CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **56/2026** (ECLI:IT:COST:2026:56)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **D'ALBERTI**
Udienza Pubblica del **28/01/2026**; Decisione del **28/01/2026**
Deposito del **27/04/2026**; Pubblicazione in G. U. **29/04/2026**
Norme impugnate: Art. 26, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Liguria 04/08/2006, n. 20.
Massime: **47368 47369**
Atti decisi: **ord. 169/2025**

SENTENZA N. 56

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a)*, della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale), promosso dalla

Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nel procedimento vertente tra il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria, il Procuratore generale della Corte dei conti e la Regione Liguria, con ordinanza del 1° luglio 2025, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione della Regione Liguria, nonché l'atto di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Riccardo Maoli per la Regione Liguria e il Procuratore generale aggiunto della Corte dei conti Andrea Lupi per il Procuratore generale della Corte dei conti;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– La Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nel procedimento di impugnazione della decisione di parificazione del rendiconto della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 1° luglio 2025, iscritta al n. 169 reg. ord. del 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a)*, della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale), in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e)* e *m)*, e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata disciplina il finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure (di seguito: ARPAL) e stabilisce che «[a]l finanziamento delle attività dell'ARPAL di cui alla presente legge si provvede mediante […] finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente».

2.– Il giudice *a quo* premette di essere investito del ricorso, proposto dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale della Regione Liguria, avverso la decisione del 18 luglio 2024, n. 171, con cui la sezione di controllo per la stessa Regione ha parificato il rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023.

La Corte rimettente riferisce, inoltre, di avere emesso in data 17 febbraio 2025 sentenza non definitiva con cui si è pronunciata sulle eccezioni preliminari sollevate dalla Regione Liguria, nonché sulla dichiarazione di rinuncia al ricorso formulata dal Procuratore generale. Con separata ordinanza, il giudice *a quo* ha poi sollevato le odierne questioni di legittimità costituzionale, relative al motivo di ricorso con cui il pubblico ministero contabile ha contestato l'inserimento nel perimetro sanitario di una spesa ritenuta ad esso estranea.

2.1.– Quanto alla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, la Corte dei conti ritiene che la decisione in ordine all'impugnazione proposta dalla Procura regionale non possa prescindere dall'applicazione della disposizione censurata, che ha consentito alla Regione Liguria di impiegare risorse del fondo sanitario regionale (FSR) per il finanziamento delle attività dell'ARPAL in mancanza della definizione preventiva del fabbisogno collegato alle «attività LEA» e in assenza di meccanismi di registrazione di contabilità analitica, al fine di rilevare esclusivamente i costi relativi alla tutela della salute *stricto sensu* intesa.

Infatti, ove si procedesse alla parificazione del rendiconto, in applicazione della

disposizione censurata, si finirebbe per validare risultanze contabili derivanti dall'indebito impiego di risorse vincolate e dall'allargamento degli spazi di spesa della parte ordinaria del bilancio, che sarebbe "alleggerita" dall'assenza degli oneri relativi al finanziamento dell'ARPAL.

Viceversa, qualora la disposizione censurata fosse espunta dall'ordinamento, ne discenderebbe «l'illegittimità delle spese concernenti il finanziamento dell'Agenzia nell'anno 2023 (registrate sul capitolo di spesa 5296 del bilancio regionale, recante l'impegno e il pagamento dell'importo di 20.000.000,00)». Di qui la rilevanza delle questioni.

2.2.– Il rimettente passa poi a illustrare il quadro normativo di riferimento, richiamando innanzi tutto le disposizioni statali che, dopo l'esito del *referendum* abrogativo del 18 aprile 1993, hanno riorganizzato il sistema dei controlli ambientali. Sono richiamati, in particolare, il decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, e la legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale).

Da tale quadro normativo emergerebbe che l'istituzione delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente ha comportato, in coerenza con i risultati del *referendum*, il passaggio alle stesse delle sole competenze in materia ambientale già attribuite alle aziende sanitarie (ex unità sanitarie locali), «ma non anche delle funzioni relative alla prevenzione collettiva, rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), che restano comunque affidate alle ASL, sebbene le stesse debbano essere svolte in modo integrato con le agenzie competenti in materia ambientale».

