorio sul Fabbisogno Abitativo Sociale della Città metropolitana di Torino, nel 2019 le domande insoddisfatte di casa popolare nella sola Città metropolitana di Torino ammontavano a 16.309 (<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/fabbisogno-abitativo/fabbisogno-abitativo-interattivo>).

popolare residenziale per concludere che nella Regione Piemonte il diritto alla casa¹⁹ rimane, a tutt'oggi, parzialmente inattuato e, di conseguenza, che ogni sottrazione di risorse stanziata al fine della sua attuazione a favore di spese discrezionali è, come nel caso delle spese destinate ai Lea, costituzionalmente illegittima.

5. Nell'inerzia del governo, un'incostituzionalità non facile da far valere

Si può concludere riassumendo quanto sin qui detto attraverso la seguente considerazione: per le spese che corrispondono a veri e propri diritti di prestazione sanciti dalla Costituzione «non c'è politica (e quindi nemmeno dipendenza da *interpositio* di valutazioni discrezionali del legislatore), ma solo giurisdizione in nome della Costituzione»²⁰. Molto semplicemente, è una questione di «priorità»²¹: *prima* vengono le spese costituzionalmente vincolate, *poi*, se avanzano risorse, quelle costituzionalmente facoltative (o discrezionali). Il legislatore agisce, infatti, incostituzionalmente sia se non prevede spese costituzionalmente vincolate, sia se prevede spese costituzionalmente discrezionali senza che prima siano state soddisfatte tutte le spese costituzionalmente vincolate (oltre che, ovviamente, se prevede spese costituzionalmente vietate)²².

L'inerzia del governo, che non ha provveduto a esercitare i propri poteri d'impugnazione in via principale nei termini previsti dall'art. 127 Cost., lascia aperta la questione, pratica, del se e del come sia ancora possibile far valere l'incostituzionalità della legge regionale piemontese n. 3 del 2021.

Si potrebbe, forse, immaginare la costruzione di un percorso in via incidentale, incentrato sul legame causale tra il mancato rispetto del diritto alla salute del ricorrente – in ipotesi, una persona non autosufficiente, riconosciuta come malata dal Servizio sanitario regionale, ma, ciononostante, non presa in carico dallo stesso per motivi finanziari – e l'ingente sottrazione di risorse vincolate all'attuazione dei LEA operata dalla legge qui oggetto di analisi critica. In alternativa, il soggetto malato potrebbe provare a proporre un'azione di accertamento sulla compatibilità del quadro legislativo regionale complessivo – inclusa, dunque, la l.r. n. 3 del 2021 – con il diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost., inducendo il giudice

¹⁹ Pur non esplicitamente proclamato dalla Costituzione, il diritto alla casa è stato ritenuto ricavabile dal dettato costituzionale complessivo tanto dalla dottrina (valgono, per autorevolezza, T. Martines, *Il "diritto alla casa"*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974, pp. 392 ss. e F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 63) e dalla Corte costituzionale (sentenze n. 49 del 1987, n. 217 del 1988 e n. 404 del 1988).

²⁰ G. Zagrebelsky, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in Aa.Vv., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c. della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993, p. 24

²¹ L'espressione è di L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013.

²² Un caso di spese costituzionalmente vietate è quello affrontato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 196 del 2018, che ha sanzionato l'istituzione di posizioni vice-dirigenziali nel ruolo del personale della Regione Liguria.

a invocare l'intervento della Corte costituzionale sulla falsa riga delle azioni che hanno condotto alle proclamazioni d'incostituzionalità delle leggi elettorali con le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. È evidente, per entrambe le ipotesi ora prospettate, che si tratterebbe di “forzare” il consolidato sistema d'impugnazione incidentale delle leggi innanzi alla Corte costituzionale, nel tentativo di allargare il cono di luce da essa promanante a zone che, pur costituzionalmente sensibilissime, sono altrimenti destinate a rimanere nell'ombra.

Un'ultima ipotesi, legata al filone giurisprudenziale richiamato in apertura di questo scritto, è quella incentrata sui poteri di impugnazione in via incidentale oramai riconosciuti alla Corte dei Conti in sede di controllo contabile, preventivo o successivo, che fin dai loro primi utilizzi hanno dimostrato l'indissolubile legame esistente tra la spesa pubblica e i diritti costituzionali alla cui attuazione quella spesa è rivolta. Insistere su questo aspetto, aprendo stabilmente l'orizzonte del giudice contabile a un'attiva funzione (anche) di tutela dei diritti costituzionali, potrebbe risultare decisivo al fine di conciliare la preoccupazione di non stravolgere le procedure proprie del giudizio di incostituzionalità con l'esigenza di assicurare piena tutela a situazioni, costituzionalmente protette, altrimenti esposte ai rischi di una doppia discrezionalità politica: quella del legislatore regionale che opera in loro violazione e quella del governo statale che non interviene a loro protezione.