REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Massimo Gagliardi	Presidente
Emanuele Scatola	Primo Referendario
Ilaria Cirillo	Primo Referendario (estensore)
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Stefania Calcari	Primo Referendario
Rosita Liuzzo	Primo Referendario
Tommaso Martino	Primo Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario
Alessandro De Santis	Referendario
Ilvio Pannullo	Referendario
Marco Nappi Quintiliano	Referendario
Concetta Ilaria Ammendola	Referendario

nella Camera di Consiglio del 29 novembre 2024

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023.

VISTI gli articoli 81, 97, 100, 103, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e ss.mm.ii. e il decreto legislativo del 28 agosto 2016, n. 174 (Codice

di giustizia contabile;

VISTO l'art. 5, comma 1, lett. a) della L. cost. n. 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e l'art. 20 della L. n. 243/2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), concernente funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (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) nonché i Regolamenti UE n. 549/2013, 1046/2018 e 2092/2020;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la nota prot. regionale n. 2024 - 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB del 21 giugno 2024 acquisito il 24 giugno 2024 al prot. della Sezione n. 4011, relativa alla trasmissione del progetto di rendiconto 2023;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 129, dell'8 novembre 2024, di convocazione della audizione istruttoria collegiale con la quale venivano trasmesse le relazioni istruttorie conclusive redatte dai Magistrati relatori e in particolare tra queste, la relazione afferente alla gestione della spesa sanitaria ivi compresa l'analisi del perimetro sanitario e del finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente (di seguito anche A.R.P.A.C.) ;

SENTITI, all'udienza istruttoria collegiale del 21 novembre 2024, i rappresentanti della Regione, alla presenza della Procura, all'esito delle memorie trasmesse dalla Regione a mezzo p.e.c., in data 19 novembre 2024, prot. n. 549515/PG/2024 ed acquisite al prot. C.d.c. n. 8782 del 20 novembre 2024;

VISTO il Decreto presidenziale n. 29, del 22 novembre 2024, di convocazione dell'Udienza pubblica;

VISTA la memoria del Procuratore regionale prot. n. 225, del 26 novembre 2024 (acquisita in pari data al protocollo della Sezione n. 9007);

VISTE le ulteriori precisazioni trasmesse dalla Regione con la nota prot. 2024-0026690/

UDCP/GAB/GAB, del 28 novembre 2024 (acquisite in pari data al n. 9125 di prot. della Sezione);

VISTI i documenti e le memorie in atti;

UDITI nella pubblica udienza del 29 novembre i relatori Primo Referendario Ilaria Cirillo e Primo Referendario Stefania Calcari;

UDITE le conclusioni orali del Presidente della Regione e del Procuratore regionale nell'Udienza pubblica del 29 novembre 2024;

Premesso in fatto

1. L'odierno giudizio ha ad oggetto il rendiconto generale per l'esercizio 2023, predisposto dalla Regione Campania, ai sensi degli artt. 18 e 63 del D.lgs. n. 118/2011, trasmesso a questa Sezione in data 21 giugno 2024 prot. regionale n. 2024 - 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB acquisito il 24 giugno al prot. della Sezione n. 4011.

Con la relazione di deferimento dell'8 novembre, allegata all'Ordinanza presidenziale n. 129/2024, è stato definito il *thema decidendum,* alla luce delle eccezioni, delle deduzioni e conclusioni formulate dall'Amministrazione regionale, emerse nel corso dell'istruttoria e della discussione in sede di udienza cd. di "preparifica".

In particolare, la Regione Campania ha inviato le proprie memorie, a mezzo pec, con la nota prot. n. 549515/PG/2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 8782 del 20 novembre 2024 e successivamente integrate con la nota prot. 2024- 0026690/UDCP/GAB/GAB del 28/11/2024 e acquisite al prot. n. 9125 della Sezione in pari; mentre la Procura erariale ha trasmesso le proprie conclusioni con la nota prot. n. 225 del 26/11/2024 acquisita in pari data al protocollo della Sezione n.9007;

Nell'udienza camerale del 21 novembre 2024 sono stati ascoltati i rappresentanti della Regione alla presenza della Procura.

