

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **121/2007** (ECLI:IT:COST:2007:121)

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

Presidente: **BILE** - Redattore: **MADDALENA**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **21/03/2007**

Deposito del **05/04/2007**; Pubblicazione in G. U. **11/04/2007**

Norme impugnate: Legge 23/12/2005, n. 266 (legge finanziaria 2006); discussione limitata all'art. 1, c. 291°.

Massime: **31205 31206**

Atti decisi: **ric. 28, 35, 38/2006**

## SENTENZA N. 121 ANNO 2007

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 291, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria, notificati il 22, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 3 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 28, 35 e 38 del registro ricorsi 2006.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato

*Ritenuto in fatto*

1. - Con tre distinti ricorsi le Regioni Toscana, Piemonte e Liguria hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) e, tra di esse, del comma 291 dell'articolo 1.

Tale disposizione prevede che, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie.

2.1. - Le ricorrenti Regioni Toscana e Piemonte ascrivono la previsione alla materia concorrente dell'organizzazione del sistema sanitario e ritengono che essa sia in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la disciplina dei criteri e le modalità della certificazione dei bilanci delle istituzioni sanitarie rientrerebbe nella normazione di dettaglio di propria competenza.

Secondo la Regione Toscana, la disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in quanto demanderebbe ad un regolamento statale la disciplina normativa di una materia non di competenza esclusiva dello Stato.

2.2. - La Regione Liguria sviluppa analoghe censure, sostenendo che la disposizione impugnata è lesiva delle proprie competenze normative concorrenti in materia di tutela della salute e di ricerca scientifica e tecnologica (articolo 117, terzo comma, della Costituzione), ed esclusive in materia di agricoltura e zootecnia (articolo 117, comma quarto, della Costituzione).

Secondo la Regione Liguria, a fondamento della legittimità dell'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 non potrebbe essere invocata la competenza statale a determinare i principi fondamentali delle materie concorrenti della tutela della salute e della ricerca scientifica e tecnologica, sia perché questi non potrebbero che risultare da fonti di rango legislativo sia perché le modalità della certificazione avrebbero indubbia natura di dettaglio.

La disposizione impugnata si porrebbe, poi, in contrasto con l'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, qualora al decreto ministeriale da questa previsto fosse da riconoscere natura regolamentare. Né essa potrebbe giustificarsi in base al non più sussistente potere statale di indirizzo e coordinamento, espressamente escluso, «per le materie concorrenti e residuali», dall'articolo 8, comma 6, ultima parte, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La difesa regionale esclude, pure, che l'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 possa giustificarsi in base alla competenza statale esclusiva in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico» o a quella concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

A dire della ricorrente, «la certificazione dei bilanci» sarebbe un aspetto «interno» dell'organizzazione degli enti e, di per sé, non toccherebbe alcun profilo del coordinamento con dati o attività di altri soggetti. Al più, aggiunge la Regione Liguria, potrebbe ammettersi che

abbia natura di principio fondamentale l'obbligo di certificazione dei bilanci, ma non potrebbe riconoscersi allo Stato anche la determinazione dei criteri e delle modalità attuative di detto obbligo.

2.3. - Le Regioni Piemonte e Liguria rimarcano, infine, che il coinvolgimento delle autonomie territoriali, attraverso la Conferenza permanente Stato-Regioni, nel procedimento di approvazione del decreto statale sarebbe irrilevante, dato che questo atto esaurirebbe ogni ambito di una disciplina spettante invece alla competenza legislativa regionale.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito sostenendo l'infondatezza dei ricorsi.

Secondo la difesa erariale, l'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 non atterrebbe tanto all'organizzazione sanitaria, quanto al coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione, materia, il cui presupposto sarebbe l'omogeneità dei criteri di raccolta e che rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

4. - In prossimità dell'udienza la Regione Liguria ha depositato una memoria, nella quale contesta la tesi, sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato, della riconducibilità della norma impugnata alla materia del coordinamento informativo, statistico ed informatico (articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione).

La difesa regionale sostiene, invece, che la certificazione dei bilanci riguarda la regolarità del processo di spesa nelle materie in cui operano gli enti previsti dal comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, ovvero la sanità e, in parte, la ricerca scientifica e l'agricoltura.

La Regione Liguria rammenta, inoltre, che nell'ordinamento già sussistono previsioni che assicurano il coordinamento statistico ed informativo dei bilanci di detti enti.

5. - In prossimità dell'udienza pubblica pure la Regione Toscana ha presentato una memoria, nella quale anch'essa contesta, con argomenti analoghi, la tesi difensiva del Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa regionale ricorda, inoltre, che la Regione Toscana ha avviato, ai sensi degli articoli 125 e seguenti della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), un progetto per la certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie, imponendo la rispondenza dei dati contabili alle operazioni effettivamente svolte, «nel rispetto delle regole e dei principi fissati dai dottori e ragionieri commercialisti».

La Regione Toscana sostiene, poi, che la competenza legislativa dello Stato in materia dovrebbe limitarsi all'imposizione dell'obbligo di certificazione dei bilanci, restando nella competenza regionale la definizione delle relative modalità attuative.

