

Sentenza della Corte costituzionale n. 98/2018.

Materia: sanità; coordinamento della finanza pubblica.

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma, della Costituzione; 118, primo e secondo comma della Costituzione; articolo 16 della legge n. 196/2009, articoli 2 e 20 del d.lgs. 123/2011, articolo 8ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992 (norme interposte).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017).

Esito: illegittimità costituzionale e infondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone questioni di legittimità costituzionale degli articoli 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), ritenendo violati gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

L'articolo 31, comma 1, della citata legge regionale 30/2016, nel sostituire l'articolo 40 della legge Regione Veneto 55/1994, disciplina la composizione e le funzioni del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali (ASL), nella legislazione della Regione Veneto denominate aziende ULSS, e detta le regole relative alla indennità dei suoi componenti e al rimborso delle spese da loro sostenute in ragione dell'incarico. La disposizione è impugnata nella parte relativa alla disciplina dei rimborsi delle spese di trasferta, là dove essa dispone che per i componenti dei collegi sindacali delle aziende ULSS *"non sono previsti rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda sanitaria"*. La difesa dello Stato denuncia la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost. Secondo il ricorrente, costituirebbero principi fondamentali della materia le previsioni della legge statale che attribuiscono al Ministero dell'economia e delle finanze i compiti di vigilanza e monitoraggio sui conti pubblici, anche attraverso la presenza di un proprio rappresentante nei collegi di revisione e sindacali delle amministrazioni pubbliche, come previsto dall'articolo 16 della l. 196/2009 e dagli articoli 2 e 20 del d.lgs. 123/2011, con la conseguenza che la compresenza di componenti statali e regionali nei collegi sindacali delle ASL rappresenterebbe un *"essenziale meccanismo di coordinamento finanziario nel campo della spesa sanitaria"*. La disposizione impugnata ostacolerebbe la partecipazione dei componenti ministeriali designati, impedendo l'assolvimento della funzione di controllo sulla spesa pubblica spettante al collegio sindacale, e, inoltre, impedirebbe ai componenti del collegio sindacale di assolvere all'obbligo di partecipare a tutte le attività di verifica pianificate dallo stesso organo di controllo, facendo venire meno il principio di collegialità in tutti quei casi in cui l'amministrazione statale, titolare del potere di designazione, opti, in base a valutazioni discrezionali, per un componente non residente nel luogo in cui ha sede l'ente.