2.3.– La legge reg. Liguria n. 20 del 2006, nell'istituire l'ARPAL, le avrebbe dunque trasferito le funzioni in materia ambientale prima esercitate dalle strutture facenti capo alle ex unità sanitarie locali. Tuttavia, queste funzioni sarebbero solo in minima parte riconducibili a quelle sanitarie, sicché il loro finanziamento dovrebbe mantenersi distinto da quello degli enti del settore sanitario (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 172 del 2018).

Il giudice *a quo* evidenzia che la disposizione censurata ha consentito di finanziare con le risorse del fondo sanitario regionale (FSR) le spese di funzionamento dell'ARPAL, così qualificando la spesa per il finanziamento dell'Agenzia alla stregua di una spesa «sanitaria», inclusa nel perimetro di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ma non ha indicato i criteri di determinazione delle prestazioni afferenti ai LEA, con distinzione dalle altre prestazioni rientranti nei compiti dell'Agenzia, non finanziabili con le risorse destinate ai LEA.

2.4.– L'indifferenza della norma regionale censurata «verso un meccanismo di correlazione immediata e diretta tra il *quantum* del trasferimento e il fabbisogno per le attività rientranti nei LEA», insieme alla mancanza di un sistema di registrazione di contabilità analitica – al fine di rilevare esclusivamente i costi associati ai processi relativi alla tutela della salute *stricto sensu* intesa – comporterebbero il «rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza, per finanziare anche attività che non vi rientrano». Rischio non arginabile, secondo il giudice *a quo*, dalla circostanza che, accanto alle risorse del FSR, vi siano ulteriori fonti di finanziamento, che rimarrebbero «comunque marginali in termini quantitativi».

Nel sistema di finanziamento delle attività dell'ARPAL, la centralità del finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del FSR troverebbe riscontro anche nell'esercizio

finanziario 2023. Da un lato, il bilancio regionale indica la quota di FSR destinata ai trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali e riporta il pagamento a favore di ARPAL dell'importo di euro 20.000.000. Dall'altro lato, il bilancio della stessa Agenzia indica la somma di euro 20.000.000 a valere sul FSR, largamente prevalente sull'importo complessivo di euro 23.326.335 di finanziamenti istituzionali.

Sarebbe dunque irragionevole che una parte preponderante del fabbisogno finanziario complessivo dell'ARPAL sia soddisfatto attraverso il sistematico impiego delle risorse vincolate derivanti dal FSR, in assenza della previa e specifica individuazione delle attività svolte dalla stessa Agenzia riconducibili ai LEA.

Stante il carattere estremamente variegato delle funzioni attribuite ad ARPAL, solo in minima parte «riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu*», sarebbe ingiustificabile un finanziamento così ingente dell'Agenzia attraverso risorse riservate ai LEA. Esso determinerebbe l'alterazione della «struttura del perimetro delle spese sanitarie di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile in punto di rigida perimetrazione della spesa sanitaria».

Ad avviso delle sezioni riunite della Corte dei conti, spetterebbe alla Regione Liguria «dimostrare una puntuale correlazione tra risorse sanitarie assegnate all'ARPAL e i LEA, al fine di giustificarne il finanziamento a carico del perimetro sanitario. Tale correlazione, tuttavia, non è prevista (e, quindi, non è imposta) dalla norma regionale sulle fonti di finanziamento dell'attività dell'ARPAL, che ammette il finanziamento indiscriminato delle attività dell'ARPAL con risorse sanitarie».

Secondo il giudice *a quo*, non sarebbe il carattere integrale o prevalente del finanziamento ad assumere rilievo dirimente ai fini della questione di legittimità costituzionale. Ai fini della violazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbe, invece, rilevante la circostanza che la normativa regionale non imponga di distinguere tra risorse necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e le altre attività, numerose ed eterogenee, affidate all'Agenzia, come tali non finanziabili a valere sul FSR.

2.5.– Sulla base di tali considerazioni, le sezioni riunite della Corte dei conti ritengono violato, innanzi tutto, l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Al riguardo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2024, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione di una legge della Regione siciliana, alla stregua della quale le spese per il funzionamento dell'ARPA potevano trovare copertura, in maniera indistinta, nel FSR. È stata infatti ravvisata la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in relazione alla norma interposta rappresentata dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, stabilendo così le condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai LEA, al fine di evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia delle prestazioni sanitarie.