La Regione prospetta, infine, la violazione dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in quanto la disposizione impugnata prevede un regolamento statale al di fuori delle materie di competenza esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

6. - In prossimità dell'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato due memorie, di identico contenuto, nei giudizi promossi dalle Regioni Piemonte e Toscana.

La difesa erariale sostiene che l'impugnato comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, risponde ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica e che la ivi prevista attività di certificazione dei bilanci è necessaria al fine di disporre di dati omogenei in campo nazionale e comunitario in riferimento ad un settore di notevolissima incidenza economica,

quale la spesa sanitaria.

L'Avvocatura ricorda, inoltre, l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 in materia di finanziamento della spesa sanitaria e sostiene che la periodica verifica degli impegni assunti dalle Regioni si basa sulla certezza della situazione finanziaria dei sistemi sanitari regionali. In questo ambito la prevista certificazione con modalità e criteri omogenei dei bilanci sarebbe indispensabile per garantire la certezza e la confrontabilità dei dati affluenti ai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze.

La prevista intesa della Conferenza Stato-Regioni, secondo la difesa erariale, varrebbe, d'altro canto, ad assicurare il momento concertativo con le Regioni.

L'Avvocatura dello Stato sostiene, infine, la coerenza e la razionalità della disposizione impugnata, diretta a garantire gli accordi intervenuti tra lo Stato e gli enti territoriali nel settore sanitario e la tutela del patto interno di stabilità, il tutto nell'ambito di un comune sforzo diretto al contenimento della spesa, pur nell'assicurazione dei livelli essenziali di assistenza.

### *Considerato in diritto*

1. - Le Regioni Toscana, Piemonte e Liguria hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) e, tra di esse, del comma 291 dell'articolo 1.

1.1. - L'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 prevede che con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie.

2. - Le Regioni ricorrenti, con argomentazioni sostanzialmente simili, censurano questa disposizione in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, contestando la natura di dettaglio della disciplina demandata al decreto statale, relativa ai criteri ed alle modalità della certificazione dei bilanci delle istituzioni sanitarie ed assimilate, ovvero ad ambiti di disciplina riconducibili, a seconda delle varie prospettive possibili, a materie comunque concorrenti, quali l'organizzazione sanitaria, la ricerca scientifica e tecnologica o l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica.

La sola Regione Liguria denuncia anche la violazione dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, in riferimento alle proprie competenze esclusive in materia di agricoltura e zootecnia.

Le Regioni Toscana e Liguria lamentano, altresì, la violazione dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in quanto l'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 demanda ad un regolamento statale la disciplina normativa di una materia non di competenza esclusiva dello Stato.

3. - I tre ricorsi, limitatamente all'impugnazione dell'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005, risultano connessi per oggetto e possono pertanto essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

4. - Le questioni non sono fondate.

4.1. - La certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di un soggetto economico.

Nella specie, la previsione della certificazione dei bilanci per le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura, gli istituti zooprofilattici e le aziende ospedaliere universitarie ovvero per amministrazioni pubbliche del settore sanitario ha il chiaro scopo di garantire un maggiore controllo su questi rilevanti e numerosi centri autonomi di spesa pubblica.

Si tratta, pertanto, di un intervento normativo da ascrivere alla materia concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento delle finanze pubbliche.

4.2. - In questo ambito, allo Stato spetta indiscutibilmente la previsione dei principi fondamentali della materia. Ed è sicuramente un principio fondamentale della materia quello di imporre agli enti in questione la certificazione dei bilanci.

Senonché, come la giurisprudenza di questa Corte ha già rilevato (sentenza n. 376 del 2003) il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

In questa specifica materia, non può, infatti, ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità di prevedere e disciplinare siffatti poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento non solo giustifica la posizione di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., ma anche la collocazione a livello centrale di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento - che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - possa essere concretamente realizzata.

La giurisprudenza di questa Corte (si veda, ancora, la sentenza n. 376 del 2003) ha, peraltro, chiarito che i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto alle quali l'azione di coordinamento non può mai trasformarsi in attività di direzione o in un indebito condizionamento dell'autonomia regionale.

4.3. - Il potere attribuito dall'impugnato comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 ai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze può e deve essere inteso in armonia con i criteri ora indicati: vale a dire, come potere di adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che la certificazione dei bilanci delle istituzioni del settore sanitario avvenga con criteri e modalità idonee a garantirne l'effettività e l'efficacia, nonché al fine di consentire la comparabilità dei dati a livello nazionale.

4.4. - L'esercizio di tale potere risulta, d'altra parte, subordinato all'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto.

Questa forma di coinvolgimento delle Regioni appare pienamente coerente con la giurisprudenza di questa Corte, sopra richiamata, laddove richiede, *in subiecta materia*, una garanzia procedimentale dell'autonomia regionale.

Inoltre, la previsione dell'intesa appare sufficiente a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli enti territoriali: ferma restando, naturalmente, la possibilità per questi ultimi di esperire, nell'ipotesi di lesione della propria autonomia, i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria nei confronti di altre disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 291, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

---

*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.*