Con successivo Decreto presidenziale n. 29 del 22 novembre 2024, è stata fissata l'udienza pubblica per la discussione finale sul progetto di rendiconto generale 2023 della Regione Campania.

All'odierna pubblica udienza, le Parti hanno esposto le proprie tesi, confermando quanto già riferito nelle memorie scritte.

1.1. Con specifico riferimento ai profili di dubbia legittimità costituzionale emersi nel corso dell'istruttoria, le questioni sono state tempestivamente delineate da questo

Giudice, sia nell'udienza di parifica che nella precedente adunanza pubblica del 21 novembre 2024 e ritualmente sottoposte al contraddittorio delle parti ai sensi dell'articolo 101 c.p.c.

1.2. In particolare, il Procuratore regionale ha concluso chiedendo di procedere alla parziale parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2023, con le precisazioni e considerazioni, contenute nella propria memoria, relative ad alcuni profili finanziari e gestionali, condividendo i dubbi di legittimità costituzionale evidenziati dalla Sezione con riferimento, in particolare, alla legge regionale n. 10/1998 relativa alle modalità di finanziamento dell'A.R.P.A.C. rimettendosi al Collegio per la valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza.

Più nello specifico, la Procura regionale ha individuato i parametri di legittimità violati dalla normativa regionale nell'art. 117, secondo comma, lett. e) e m), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui costituisce parametro interposto l'art. 20 del D. lgs n. 118 del 2011, che definisce la disciplina afferente al c.d. «perimetro sanitario». Essa viola, ad avviso della Procura, il principio della effettività del finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria e allo stesso tempo anche gli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. disciplinanti il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici, in quanto attraverso la norma della cui legittimità si dubita, la Regione drena risorse destinate al finanziamento dei LEA, realizzando per contro un ampliamento della capacità di spesa nel settore "ordinario" del bilancio regionale, che viene alleggerito, nella sostanza, dalle spese relative al funzionamento dell'A.R.P.A.C. la norma regionale si pone altresì in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. per l'impiego del FSN per il finanziamento di attività extra-LEA precluse a regioni in piano di rientro come la Campania.

1.3. La Regione dal proprio canto ha ribadito la piena legittimità costituzionale del proprio finanziamento all'A.R.P.A.C. suffragata dalla ricostruzione *ex post* delle attività svolte dall'Agenzia. come riconducibili ai LEA e contenuta nelle memorie. In particolare, la Regione avvalendosi di una relazione redatta direttamente dalla propria Agenzia ha affermato che le attività riconducibili ai LEA, sebbene soddisfatte attraverso la sinergia tra l'A.R.P.A.C. e i Dipartimenti di Prevenzione,

sono 66 prestazioni agenziali (pari all'83% del totale) in quanto riferibili alla prevenzione collettiva e sanità pubblica, nell'ambito del "programma per la tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati" del D.M. del 12.01.2017. Al contrario, solo 14 prestazioni – pari a circa il 17% - non sarebbero correlati ai LEA. Tale dato, come evidenziato dall'Agenzia e riportato dalla Regione *"non deve sorprendere in quanto coerente con gli effetti che la modifica normativa, successiva al referendum, ha comportato, avendo determinato il trasferimento alle agenzie proprio delle funzioni in materia di prevenzione collettiva e tutela della salute e sicurezza degli ambienti aperti"*. La Regione ha quindi affermato che i costi sostenuti nel 2023 per i LEA da parte dell'A.R.P.A.C. *"ammontano ad euro 65.421.388,96 pari al 94,91 % del totale dei costi quantificati in euro 68.929.575,90"* e quindi *"di gran lunga superiori rispetto al finanziamento per il 2023 posto a carico del SSN pari ad euro 58.056.710,00 che pertanto non coprirebbero nemmeno per intero i costi sostenuti dall'Agenzia per le attività istituzionali a sostegno dei LEA"*. In ragione di ciò ad avviso della Regione e dell'ARPAC *"non appare affetto irragionevole che circa l'84 % delle risorse dell'ARPAC provengano dal fondo sanitario destinato per legge a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie"*. La Regione ha quindi conclusivamente ribadito *"di aver sempre operato nel pieno rispetto dei principi costituzionali, atteso che il finanziamento di ARPAC proveniente dal FSN, è destinato alla copertura di attività riferibili ai LEA, e dunque non si può in alcun modo configurare la paventata elusione dei vincoli di utilizzo del FSN per il finanziamento di attività extra-sanitarie precluse alle regioni in Piano di Rientro"*.