Secondo il rimettente, anche l'art. 26, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Liguria n. 20 del 2006 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011. Infatti, la disposizione censurata non introdurrebbe alcuna correlazione tra il trasferimento all'ARPAL di risorse del FSR e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA. Sarebbe pertanto alterata la struttura del perimetro sanitario stabilito dal richiamato art. 20 e risulterebbero vanificati gli obiettivi di armonizzazione contabile perseguiti dalla disposizione statale.

Il giudice *a quo* ritiene non persuasive le argomentazioni della difesa regionale, secondo cui il finanziamento dell'ARPAL a valere sul FSR sarebbe in concreto sempre finalizzato a esigenze riconducibili ai LEA. Infatti, il coinvolgimento dell'ARPAL nelle funzioni di «Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica», di cui all'Allegato 1 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), non comprenderebbe tutte le funzioni svolte dall'Agenzia e non legittimerebbe il complessivo finanziamento delle stesse funzioni attraverso risorse vincolate ai LEA.

2.6.– Il giudice *a quo* prospetta anche la violazione, in relazione alla medesima norma interposta, dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, «tra i quali diritti rientra anche [quello] alla salute, presidiato dall'art. 32 Cost. […] da assicurarsi su tutto il territorio nazionale a garanzia dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3 Cost.)».

La destinazione a generico favore del funzionamento dell'ARPAL di risorse vincolate del perimetro sanitario potrebbe infatti pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la tutela del diritto alla salute e distraendo risorse destinate alla sua garanzia, con conseguente lesione anche degli artt. 3, secondo comma, e 32 Cost.

2.7.– Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria, che deriverebbe dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro sanitario, che la Regione avrebbe dovuto perseguire attraverso risorse ordinarie di bilancio.

2.8.– Non sarebbe possibile, infine, fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, dato il suo chiaro tenore letterale.

In essa mancherebbe qualsiasi previsione che consenta di correlare la misura del trasferimento di risorse destinate *ex lege* alle prestazioni LEA all'effettivo svolgimento di tali prestazioni, anche attraverso una rendicontazione delle spese finalizzate all'erogazione di servizi sanitari, fondata su criteri di rilevazione analitica dei fatti di gestione.

3.– Con atto depositato il 2 ottobre 2025 si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

3.1.– Dopo avere illustrato il quadro normativo di riferimento, la difesa regionale deduce l'inammissibilità delle questioni per difetto del requisito della rilevanza, poiché sarebbe mancata una puntuale e circostanziata dimostrazione delle risorse effettivamente distratte dal perimetro sanitario e dall'attuazione dei LEA.

Il giudice *a quo* si sarebbe limitato a prospettare un generico rischio di un uso promiscuo di risorse destinate ai LEA per finanziare anche attività che non vi rientrano. Tuttavia, ad avviso della Regione Liguria, rimarrebbe indimostrata la sussistenza di un *vulnus* concreto ed effettivo derivante dal trasferimento ad ARPAL di risorse per l'espletamento di attività non inerenti ai LEA (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 246 del 2012, nonché Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza 1° agosto 2025, n. 12).

3.2.– Quanto al merito, la Regione Liguria deduce la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Innanzitutto, la difesa regionale ritiene inconferente il richiamo alla citata sentenza n. 1 del 2024, come sarebbe dimostrato dal mancato esercizio da parte di questa Corte del potere,

previsto dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), di dichiarare in via consequenziale l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale ligure che formano oggetto delle questioni sollevate nel giudizio in esame.

Inoltre, la situazione dell'ARPAL sarebbe diversa da quella valutata nella sentenza n. 1 del 2024: infatti, la normativa ligure – a differenza di quella siciliana esaminata nella richiamata sentenza – prevede per l'attività dell'ARPAL un sistema di finanziamento diversificato – coerente con la disciplina posta dal d.l. n. 496 del 1993 e dalla legge n. 132 del 2016 – nonché una preventiva attività di programmazione circa le prestazioni da erogare.

3.3.– Ad avviso della difesa regionale, la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale deriverebbe anche dalla non corretta interpretazione della disciplina. In particolare, il giudice *a quo* non terrebbe conto del principio, affermato dalla legge n. 132 del 2016, dell'invarianza della spesa delle funzioni demandate all'ARPA, mediante l'attribuzione alle agenzie delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione finanziaria inerenti alle competenze in materia ambientale in precedenza svolte dal Servizio sanitario regionale.