La Corte costituzionale ritiene la questione infondata nel merito. Al collegio sindacale *“sono assegnate le funzioni di controllo, che, in particolare, attengono alla verifica dell’amministrazione dell’azienda sotto il profilo economico, alla vigilanza sull’osservanza della legge e all’accertamento della regolare tenuta della contabilità”*. L’organo di controllo, originariamente denominato *“collegio dei revisori”* (articolo 3, comma 13, del d.lgs. 502/1992) è stato riformato dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell’articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), il quale ne ha anche mutato il nome, trasformandolo in *“collegio sindacale”*. Quanto alla sua composizione, l’attuale articolo 3-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992 stabilisce che: *“Il collegio sindacale dura in carica tre anni ed è composto da tre membri, di cui uno designato dal presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell’economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute. I componenti del collegio sindacale sono scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero della giustizia, ovvero tra i funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali”*. Quanto al trattamento economico, esso è disciplinato ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 3-ter. L’articolo 40 della l.r. Regione Veneto 55/1994, come modificato dall’impugnato articolo 31 della l.r. Regione Veneto 30/2016, ripete la disciplina statale sulla composizione e sulle funzioni dei collegi sindacali, nonché sulla indennità spettante ai loro componenti. Il comma 5 del medesimo articolo 40, modificato dalla disposizione oggetto di censura, aggiunge poi che: *“I componenti del Collegio hanno diritto al rimborso delle sole spese vive e documentate, per effetto del loro trasferimento in diverse sedi aziendali nell’esercizio delle loro funzioni. Non sono previsti rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell’Azienda Sanitaria”*. Sul punto dei rimborsi per le spese di trasferta, la normativa statale di riferimento è silente, non prevedendo alcuna specifica disciplina per le spese di missione sostenute dai componenti dei collegi dei revisori dei conti e dei collegi sindacali istituiti presso le ASL o presso altri enti e organismi pubblici. Parimenti silente era la legge regionale prima della entrata in vigore della disposizione impugnata. Dei rimborsi per le spese dei componenti del collegio sindacale non si occupa neppure la l.r. 19/2016 che ha dato vita alla nuova Azienda Zero, a cui sono attribuite numerose funzioni *“per la razionalizzazione, l’integrazione e l’efficientamento dei servizi sanitari, socio-sanitari e tecnico-amministrativi del servizio sanitario regionale”* anch’essa dotata di un proprio collegio sindacale, che presenta una composizione identica a quella dei collegi sindacali delle altre aziende ULSS. L’impugnato articolo 31, comma 1, dunque, disciplina le spese di missione dei componenti del collegio sindacale nel silenzio della normativa statale e non già in contrasto diretto con alcuno dei suoi principi fondamentali. Quanto ai parametri interposti richiamati nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - articolo 16 della legge 196/2009 e articoli 2 e 20 del d.lgs. 123/2011 - essi non si occupano delle spese di missione, ma riguardano la composizione e le funzioni dei collegi sindacali, richiedendo la presenza di un rappresentante del Ministero dell’economia e delle finanze in tali organi, per lo svolgimento di tutte le attività di controllo loro attribuite dalla legge. Le richiamate disposizioni sono idonee, in astratto, ad essere qualificate come principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica, essendo chiaramente volte a garantire una complessiva maggiore efficienza della spesa pubblica attraverso il monitoraggio costante da parte del Ministero dell’economia e delle finanze su tutte le amministrazioni pubbliche non territoriali, comprese quelle che, occupandosi di sanità, rappresentano una delle maggiori voci di spesa regionale e dell’intero sistema. Infatti, secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la materia coordinamento della finanza pubblica *“non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica per una complessiva maggiore efficienza del sistema”* (sent. nn. 272/2015 e 160/2016). Tuttavia, in concreto, la Corte non ravvisa la violazione lamentata nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ritiene che le disposizioni impugate, ponendo severi limiti ai rimborsi per le

spese, ostacolano la partecipazione dei componenti designati dal Ministero dell'economia e delle finanze, compromettendo il corretto funzionamento dei collegi sindacali. Sebbene la normativa regionale impugnata penalizzi in qualche misura i componenti residenti o domiciliati fuori sede; tuttavia, ciò non implica, secondo la Corte, che essa impedisca la partecipazione di un rappresentante ministeriale alle attività di controllo del collegio sindacale: sotto questo profilo, quindi, essa non determina una violazione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica invocati nel giudizio in esame. Inoltre, il *"rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche"* non deve necessariamente essere un funzionario o un dirigente del ministero, residente a Roma: i requisiti previsti dalla legge per svolgere le funzioni dei componenti dei collegi sindacali delle ASL sono, alternativamente e senza alcuna indicazione di preferenza per l'una o per l'altra categoria, o quello di risultare *"iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero della giustizia"*, ovvero quello di essere *"funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali"*. La Corte ritiene, dunque, che la normativa regionale impugnata non pregiudichi la presenza e la partecipazione dei rappresentanti ministeriali nei collegi sindacali delle aziende ULSS nella Regione Veneto e, perciò, non violi l'articolo 117, terzo comma Cost..