2. Con il dispositivo letto in udienza, al quale ha fatto seguito la decisione n. 250/2024/PARI depositata in data 30 dicembre 2024, questa Sezione ha accertato la sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità provvedendo a non parificare *in parte qua* il conto di bilancio e ha disposto la sospensione del giudizio limitatamente ad alcuni capitoli di spesa – che saranno oggetto di separate ordinanze - tra cui il n. U07020, per sollevare questione di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza, in ordine alle disposizioni di cui all'art. 22, primo comma lett. a) e secondo comma della legge regionale n. 10 del 29 luglio 1998 per le spese destinate al finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente a valere sulle risorse del fondo sanitario regionale.

Considerato in diritto

1. Sulla legittimazione della remittente Sezione regionale di controllo

La legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale è riconosciuta tutte le volte in cui è accertato lo svolgimento di una funzione sostanzialmente giurisdizionale. In tali casi, analogamente a qualsiasi altro giudice (ordinario o speciale), il Giudice contabile, terzo e imparziale, è chiamato a "*raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono*" (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976), enunciandone con metodo sillogistico i precipitati che, per le parti, costituiranno la regola del caso concreto.

Il giudizio di parificazione, in particolare, si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del procuratore contabile in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e si conclude con una pronunzia adottata in esito a pubblica udienza.

Per questi motivi, la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, formatasi in riferimento al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008), da tempo riconosce "*alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali*" (sentenza n. 213/2008).

Più recentemente, tali conclusioni sono state confermate riconoscendo anche alle Sezioni regionali di controllo, la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica dei rendiconti regionali, ritenendo "*analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono*" (sentenza n. 226 del 1976).

Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, "*ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la*

conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo" (sentenze nn.181 del 2015 e 89 del 2017).

La Consulta ha inoltre rimarcato (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015) che *"nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e* da tutti gli *"altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"* (*ex plurimis,* sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995) e che il riconoscimento di tale legittimazione soddisfa altresì la fondamentale *"esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica* (sentenza n. 18 del 2019)", la cui rilevanza *"è tale da riflettersi, anche ai limitati fini del caso di cui qui si discute, sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni".*

Non a caso, proprio con riferimento alle questioni connesse al controllo della spesa pubblica, la Corte costituzionale aveva da tempo auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che quando l'accesso al suo sindacato risulti poco agevole – come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri – occorra assicurarne maggiore effettività. E l'esercizio delle competenze della Corte dei conti costituisce la sede più adatta alla devoluzione al sindacato costituzionale delle violazioni del diritto del bilancio, in ragione del ruolo assegnato dalla Costituzione al giudice contabile, finalizzato alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse. Il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, costituisce pertanto, l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative statali e regionali in contrasto con la corretta articolazione del bilancio e idonee ad alterarne gli equilibri complessivi.

In conclusione, ritiene questa Sezione di controllo per la Campania di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 81, 97 primo comma e 119 primo comma della Costituzione, anche in relazione agli articoli 100, 103 e 117, comma 2, lettera e) e m) e comma 3 della Costituzione e degli artt. 32 e 3 Costituzione, considerato il loro legame teleologico-funzionale con i primi per i profili nel prosieguo evidenziati.

2. La rilevanza della questione nel giudizio di parifica

La rilevanza della esaminanda questione di costituzionalità è strettamente connessa all'attuale conformazione del giudizio di parifica che trova fondamento nella rinnovata funzione ascritta al bilancio pubblico. Infatti, diversamente dal passato in cui il bilancio veniva inteso come mero strumento descrittivo di fenomeni finanziari, con la riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, al bilancio è stata riconosciuta la natura di "*bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*" (*ex multis*, Corte cost., sentenza n. 184/2022).