Da tale principio discenderebbe la necessità che tali funzioni siano finanziate con parte dei fondi precedentemente destinati al SSR per l'esercizio delle medesime funzioni. Diversamente, si addiverrebbe alla paradossale conseguenza di ritenere che lo Stato non abbia dato copertura finanziaria ai livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (d'ora in avanti: LEPTA).

La difesa regionale sottolinea che le agenzie regionali sono chiamate a svolgere, sulla base di standard minimi stabiliti a livello statale (indicati dai LEPTA), le funzioni sanitarie più strettamente correlate alla tutela ambientale, indispensabili per garantire i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie. Pertanto, le funzioni attribuite alle stesse agenzie costituiscono attività necessarie a garantire l'erogazione dei LEA. Le risorse regionali destinate alle ARPA verrebbero dunque utilizzate per scopi già individuati dal legislatore statale, ossia per la tutela della salute.

Dalla necessaria integrazione tra le prestazioni rese dal sistema di protezione ambientale (definite dai LEPTA) e gli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai LEA discenderebbe che le attività dell'ARPAL, pur essendo connotate da una specializzazione ambientale, hanno una stretta e diretta correlazione con la prevenzione sanitaria e una ricaduta sulla qualità della salute. Ciò giustificherebbe l'assegnazione all'ARPAL delle risorse finanziarie in questione. A questo riguardo, sono richiamate la sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, 1° agosto 2025, n. 12, e l'ordinanza della Corte di cassazione, quinta sezione civile, 30 aprile 2019, n. 11409.

3.4.– D'altra parte, la prospettazione del giudice *a quo* non terrebbe in considerazione le disposizioni della stessa legge reg. Liguria n. 20 del 2006 che prevedono i controlli circa l'utilizzo delle risorse destinate a finanziare le attività dell'ARPAL (artt. 14, 23-*ter* e 27). Da tali disposizioni discenderebbe che la disciplina regionale – pur essendo anteriore all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e non potendo quindi recare un'apposita ed espressa previsione in ordine alla distinzione tra le risorse afferenti ai LEA e quelle relative alle altre attività demandate all'ARPAL – sarebbe comunque idonea ad assicurare la corretta allocazione delle somme destinate al perimetro sanitario.

3.5.– La difesa regionale deduce la non fondatezza anche delle ulteriori censure formulate dal rimettente, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., per violazione della competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Ad avviso della Regione Liguria, tale prospettazione si baserebbe sull'erroneo presupposto secondo cui la disposizione censurata avrebbe dato luogo a una surrettizia sottrazione di risorse dal perimetro sanitario e avrebbe inciso sulle modalità e sull'entità del finanziamento dei LEA.

3.6.– D'altra parte, non sussisterebbe neppure la violazione degli artt. 32 e 3, secondo comma, Cost.

Infatti, anche il dedotto pregiudizio per l'effettiva erogazione dei LEA – e, quindi, per la tutela del diritto fondamentale alla salute – si baserebbe sull'erroneo presupposto dell'estraneità delle funzioni svolte da ARPAL rispetto al settore sanitario. Al contrario, la difesa regionale ribadisce che le attività demandate all'Agenzia, pur essendo connotate da una specializzazione in campo ambientale, hanno una diretta correlazione con il settore sanitario e una ricaduta sulla qualità della salute, nell'ambito della quale rientrano non solo le attività diagnostiche e terapeutiche, ma anche quelle inerenti alla prevenzione delle patologie.

3.7.– Infine, la difesa regionale ritiene insussistente la denunciata violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

La legge reg. Liguria n. 20 del 2006 non comporterebbe una diminuzione delle risorse destinate ai LEA. Al riguardo è richiamata l'invarianza della spesa relativa alle funzioni demandate all'ARPAL, cui sono attribuite le stesse competenze e risorse già attribuite alle unità sanitarie locali per lo svolgimento delle medesime attività, nonché la stretta connessione tra LEA e LEPTA.

4.– Con atto depositato il 6 ottobre 2025, ha chiesto di intervenire in giudizio il Procuratore generale della Corte dei conti, in qualità di parte necessaria del giudizio *a quo*, deducendo la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

4.1.– A sostegno dell'ammissibilità della propria partecipazione al giudizio, è invocato il diritto degli organi dello Stato e delle regioni a intervenire nei procedimenti innanzi a questa Corte (art. 20, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), secondo la disciplina contenuta nell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Non si potrebbe dubitare «che, ancorché oggetto di distinta menzione, il pubblico ministero, parte del giudizio a quo, costituisca, a tutti gli effetti, "una delle parti"».

