# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **417/1988** (ECLI:IT:COST:1988:417)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **23/02/1988**; Decisione del **24/03/1988**
Deposito del **07/04/1988**; Pubblicazione in G. U. **20/04/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13721**
Atti decisi:

N. 417

## SENTENZA 24 MARZO-7 APRILE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Trentino-Alto Adige notificato il 16 gennaio 1982, depositato in Cancelleria il 25 gennaio successivo ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 1982, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto 21 settembre 1981 del Ministro del Tesoro di concerto con il Ministro della Sanità, relativo ai criteri generale delle convenzioni di tesoreria delle Unità sanitarie locali;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri del Tesoro e della Sanità;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avvocato Alessandro Pace per la Regione Trentino-Alto Adige e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i Ministri del Tesoro e della Sanità;

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato l'11 e il 18 gennaio 1982 la Regione T.-A.A. proponeva conflitto di attribuzione in riferimento a decreto dei Ministri della sanità e tesoro in data 21 settembre 1981 (pubbl. in Gazzetta Ufficiale n. 312 del 12 novembre 1981) che determinava, ai sensi del secondo comma dell'art. 35 legge 30 marzo 1981, n. 119, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", i criteri generali delle convenzioni di tesoreria delle Unità Sanitarie Locali, per lesione della sua esclusiva competenza in materia di "ordinamento degli enti sanitari" (art. 4, n. 7, 16, dello Statuto speciale; art. 2 d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, di attuazione). Il decreto così impugnato risulterebbe conseguenziale rispetto al decreto in data 5 maggio 1981 (a sua volta già impugnato: cfr. sent. n. 172 del 1983, d'inammissibilità) con il quale il Ministro del Tesoro determinava, ai sensi del primo comma dell'art. 35 legge n. 119 del 1981, le istituzioni creditizie cui le Unità sanitarie locali debbono affidare il servizio di tesoreria. Il ricorso stesso era notificato in data 18 gennaio 1982 al Presidente del Consiglio dei ministri.

Nella competenza in tema di "ordinamento" degli enti sanitari (fra cui sarebbero ricomprese le U.S.L.) rientrerebbe anche la disciplina del bilancio e della contabilità (sent. 107/1970). Ciò risulterebbe confermato dall'art. 6 bis del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, nel testo di cui alla legge di conversione 29 febbraio 1980, n. 33 che rinvia alle norme di contabilità della Regione Trentino Alto Adige per l'amministrazione delle somme "trattenute" dalle Province autonome per il finanziamento dei presidi e servizi sanitari dalle medesime direttamente gestiti. Le competenze delle Regioni a Statuto speciale, del resto, troverebbero già adeguata tutela in quanto dispone a loro salvaguardia l'art. 80 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Né l'atto impugnato potrebbe ricondursi alla funzione di indirizzo e coordinamento, difettando i presupposti di interesse nazionale ed il collegamento con norma di riforma economico-sociale delle disposizioni in tema di convenzioni di tesoreria con esso dettata; risultando inoltre eccessivamente specifico il suo contenuto tale da eliminare ogni autonomia della Regione.

Il potere di indirizzo e coordinamento, comunque, non potrebbe essere esercitato nei confronti di competenze esclusive ed ancor meno potrebbe vincolare il legislatore regionale (si richiamano in proposito le perplessità emerse in sede di Prima Commissione della Camera - doc. Camera 2037 - A, VIII legisl.). La Regione Trentino Alto Adige, del resto avrebbe disciplinato la materia rinviando (l. 11 gennaio 1981, n. 1) alle normative dettate dalle Province autonome (l. prov. 4 gennaio 1975, n. 4; legge prov. Bolzano 24 maggio 1976, n. 17), entrambe dettagliate e, sotto alcuni profili, più rigorose delle direttive contenute nell'atto impugnato.

2. - Si costituiva il Presidente del Consiglio dei ministri contestando la dedotta violazione della competenza regionale. Il decreto del Ministro del Tesoro, conseguenziale rispetto al decreto 5 maggio 1981 (a sua volta preceduto dal decreto 2 agosto 1980, adottato in riferimento all'art. 8 del d.l. n. 633 del 1979), troverebbe fondamento nell'art. 35 della l. n. 119 del 1981 che, appunto, prevede, "al fine di assicurare una disciplina uniforme del servizio di tesoreria delle Unità Sanitarie Locali", l'approvazione, con atto del Ministro del Tesoro, di criteri generali per le convenzioni di tesoreria che le U.S.L. dovranno stipulare con le aziende

di credito.