Nel nuovo sistema, il diritto del bilancio svolge un ruolo di irrinunziabile presidio procedurale, funzionale a rendere responsabili, nonché fondate su basi cognitive complete e controllabili, le scelte prioritarie di politica di bilancio (entrate e spese) da parte del legislatore anche regionale, da assumere avendo cura di preservare (o se del caso, di ristabilire) l'equilibrio, tenendo conto degli effetti delle decisioni di allocazione delle risorse. In tale rinnovato quadro costituzionale anche il giudizio di parificazione ha assunto connotazioni differenti. Infatti, tale giudizio assicura non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri, sulla base del bilancio preventivo e di tutte quelle disposizioni che hanno inciso sulla struttura del bilancio stesso, sintetizzati dal risultato di amministrazione, la cui esatta determinazione costituisce, pertanto, l'oggetto principale del procedimento. In tal modo, il giudizio di parificazione si appalesa naturalmente strumentale al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, attribuito dal legislatore alla Corte dei conti.

Sul piano dei contenuti, l'articolo 39, primo comma, del R.D. n. 1214 del 1934 chiarisce che, nell'ambito della "*decisione*", la Corte dei conti deve effettuare un esame di conformità articolato in due fasi:

- la prima attiene al riscontro della corretta ricostruzione del fatto («*La Corte* [...] *confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio*») e soddisfa l'esigenza di accertare la regolare e veritiera rappresentazione, nel rendiconto, della reale situazione contabile sia dal punto di vista finanziario che economico/patrimoniale;
- la seconda attività consiste in una "*verificazione*" («*La Corte verifica il rendiconto generale*»), occorrendo procedere all'accertamento della conformità al "*diritto*" della rappresentazione e del calcolo come sopra effettuato e riscontrato. In questa fase acquisiscono rilevanza ulteriori interessi finanziari, adespoti, orientati al pieno funzionamento e alla continuità delle istituzioni repubblicane tramite il bilancio, veicolati dal pubblico ministero contabile.

Dall'esigenza di verificare la correttezza e la sincerità del saldo del risultato di amministrazione segue la necessità che le scritture contabili rispondano a requisiti di chiarezza, veridicità e trasparenza perché un risultato di amministrazione infedele pregiudicherebbe anche gli esercizi finanziari futuri e, quindi, le stesse politiche di risanamento pluriennali e il conseguimento dell'equilibrio, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenze nn.181 del 2015, 89 del 2017, 274 del 2017 e 49 del 2018). In questa prospettiva, tale accertamento non può non interessare incidentalmente la legittimità del titolo che ha generato la posta di spesa.

Nel caso in esame, infatti, ove questa Sezione procedesse alla parifica applicando le norme rivenienti dal quadro ordinamentale vigente, con particolare riferimento all'art. 22, primo comma lett.a) e secondo comma della legge regionale n. 10/1998 - che ha consentito di impiegare risorse del fondo sanitario indistinto per il finanziamento delle attività dell'A.R.P.A.C. in mancanza della definizione preventiva del fabbisogno esclusivamente collegato alle "attività LEA" e in assenza di meccanismi di registrazione di contabilità analitica, al fine di rilevare esclusivamente i costi associati ai processi relativi alla tutela della salute *stricto sensu* intesa - finirebbe inammissibilmente per validare risultanze contabili (*in primis*, il risultato di amministrazione) derivanti dall'indebito impiego di risorse vincolate e

dall'allargamento degli spazi di spesa della parte "ordinaria" del bilancio "alleggerita" dall'assenza degli oneri relativi al finanziamento dell'A.R.P.A.C.

In tal senso, l'esito del giudizio di compatibilità costituzionale della disposizione di legge regionale indubbiata condiziona decisivamente il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2023.