Tale interpretazione sarebbe altresì conforme ai principi generali dell'ordinamento e, in particolare, al principio di parità delle armi, consacrato nell'art. 111, secondo comma, Cost. Il Procuratore generale ritiene infatti che – in difetto di un'espressa esclusione del pubblico ministero – ogni riferimento alle "parti", nelle norme che disciplinano il giudizio di legittimità costituzionale, debba intendersi comprensivo dell'organo requirente che sia parte del giudizio *a quo* (sono richiamate le sentenze n. 184 e n. 90 del 2022 di questa Corte).

La tutela dell'integrità del contradditorio sarebbe riconosciuta, in particolare, nei giudizi in unico grado innanzi alle sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti. In tali giudizi, in base all'art. 127, comma 2, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), il Procuratore generale è parte necessaria interveniente e, pertanto, è titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio.

D'altra parte, l'esclusione dell'organo requirente risulterebbe priva di giustificazione anche alla luce dell'introduzione dell'art. 6 delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi

attinenti alla questione di legittimità costituzionale, di presentare le proprie relative opinioni. Infatti, ove si ritenesse inammissibile l'intervento del Procuratore generale, a esso sarebbe riservato un trattamento addirittura deteriore rispetto a quello riconosciuto agli *amici curiae*, essendogli preclusa la possibilità di rappresentare la propria opinione nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

4.2.– Quanto al merito, il Procuratore generale ritiene che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti siano manifestamente infondate.

In primo luogo, il Procuratore generale sottolinea che là dove, come nel caso in esame, il finanziamento dell'Agenzia a carico del FSR non sia integrale, ma soltanto parziale, mancherebbe in concreto la prova del superamento del perimetro sanitario.

Si fa rilevare che nel caso della Regione Liguria, a differenza di quello dell'ARPA siciliana valutato nella citata sentenza n. 1 del 2024, le funzioni dell'ARPAL non sono finanziate esclusivamente dal FSR, ma anche da ulteriori fonti, espressamente indicate dal richiamato art. 26 della legge reg. Liguria n. 20 del 2006: trasferimenti dal bilancio regionale per la realizzazione di programmi regionali in materia ambientale (lettera *b*); finanziamenti delle province e dei comuni per attività ulteriori non ricomprese nei programmi regionali (lettera *c*); proventi dei privati a fronte di prestazioni dell'ARPAL (lettera *d*); entrate poste a carico dei titolari di impianti o attività soggette ad autorizzazioni e procedure di bonifica o di valutazione di impatto ambientale (VIA) (lettera *e*).

Il giudice *a quo* non avrebbe considerato che – anche dopo l'introduzione dei LEPTA – la fonte principale di finanziamento delle ARPA sarebbe rimasta ancorata alle risorse del Servizio sanitario nazionale. D'altra parte, LEA e LEPTA non riguarderebbero ambiti completamente distinti, ma presenterebbero ampie interferenze, tenuto conto degli effetti delle attività di competenza dell'ARPA sulla salute dei cittadini.

Ciò sarebbe dimostrato anche dal fatto che – a seguito della sentenza di questa Corte n. 1 del 2024 – l'art. 90, comma 10, della legge della Regione siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), si limiterebbe a prevedere che una parte delle risorse necessarie al finanziamento dell'Agenzia siano reperite al di fuori del perimetro sanitario (così come stabilito dalla disposizione della Regione Liguria oggetto di censura) e, per la parte dei LEPTA coincidenti con i LEA, a evidenziare il fisiologico collegamento tra tutela della salute e tutela dell'ambiente.

Il Procuratore generale osserva che, sebbene nella disposizione censurata non sia specificato il meccanismo di correlazione tra il finanziamento a valere sul FSR e il fabbisogno per le attività rientranti nei LEA, ciò sarebbe comunque ricavabile dalle ulteriori disposizioni della stessa legge reg. Liguria n. 20 del 2006, in cui sono indicati i controlli in campo ambientale svolti dall'ARPAL (art. 26-*bis*), i programmi regionali e provinciali di controlli e monitoraggi ambientali (artt. 27 e 28), nonché l'istituzione di un sistema informativo regionale ambientale (artt. 29 e 30). Da queste disposizioni risulterebbe che la maggior parte dei controlli dell'ARPAL sono volti alla tutela della salute dei cittadini.