La Regione Trentino-Alto Adige, peraltro, sarebbe titolare, in materia di competenza concorrente e non esclusiva, non potendo ricondursi la disciplina delle U.S.L. alla competenza sugli enti sanitari ed ospedalieri (ormai non più in vita) ma alla competenza in materia di "ordinamento dei comuni" (art. 5, n.l., dello Statuto speciale) di cui le U.S.L. costituiscono struttura operativa (ai sensi dell'art. 15 della legge n. 833 del 1978, di riforma sanitaria).

L'art. 80 della legge di riforma sanitaria, d'altra parte, nel far salve le competenze delle Regioni a Statuto speciale, non pregiudicherebbe la relativa qualificazione, che può discendere solo dallo Statuto medesimo e l'art. 6 bis del d.l. n. 663 del 1979, così come emendato dalla legge n. 33 del 1980, concernerebbe servizi e presidi sanitari forniti direttamente dalle Province autonome e, dunque, non le Unità Sanitarie Locali.

La medesima legislazione regionale (l. 11 gennaio 1981, n. 1, art. 32), del resto, nel richiamare espressamente i limiti posti dall'art. 35, comma primo, della legge n. 119 del 1981, in riferimento alla determinazione, con decreto ministeriale, dei requisiti delle aziende di credito cui può essere affidato il servizio di tesoreria delle U.S.L., si uniforma a quello che deve ritenersi princi'pio della legislazione dello Stato, rispetto a cui i criteri generali per le convenzioni di tesoreria, da determinare ai sensi del secondo comma del medesimo art. 35, avrebbero carattere strettamente conseguenziale. Tutto ciò servirebbe a coordinare nel modo più stretto il momento della spesa a carico del fondo sanitario nazionale con quello della spesa attraverso gli organi erogatori del servizio; con conseguente minimo costo per la finanza statale e, dunque, più utile impiego delle risorse.

La partecipazione al procedimento di elaborazione delle direttive della Commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge n. 281 del 1970 costituirebbe comunque garanzia di adeguata valutazione delle esigenze regionali.

*Considerato in diritto*

1. - La Regione T.-A.A. propone conflitto in riferimento a decreto del Ministro del Tesoro in data 21 settembre 1981, contenente criteri per le convenzioni di tesoreria fra U.S.L. ed istituti di credito, deducendo lesione della propria competenza in materia di "ordinamento degli enti sanitari" (art. 4, n. 7 dello Statuto speciale; art. 2 d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 recante norme di attuazione).

Non ricorrerebbe, nella specie, un'ipotesi di legittimo esercizio del potere di indirizzo e coordinamento, difettando i necessari presupposti di interesse nazionale che lo giustificano e risultando eccessivamente dettagliato il contenuto precettivo dell'atto, che dunque andrebbe oltre i limiti del potere che pure intenderebbe esercitare.

Il potere stesso, d'altra parte, non potrebbe essere esercitato nei confronti di competenze primarie, come quella di cui godrebbe la regione nella materia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, al contrario, che il decreto impugnato trova fondamento nell'art. 35 della legge n. 119 del 1981; che, in ogni caso le competenze del T.-A.A. in materia sarebbero quelle, non primarie (art. 5, n. 1, dello Statuto), che concernono gli enti locali configurandosi le U.S.L., ai sensi dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, come "strutture operative" dei comuni.

2. - Il decreto oggetto del presente giudizio trae fondamento dall'art. 35, secondo comma,

della legge 30 marzo 1981, n. 119, sulla cui legittimità questa Corte si è già pronunziata. Esso è altresì conseguenziale rispetto a decreto in data 5 maggio 1981, che determina le istituzioni creditizie cui può essere affidato il servizio di tesoreria delle U.S.L., impugnato dalla Regione Trentino-Alto Adige (il conflitto è stato deciso con sent. n. 172 del 1983, dichiarativa d'inammissibilità).