Infatti, qualora le norme sospettate di incostituzionalità dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico ne conseguirebbe l'illegittimità delle spese concernenti il finanziamento dell'Agenzia nell'anno 2023 (registrate sul capitolo di spesa U07020), con la contestuale esclusione, dalle poste passive del perimetro sanitario dell'esercizio, quantomeno della parte di esse non effettivamente correlate all'erogazione di prestazioni afferenti ai LEA, e la conseguente rideterminazione del totale delle entrate vincolate rispetto al totale delle spese legittimamente in esso computabili, con la conseguente necessità di ricalcolare in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione, ai sensi dell'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 (v. Corte costituzionale, sentenza n. 233 del 2022, punto 4.1 del considerato in diritto) per la necessità di prevedere a carico della parte "ordinaria" del bilancio, l'obbligo di restituzione in favore del perimetro sanitario delle risorse sanitarie illegittimamente impiegate per finalità non LEA.

Per questi motivi, la Sezione ritiene la questione "*rilevante*" ai sensi e per gli effetti degli articoli 23 e 24 della legge n. 87 del 1953.

3. Il quadro normativo di riferimento in cui si inserisce la questione

Le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente sono state istituite a seguito del referendum del 18 aprile 1993, che ha abrogato alcune disposizioni della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), eliminando le competenze ambientali della vigilanza e controllo locali del Servizio sanitario nazionale, esercitate tramite i presidi multizonali di prevenzione delle Unità sanitarie locali.

Tali competenze, a seguito della legge 21 gennaio 1994, n. 61 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), sono state affidate alle agenzie regionali per la protezione

dell'ambiente (ARPA), appositamente istituite assieme all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), divenuta poi APAT e nel 2008 confluita nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

In particolare, l'art. 3 del richiamato decreto - legge ha previsto l'attribuzione ai nuovi organismi delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione finanziaria dei presidi multizonali di prevenzione, nonché il personale, l'attrezzatura e la dotazione finanziaria dei servizi delle unità sanitarie locali adibiti alle attività tecnico-scientifiche per la protezione ambientale.

L'istituzione delle agenzie, peraltro, non ha comportato la sottrazione alle ASL delle funzioni in materia di prevenzione collettiva ma solo di quelle in materia ambientale affidate ora alle A.R.P.A. L'articolo 7 *quinquies* del decreto legislativo 502/1992, in particolare, ha demandato *"alle regioni l'individuazione di strumenti per l'esercizio coordinato delle politiche sanitarie con quelle ambientali attraverso la stipula di accordi di programma tra le arpa e le aziende sanitarie"*.

In modo coerente il D.P.C.M 12 gennaio 2017 di "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza", all'Allegato 1 ha previsto che "*il livello della Prevenzione collettiva e sanità pubblica include le attività e le prestazioni volte a tutelare la salute e la sicurezza della comunità da rischi infettivi, ambientali, legati alle condizioni di lavoro, correlati agli stili di vita*". L'area di intervento appena descritta è indicata con la B "Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati" e per la stessa il D.P.C.M. prevede espressamente che "*I programmi inclusi nell'area di intervento B e le relative prestazioni* ***sono erogati in forma integrata tra sistema sanitario e agenzie per la protezione ambientale,*** *in accordo con le indicazioni normative regionali nel rispetto dell'articolo 7 quinquies del decreto legislativo 502/1992".*

Da tale ordito normativo emerge con nitore che l'istituzione delle Agenzie, in coerenza con le risultanze referendarie, ha comportato il passaggio delle sole competenze in materia ambientale dalle aziende sanitarie (già UU.SS.LL.) alle predette agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, ma non anche delle funzioni relative alla prevenzione collettiva, rientranti nei LEA, che restano comunque affidate alle ASL sebbene le stesse debbano essere svolte in modo integrato con le agenzie competenti in materia ambientale.

Con la legge n. 132 del 28 giugno 2016 (*Istituzione del Sistema nazionale a rete per la*

protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il Legislatore statale è intervenuto a definire il ruolo e le funzioni delle agenzie regionali nell'ambito del sistema nazionale a rete pur affidando alla regolazione regionale la definizione della struttura, del finanziamento e della programmazione delle attività (cfr. art. 7, Legge n. 132 del 28 giugno 2016).