Viene inoltre richiamata la sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, 1° agosto 2025, n. 12, con cui – relativamente ad analoga fattispecie (l'impugnazione del rendiconto della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022) – è stato accolto, in parte *qua*, il ricorso della Regione, in mancanza di prova della violazione del perimetro sanitario.

Infine, il Procuratore generale ritiene che il caso esaminato dalla sentenza di questa Corte n. 172 del 2018, richiamata dal giudice *a quo,* sarebbe del tutto differente da quello in esame. Con tale pronuncia, è stata infatti dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione

regionale siciliana che – qualificando l'ARPA come ente del settore sanitario – era «suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti».

Considerato in diritto

5.– La Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nel procedimento di impugnazione della decisione di parificazione del rendiconto della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2023, adottata dalla sezione di controllo per la stessa Regione, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 169 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Liguria n. 20 del 2006, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e)* e *m)*, e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

La disposizione censurata stabilisce che «[a]l finanziamento delle attività dell'ARPAL di cui alla presente legge si provvede mediante […] finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente».

6.– In primo luogo, il giudice *a quo* denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che prevede la competenza esclusiva dello Stato nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», per il contrasto con la norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto l'assenza di correlazione immediata e diretta fra il trasferimento all'ARPAL di risorse del FSR e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA comporterebbe l'alterazione della struttura del perimetro sanitario prescritto dal richiamato art. 20 e vanificherebbe gli obiettivi di armonizzazione contabile che tale disposizione statale persegue.

Inoltre, sarebbero violati gli artt. 3, secondo comma, 32 e 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., quest'ultimo ancora in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto la destinazione di risorse del perimetro sanitario a generico favore del funzionamento dell'ARPAL sarebbe suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la tutela del diritto alla salute.

La disposizione censurata violerebbe anche gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., per contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, in ragione dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria derivante dalla destinazione di risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro sanitario, che la Regione Liguria avrebbe dovuto soddisfare attraverso le risorse ordinarie di bilancio.

7.– In via preliminare, va rilevata l'ammissibilità dell'intervento nel presente giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti nella sua qualità di parte necessaria del giudizio *a quo*.

Questa Corte, riconoscendo la peculiarità della posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio in unico grado innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, ha recentemente ritenuto che allo stesso è consentito di partecipare al relativo giudizio in via incidentale (sentenza n. 39 del 2026).

Invero, la giurisprudenza costituzionale aveva già evidenziato la specificità della posizione del pubblico ministero contabile, «soprattutto allorché egli sia il titolare del potere d'impulso del processo» (sentenze n. 375 e n. 1 del 1996, richiamate dalla sentenza n. 39 del 2026), escludendo tuttavia proprio «[i]n ragione di tale specificità, […] che la costituzione, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, del pubblico ministero dei giudizi *a quibus* possa reputarsi prevista o disciplinata dalle norme generali e dalle norme integrative di procedura

dinanzi alla Corte costituzionale e, al tempo stesso, di poter ricorrere all'applicazione, in via analogica, della disciplina dettata per le parti» (sentenza n. 375 del 1996). Va peraltro rilevato che i giudizi principali in relazione ai quali questo orientamento è stato espresso erano originati da azioni di responsabilità amministrativa esercitate dal pubblico ministero contabile.

Ai giudizi in unico grado innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, invece, il codice di giustizia contabile dedica «una disciplina peculiare […], distinta da quella dettata per i giudizi di responsabilità» (sentenza n. 39 del 2026). In particolare, l'art. 127, comma 2, cod. giust. contabile menziona il Procuratore generale «quale parte necessaria interveniente nel giudizio», nel quale egli, come riconosciuto da questa Corte, è «titolare dell'interesse pubblico alla corretta gestione dei conti» (ancora sentenza n. 39 del 2026). Ciò giustifica la sua partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

8.– Sempre in via preliminare, va respinta l'eccezione, sollevata dalla difesa regionale, di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, correlata alla mancata dimostrazione della effettiva distrazione di risorse dal perimetro sanitario e dall'attuazione dei LEA.