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'articolo 34, commi 3 e 4, della l.r. Veneto 30/2016, ritenendo che esso, modificando la l.r. Veneto 22/2002 nel senso di escludere la competenza del Comune dai procedimenti di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli *hospice*, e di demandare alla Giunta regionale tale competenza, violi l'articolo 117, terzo comma, Cost., non rispettando il principio fondamentale in materia di tutela della salute di cui all'articolo 8-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992. La finalità sanitaria di una costruzione non può privare il Comune del potere di verificarne la compatibilità urbanistica e di rilasciare il permesso di costruire; la disposizione censurata lederebbe le prerogative comunali ai sensi dell'articolo 118, primo e secondo comma, Cost., per contrasto contrasterebbe con il principio di sussidiarietà e di adeguatezza in quanto la competenza al rilascio dei permessi di costruire, quando le strutture sociosanitarie sono realizzate da soggetti privati, è attribuita al Comune direttamente dalla legge statale. La Corte ritiene la questione fondata in relazione all'articolo 117, terzo comma, Cost. con particolare riferimento alla materia del governo del territorio. Il ricorso statale, a supporto della tesi dell'incostituzionalità della norma regionale, indica specificamente l'articolo 8-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992 quale parametro interposto, e l'articolo 118, secondo comma, Cost., rilevando che è la legge statale ad avere conferito ai Comuni la funzione amministrativa di cui si discute, e lamentando altresì una violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui al primo comma del medesimo articolo 118 Cost. Il predetto articolo 8-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992 prevede che: *"Per la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie il comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del d.l. 398/1993 e ss. mod. la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture"*. Le competenze comunali cui si riferisce testualmente la norma statale, quelle cioè *"in materia di autorizzazioni e concessioni"*, sono in realtà tutte le competenze relative al permesso di costruire, comprese quelle riguardanti la segnalazione certificata di inizio di attività, oggi disciplinate dal d.P.R. 380/2001. D'altra parte, il principio che identifica nel Comune il soggetto competente in materia di permessi urbanistici ed edilizi si applica anche alle strutture regolate dalla legge regionale impugnata, posto che il comma 1 del medesimo articolo 8-ter del d.lgs. 502/1992 chiarisce che: *"La realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie sono subordinate ad autorizzazione. Tali autorizzazioni si*

applicano alla costruzione di nuove strutture, all'adattamento di strutture già esistenti e alla loro diversa utilizzazione, all'ampliamento o alla trasformazione nonché al trasferimento in altra sede di strutture già autorizzate" con riferimento alle costruzioni tra cui è possibile ricomprendere sia gli hospice che gli ospedali di comunità e le unità riabilitative territoriali.

Indubbiamente l'articolo 8-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992 prevede che per la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie siano sempre necessari due tipi di valutazioni: una valutazione relativa alla conformità urbanistico-edilizia dell'opera e una valutazione di politica sanitaria (la verifica di compatibilità del progetto rispetto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture). Entrambe le parti, inoltre, ritengono che la disposizione statale abbia la natura di norma di principio in materia di tutela della salute. Ciò che è posto in discussione dalla difesa regionale è che il richiamato articolo 8-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992 riservi in via assoluta al Comune la competenza a svolgere le valutazioni sulla conformità urbanistico-edilizia dell'opera. Se si accogliesse l'interpretazione della disposizione statale prospettata dalla Regione resistente, la norma regionale impugnata sfuggirebbe alla censura di costituzionalità, assegnando alla Regione entrambi i tipi di valutazione. La Corte ritiene, invece, che la norma statale contenga un principio diverso, che per evitare inutili aggravii a carico degli amministrati faccia confluire le due valutazioni in un unico atto finale, facente capo al Comune, ma che al contempo richieda di mantenere una duplicità di valutazioni da parte di due differenti organi pubblici: il Comune per le valutazioni urbanistiche e la Regione per quelle di politica sanitaria. In particolare, la norma statale esige che la Regione effettui la verifica di compatibilità del progetto della struttura sanitaria in relazione alla programmazione sanitaria e la metta a disposizione del Comune, al quale poi spetta la valutazione del progetto rispetto agli strumenti urbanistici, nell'esercizio di una funzione amministrativa, quella relativa al rilascio dei titoli abilitativi, che appartiene al nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento dell'autonomia dell'ente comunale. Anche la giurisprudenza amministrativa conferma questa interpretazione quando afferma che la verifica di compatibilità del progetto di realizzazione o ampliamento di strutture sanitarie compiuta dalla Regione introduce un subprocedimento nell'ambito del complesso procedimento comunale per il rilascio della concessione edilizia, e precisa che l'inserimento di tale subprocedimento fa sì che si verifichi nello stesso atto comunale la sintesi, espressione di due poteri amministrativi diversi, della qualità di titolo edilizio in senso proprio e di autorizzazione regionale alla realizzazione (Consiglio di Stato, III sez., sent. n. 550/2013). La norma regionale impugnata, al contrario, eliminando l'intervento comunale, rompe la necessaria dualità e fa confluire in un unico momento e in un unico soggetto due valutazioni che devono restare distinte; la Corte ne dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost, restando assorbite le ulteriori censure.