Le agenzie regionali in quanto parte del "Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente" unitamente all'ISPRA, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della L. 132 del 2016 concorrono "*al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga»*, ***anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge".***

In particolare, le agenzie sono chiamate a svolgere le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento nei territori di rispettiva competenza dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (ccdd. LEPTA), che costituiscono il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività del Sistema nazionale (v. art. 3 della L. 132/2016) che quest'ultimo è tenuto a garantire "*anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria*" (v. art. 9 della L. 132/2016). La definizione dei LEPTA e dei criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi è stata demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi entro un anno dalla entrata in vigore della legge e che tuttavia, allo stato, non è stato ancora approvato.

4. La norma oggetto della questione di legittimità costituzionale

La Regione Campania ha dato seguito alla riorganizzazione delle funzioni adottando la legge n. 10 del 29 luglio 1998 che, per gli aspetti qui di interesse, ha istituito all'art. 4, l'A.R.P.A.C. quale "*Ente strumentale della Regione Campania,* [dotato di personalità giuridica pubblica, nonché di autonomia gestionale, amministrativa, contabile e tecnica] *preposto all'esercizio delle funzioni tecniche* ***per la prevenzione collettiva e per i controlli ambientali,*** *nonché* ***all'erogazione di prestazioni analitiche di rilievo, sia ambientale che sanitario,*** *di cui al successivo articolo 5, ed è parte del Sistema*

nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 132/2016".

L'art. 5 della Legge regionale in esame prevede un elenco dettagliato e variegato delle funzioni attribuite all'A.R.P.A.C. che è **chiamata** altresì **a collaborare con le Aziende sanitarie per l'esercizio integrato e coordinato delle funzioni ed attività di controllo ambientale e di prevenzione collettiva** ***"tenuto conto delle funzioni assegnate ai dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie ex art. 7 del D.lgs. 502/1992 e ss.mm.ii."*** (v. comma 3 dell'art. 5 L.R. 10/1998).

Il finanziamento della predetta Agenzia regionale, oltre le ipotesi di specifici stanziamenti per progetti e proventi derivanti dalla sottoscrizione di convenzioni (v. art. 22 comma 1 lett. b) e ss.) e sulle quali si tornerà nel prosieguo, è affidato dall'art. 22 della legge regionale n. 10/1998 ad una *"a) quota del fondo sanitario regionale* ***da definirsi sulla base*** *della spesa storica di personale e di attività* ***delle funzioni trasferite*** *all'A.R.P.A.C., di cui* ***all'articolo 17*** *della presente legge,* ***nonché delle attività previste dai piani di lavoro****".*

4.1 Il richiamato art. 17, tuttavia, non ha fornito alcuna precisa definizione delle funzioni "trasferite" né dei parametri per la definizione delle risorse da impiegare per le attività previste nei piani di lavoro, limitandosi a stabilire che entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale dovesse procedersi alla devoluzione in favore dell'A.R.P.A.C. a) delle *"funzioni, beni mobili e immobili, attrezzature, dotazione organica e dotazione finanziaria delle seguenti strutture:*

"1) il servizio controllo inquinamento atmosferico della A.S.L. NA1; 2) i Presidi Multizonali di Prevenzione (P.M.P. ex Laboratori di igiene e profilassi delle AA.SS.LL: della Campania); 3) il P.M.P. della A.S.L. NA1, di cui alla legge regionale 6 maggio 1985, n. 36; 4) le reti di monitoraggio ambientale regionali e provinciali; 5) il centro regionale di radioattività della A.S.L. SA2; 6) eventuali altre strutture inerenti ad attività svolte dalla Regione, dalle Province e dai Comuni, da trasferire all'A.R.P.A.C., in quanto previsto nell'articolo 5, commi 1 e 2 della presente legge.

b) le funzioni, le attrezzature, la dotazione organica e la dotazione finanziaria dei servizi delle AA.SS.LL., limitatamente alle attività di cui all'articolo 5, commi 1 e 2 della presente legge;

c) i fondi destinati alle AA.SS.LL., relativamente alle funzioni ed ai compiti di cui alla presente legge e non impegnati dalle stessa AA.SS.LL.; d) i fondi non impegnati dei bilanci

dell'anno in corso per la gestione delle strutture di cui alla lettera a) e b) del presente articolo; e) i fondi per le spese del personale di cui al successivo articolo 18.