La difesa regionale sottolinea che lo stesso rimettente non ha negato che l'ARPAL possa svolgere anche attività afferenti ai LEA, ma ha incentrato tutte le censure sul mero «rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza, per finanziare anche attività che non vi rientrano».

L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è ormai costante nel ritenere che il giudizio in ordine alla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale «è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia contraddittoria (sentenze n. 160 e n. 139 del 2023, n. 199 e n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo sindacare tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento» (così, tra le tante, sentenza n. 213 del 2025 punto 2 del *Considerato in diritto*).

Anche nel caso in esame, come in quello oggetto della sentenza n. 174 del 2025, «il riferimento al "rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza" non rivela un difetto di motivazione sulla rilevanza, come eccepito dalla Regione, bensì evidenzia gli effetti "patologici" consentiti dalla disposizione censurata».

9.– Nel merito, è fondata la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

9.1.– Proprio con riferimento al meccanismo di finanziamento delle agenzie regionali ambientali, questa Corte ha rilevato che la norma interposta di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria. Si è infatti riconosciuto che tale «norma interposta è specificamente funzionale, coerentemente con la sua rubrica (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA» (sentenza n. 1 del 2024, punto

4.2. del *Considerato in diritto*; in senso analogo, sentenze n. 169, n. 68 del 2024 e n. 132 del 2021).

In definitiva, il richiamato art. 20 non solo stabilisce regole finalizzate ad assicurare la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, anche nell'ottica di coordinamento degli obiettivi di finanza pubblica, ma fissa altresì «condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni (sentenza n. 197 del 2019)» (sentenza n. 4 del 2026).

9.2.– Nello stesso art. 20, comma 1, infatti, si prevede l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera *a*), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera *a)* della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA […]».

Per il perimetro sanitario così portato a evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come precisa il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria» (sentenze n. 174, n. 150 del 2025 e n. 1 del 2024).

9.3.– Nel caso in esame, le disposizioni censurate prevedono una assegnazione indiscriminata di risorse all'ARPAL, senza distinguere tra quelle sanitarie – e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA – e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il FSR.

Al riguardo va ribadito quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 1 del 2024. In quella occasione è stato ritenuto che la disposizione regionale censurata, riguardante il meccanismo di funzionamento della locale agenzia per la protezione dell'ambiente, «nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la norma interposta di cui al menzionato art. 20, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale» (così la sentenza n. 1 del 2024, richiamata dalle successive sentenze n. 174 e n. 150 del 2025).

9.4.– A questo riguardo non rileva la circostanza, sottolineata dalla difesa regionale, che il censurato art. 26 della legge reg. Liguria n. 20 del 2006 – a differenza della disposizione della Regione siciliana esaminata nella sentenza richiamata – prevede per l'attività dell'ARPAL un sistema di finanziamento diversificato, che comprende anche ulteriori fonti, espressamente indicate nelle lettere da *b)* a *d)* dell'art. 26 della legge reg. Liguria n. 20 del 2006.

Infatti, anche a prescindere dal carattere marginale delle ulteriori fonti di finanziamento previste dalla disposizione censurata, il contrasto con la disciplina posta dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 discende dall'assegnazione "indiscriminata" di risorse del FSR all'ARPAL, che non consente di distinguere, con «separata evidenza», tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate ad attività dell'Agenzia di natura non sanitaria.

Va inoltre sottolineato che, rispetto alla disposizione regionale esaminata nella sentenza n. 1 del 2024, nel caso in esame il contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 risulta accentuato dalla mancata predeterminazione della quota di finanziamento annuale di risorse del FSR trasferibili all'ARPAL.

9.5.– Questa Corte ha inoltre precisato che «l'assegnazione all'ARPA di funzioni non

riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul "perimetro sanitario", che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici» (sentenze n. 174 del 2025 e n. 1 del 2024).

In definitiva, il richiamato art. 20 non solo stabilisce regole finalizzate ad assicurare la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, anche nell'ottica di coordinamento degli obiettivi di finanza pubblica, ma pone altresì «condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019)» (sentenza n. 4 del 2026).

Sussiste dunque la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., avuto riguardo all'art. 20 del d.lgs. n. 38 del 2011.

10.– Sono assorbite le ulteriori questioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a)*, della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.