La sentenza n. 162 del 1982 di questa Corte, esaminando appunto il sistema normativo introdotto con il detto articolo 35 della legge n. 119 del 1981, in tema di contabilità delle Unità sanitarie locali ed in tema di convenzioni fra queste e le aziende di credito che gestiscono il servizio di tesoreria, ha escluso che esso violi le competenze della regione T.-A.A.. Siano, infatti, queste competenze riconducibili a quelle in materia di enti sanitari oppure a quelle relative agli enti locali o, piuttosto, alla competenza "ripartita" in materia di igiene e sanità (art. 9, n. 10, dello Statuto speciale per il T.-A.A.), certo è che, come osserva la sentenza citata, le "disposizioni dell'art. 35 trovano fondamento nella già rilevata esigenza di soddisfare interessi di portata nazionale in tema di spesa da sostenere per prestazioni sanitarie" e, in particolare, nelle esigenze di coordinamento e rigore nell'erogazione di questa che, per essere radicate in valori costituzionali, si impongono anche alle competenze esclusive delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome (art. 119 Cost.; art. 5 della legge n. 833 del 1978).

Né quanto dispone l'art. 6 bis del d.l. n. 633 del 1979, così come convertito nella legge n. 33 del 1980, vale ad esimere la Provincia di Trento dall'osservanza degli atti di indirizzo e coordinamento in questo campo; l'art. 6 bis, infatti, si riferisce alle somme trattenute dalle Province di Trento e Bolzano per servizi e presidi sanitari da queste direttamente gestiti (sent. n. 162/1982) e, dunque, non si applica alle somme del servizio sanitario nazionale destinate alle Unità sanitarie locali; la norma, d'altra parte, non vale a sottrarre quanto prelevato dal fondo sanitario nazionale alla sua specifica destinazione sanitaria (sent. n. 245/1984) e, dunque, neppure rende superflue le garanzie di particolare rigore finanziario affermate in questo settore.

3. - L'atto impugnato, diretto al coordinamento in tema di servizio di tesoreria delle Unità sanitarie locali mediante la elaborazione di criteri generali per la predisposizione delle convenzioni di tesoreria fra le medesime Unità sanitarie locali e le aziende di credito ha, dunque, nella previsione da parte del comma secondo dell'art. 35 della legge n. 119 del 1981, un'apposita base legislativa (non ritenuta costituzionalmente illegittima dalla ricordata sentenza n. 162 del 1982 di questa Corte).

La cennata previsione di legge non lascia piena libertà di azione all'autorità investita del coordinamento. Infatti i poteri di questa trovano orientamento nella normativa statale in materia di contabilità pubblica, particolarmente degli enti locali e delle stesse Unità sanitarie locali (cfr., fra l'altro, legge 5 agosto 1978, n. 468, art. 25 ss; d.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, art. 15 ss; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 50), normativa cui del resto si richiama la stessa legislazione regionale (l. n. 1 del 1981, art. 32, comma secondo).

Né le disposizioni del decreto impugnato esorbitano dall'oggetto e dai limiti come sopra posti.

4. - Per quel che concerne l'asserito eccesso di dettaglio, va considerato che la disciplina delle convenzioni di tesoreria, contenuta nel decreto del Ministro del Tesoro impugnato, vincola le regioni ad osservare tutte le cautele ritenute necessarie a garantire in questo settore l'oculata gestione della spesa sanitaria; è diretta cioè ad uno scopo che si ricollega a valori costituzionali (art. 119 Cost., nonché specificamente l'art. 5 della legge sul servizio sanitario, là dove prescrive il coordinamento come mezzo per assicurare la razionalizzazione ed il contenimento della spesa sanitaria): uno scopo, quindi, idoneo a legittimare quella penetrazione degli indirizzi non irragionevolmente ritenuta necessaria alla salvaguardia dei detti valori (sent. n. 177 del 1986).

L'autonomia delle regioni non è, d'altra parte, eliminata neppure in tale settore, sia perché talune prescrizioni, maggiormente dettagliate, sono subordinate alla loro compatibilità con le disposizioni delle leggi regionali (art. 2, art. 5, comma secondo), sia perché le regioni medesime possono introdurre cautele e prescrizioni ulteriori rispetto a quelle previste nell'atto di indirizzo e coordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* che spetta allo Stato determinare con atti dei Ministri della sanità e del tesoro 21 settembre 1981, ai sensi dell'art. 35, comma secondo, legge 20 marzo 1981, n. 119, i criteri generali delle convenzioni di tesoreria fra Unità Sanitarie locali ed aziende di credito.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

---

*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.*