

## **Sentenza 21 febbraio 2018 n. 98**

**Materia:** sanità; coordinamento della finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

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

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 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:** 1) illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30;  
2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30/2016

**Estensore nota:** Eleonora Bardazzi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone questione di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 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), sostenendo la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

L'art. 31, comma 1, della legge regionale n. 30/2016, sostituendo una precedente normativa (ossia l'art. 40 della legge Regione Veneto n. 55/1994), disciplina composizione e funzioni del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali, denominate ULSS. La norma individua le regole relative all'indennità dei suoi componenti e ai rimborsi spese da loro sostenuti in ragione dell'incarico ricoperto.

La difesa erariale impugna la disposizione limitatamente alla disciplina dei rimborsi delle spese di trasferta, che non prevede rimborsi per i componenti dei collegi sindacali delle aziende ULSS per spese di vitto, alloggio e viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda sanitaria.

Il ricorrente lamenta in primo luogo la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. La norma regionale violerebbe, vietando il rimborso, le previsioni statali che affidano al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di vigilare e monitorare i conti pubblici anche tramite la presenza di un proprio rappresentante nei collegi di revisione e sindacali delle amministrazioni pubbliche, come disposto dall'art. 16 della l. n. 196/2009, dagli artt. 2 e 20 del d.lgs. n. 123/2011. La presenza contestuale di componenti statali e regionali nei collegi sindacali delle ASL costituirebbe infatti, secondo la difesa statale, un essenziale meccanismo di coordinamento finanziario nel campo della spesa sanitaria. La disposizione impugnata, invece, rischierebbe da un lato di impedire la partecipazione dei componenti ministeriali designati, impedendo l'assolvimento della funzione di controllo sulla spesa pubblica spettante al collegio sindacale, e dall'altro di assolvere all'obbligo di partecipare a tutte le attività di verifica, pianificate dallo stesso organo di controllo, facendo così venire meno il principio di collegialità in tutti quei casi in cui l'amministrazione statale opti, in virtù del proprio potere di designazione e 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.

Il collegio sindacale svolge funzioni di controllo che spaziano dalla verifica dell'amministrazione aziendale sotto il profilo economico alla vigilanza sull'osservanza della legge, all'accertamento della regolare tenuta della contabilità (sent. n. 390/2008); conformemente a quanto disposto dall'art. 3-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, il suddetto collegio dura in carica tre anni ed è composto da tre membri: uno è designato dal presidente della Giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute. Essi sono scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, istituito presso il Ministero della giustizia, o 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. La loro indennità è disciplinata ai sensi del comma 4 dello stesso art. 3-ter sopra citato.

L'art. 40 della l.r. n. 55/1994, come modificato dall'art. 31 della l.r. Veneto n. 30/2016 impugnato, riproduce la disciplina statale in merito alla composizione e alle funzioni dei collegi sindacali e all'indennità dei suoi membri.

Il quinto comma dell'art. 40, modificato dalla disposizione censurata, aggiunge che i componenti del collegio hanno diritto a vedersi rimborsate le sole spese vive e documentate, per effetto del loro trasferimento in diverse sedi aziendali, nell'esercizio delle loro funzioni, mentre non è previsto alcun tipo di rimborso per le spese di vitto, alloggio e di trasferta dalla residenza al luogo in cui si riunisce il collegio. La Corte rileva il silenzio della normativa statale sul punto; nulla era disposto in merito alle spese di trasferta dalla legge regionale prima dell'entrata in vigore della legge impugnata, neanche dalla l.r. 19/2016, che ha regolato la nuova Azienda Zero, struttura organizzativa del servizio sanitario regionale, dotata anch'essa di un collegio sindacale proprio, caratterizzato da una composizione analoga a quella dei collegi sindacali delle altre aziende ULSS.

La norma regionale, a fronte del silenzio della normativa statale, non può quindi reputarsi in contrasto diretto con nessuno dei principi fondamentali dalla stessa determinati.

Le disposizioni richiamate dal Presidente del Consiglio dei ministri quali parametri interposti (art. 16 della l. n. 196/2009; artt. 2 e 20 d.lgs. n. 123/2011) attengono alla composizione e alle funzioni dei collegi sindacali; nello specifico, esse richiedono la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze per lo svolgimento di tutte le attività di controllo loro attribuite dalla legge. Tali norme sono idonee, in astratto, ad essere qualificate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, che non può riferirsi solo a norme che hanno lo scopo di limitare la spesa ma comprende anche quelle che intendono riorientare la spesa pubblica, al fine di garantirne una maggiore efficienza (sent. nn. 272/2015 e 160/2016).

La Corte ritiene che la normativa regionale non pregiudichi in alcun modo la presenza e la partecipazione dei rappresentanti ministeriali nei collegi sindacali delle aziende ULSS nella Regione Veneto; non ritiene pertanto ravvisabile alcuna violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 16 della l. n. 196/2009 e agli artt. 2 e 20 del d.lgs. n. 123/2011. Sebbene la normativa regionale impugnata penalizzi infatti in qualche modo i componenti residenti o domiciliati fuori sede, ciò non comporta che essa impedisca la partecipazione di un funzionario ministeriale alle attività del collegio sindacale, e pertanto non risulta rinvenibile una violazione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre il rappresentante ministeriale non deve necessariamente essere un funzionario o dirigente del ministero residente a Roma: i requisiti previsti dalla legge per far parte dei collegi sindacali ASL sono, alternativamente, o quello di essere iscritto nel registro dei revisori contabili, istituito presso il Ministero della giustizia, oppure 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.

In secondo luogo il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 34, commi 3 e 4, della legge regionale del Veneto n. 30/2016. Secondo il ricorrente, con la modifica apportata alla legge regionale veneta n. 22/2002 viene esclusa la competenza comunale dai procedimenti di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice, demandando tale competenza alla Giunta regionale. Questa scelta violerebbe l'art.

117, terzo comma, della Costituzione, poiché violerebbe il principio fondamentale in materia di tutela della salute di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992. La destinazione sanitaria di una costruzione non può privare il Comune del potere di verificarne la compatibilità urbanistica e rilasciare il permesso di costruire; la disposizione censurata lederebbe le prerogative comunali ai sensi dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, per contrasto con il principio di sussidiarietà e adeguatezza e perché la competenza al rilascio dei permessi di costruire, quando le strutture sociosanitarie sono realizzate da soggetti privati, viene attribuita dalla legge statale direttamente al Comune.

La questione viene ritenuta fondata in relazione all'art. 117, terzo comma della Costituzione, con riferimento alla materia del governo del territorio.

La ricorrente invoca a supporto della tesi dell'incostituzionalità della norma regionale l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, che prevede che per la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie il comune debba acquisire, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del d.l. n. 398/1993 e ss. mod., la verifica di compatibilità del progetto da parte della Regione. La verifica viene svolta in base al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, al fine di garantire al meglio l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture. In particolare le competenze comunali in materia di autorizzazioni e concessioni cui si riferisce la norma sono tutte competenze relative al permesso di costruire, incluse quelli inerenti la segnalazione certificata di inizio attività, oggi disciplinate dal d.P.R. n. 380/2001.

Il principio che individua il Comune quale soggetto competente in materia di permessi urbanistici ed edilizi deve essere applicato anche alle strutture regolate dalla legge regionale impugnata; il comma 1 dell'art. 8-ter del d.lgs. n. 502/1992 dispone, infatti, che la realizzazione di edifici e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie siano subordinate ad autorizzazione. Tali autorizzazioni sono necessarie nel caso della costruzione di nuove strutture, dell'adattamento di quelle già esistenti o della loro diversa utilizzazione, dell'ampliamento o della trasformazione, nonché del trasferimento in altra sede di quelle già autorizzate, con riferimento alle costruzioni tra cui è possibile ricomprendere sia gli hospice che gli ospedali di comunità e le unità riabilitative territoriali. Queste ultime sono qualificate dal piano socio-sanitario della Regione Veneto, approvato con l.r. n. 23/2012, come strutture di ricovero intermedie, a carattere temporaneo e capaci di accogliere pazienti per cui non è possibile l'assistenza domiciliare ed è improprio il ricorso all'ospedalizzazione.

Indubbiamente l'art. 8-ter, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992 subordina la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie ad una doppia valutazione, una relativa alla conformità urbanistico-edilizia dell'opera e l'altra relativa alla verifica di compatibilità del progetto rispetto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture.

Entrambe le parti convengono sulla natura di norma di principio, in materia di tutela della salute, della disposizione statale in questione; il dubbio posto dalla difesa regionale attiene alla riserva di competenza affidata in via assoluta al Comune nello svolgimento delle valutazioni sulla conformità urbanistico-edilizia dell'opera, disposto dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992.

Se venisse accolta l'interpretazione della norma statale prospettata dalla Regione resistente, la norma regionale censurata sfuggirebbe alla censura di costituzionalità, poiché essa assegna alla Regione entrambi i tipi di valutazione.

Al contrario, la Corte ritiene che la norma statale enunci un principio diverso, che solo per esigenze di semplificazione faccia confluire le due valutazioni in un atto finale unico e facente capo al Comune, ma secondo cui è necessario mantenere due valutazioni, rese da parte di due differenti organi pubblici: il Comune per le valutazioni urbanistiche e la Regione per quelle di politiche sanitarie.

La norma statale, infatti, richiede alla Regione la verifica di compatibilità del progetto della struttura sanitaria in relazione alla programmazione sanitaria e la mette a disposizione del Comune, a cui spetta la valutazione del progetto rispetto agli strumenti urbanistici, nell'esercizio di una

funzione amministrativa, 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 ha confermato questa interpretazione, ritenendo che la verifica di compatibilità operata dalla Regione introduca un sub procedimento nell'ambito del complesso procedimento comunale per il rilascio della concessione edilizia. Proprio l'inserimento di tale sub procedimento permette che l'atto comunale rappresenti la sintesi di due poteri amministrativi diversi (Consiglio di Stato, III sez., n. 550/2013).

La norma regionale imputava infatti ad un unico soggetto due valutazioni che devono rimanere distinte; dalla rottura di questa dualità necessaria deriva l'illegittimità costituzionale della norma regionale, adottata in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.