Dalla lettura della norma, invero**, emerge che in coerenza con le risultanze referendarie, all'A.R.P.A.C. sono state trasferite le funzioni in materia ambientale prima esercitate dalle strutture facenti capo alle ex UU.SS.LL. e indicate dallo stesso articolo 17.** Nel senso testé indicato depone anche il contenuto dell'art. 5 commi 1 e 2 richiamati dallo stesso articolo 17 comma 1 lett. b).

Infatti, l'art. 5 nel definire le "funzioni dell'A.R.P.A.C." elenca essenzialmente attività riconducibili alla materia ambientale, come quelle relative alla cooperazione con l'I.S.P.R.A. (cfr. lett. a); alle azioni istituzionali tecniche e di controllo necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA di cui all'art. 9 delle L. 132/2016 (cfr. lett. a bis); a quelle di supporto all'elaborazione di atti di pianificazione e programmazione di interventi destinati alla tutela e al recupero dell'ambiente (cfr. lett. b); alla formulazione alla Regione e agli enti locali di proposte e pareri concernenti i limiti di tollerabilità delle sostanze inquinanti e degli standard di qualità dell'aria, delle risorse idriche e del suolo per le materie di competenza regionale (cfr. lett. c); nonché ai pareri sulle richieste di autorizzazione (cfr. lett. e); ai sistemi di monitoraggio dello stato dell'ambiente, dei fenomeni dell'inquinamento e dei fattori di rischio (cfr. lett. d); al compimento di sopralluoghi, ispezioni, prelievi, campionamenti e in generale di accertamento in loco e di analisi ed elaborazione dei materiali campionati (cfr. lett. f e g); al controllo "*di fatto fisici, chimici e biologici rilevanti ai fini della prevenzione, nonché della riduzione od eliminazione dell'inquinamento acustico dell'aria, delle acque e del suolo e controllo sulle attività connesse all'uso pacifico dell'energia nucleare ed in materia di radio protezione*" (cfr. lett. h); alla vigilanza, controllo tecnico – scientifico sulla prevenzione dei rischi di incidenti connessi alle attività produttive e all'igiene nell'ambiente di lavoro, al supporto tecnico – scientifico alla V.I.A., A.I.A. e A.U.A. (cfr. lett. l e m e comma 2), alle attività di ricerca per la tutela degli ecosistemi sul corretto utilizzo delle risorse naturali (cfr. lett. n) e agli interventi per la tutela, risanamento e bonifica dei siti inquinati (cfr. lett. o); nonché a quelle di studio, ricerca e controllo dell'ambiente marino e costiero, delle aree protette e di quelle

destinate alla balneazione (cfr. lett. q); alle attività di supporto tecnico scientifico alla Regione e agli enti locali nella promozione dell'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica sui temi ambientali, all'organizzazione e gestione del sistema informatico per l'ambiente e comunque qualsiasi altra attività collegata alle competenze regionali in materia ambientale (v. lett. v, z).

Il successivo comma 2 dell'art. 5 in esame conferma in capo all'Agenzia le funzioni di competenza regionale in materia di valutazione sull'impatto ambientale degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti in Campania, l'analisi della qualità dei rifiuti solidi urbani e di quelli speciali, il coordinamento dei sistemi di rilevamento dell'inquinamento atmosferico e di quello dei corpi idrici, l'emissione di pareri e promozione di studi e ricerche sull'igiene del suolo e l'inquinamento atmosferico, idrico, acustico, radioattivo, il monitoraggio delle aree a rischio di calamità naturali e delle opere di difesa realizzate o esistenti sul territorio.

Solo il comma 3 dell'art. 5 in esame – peraltro non richiamato dall'art. 17 a sua volta oggetto di rinvio da parte dell'art. 22 sopra citato – evoca l'attività di prevenzione collettiva allorquando prevede che l'Agenzia e i Dipartimenti di prevenzione delle Aziende sanitarie locali *"esercitano in modo integrato e coordinato le funzioni e le attività di controllo ambientale e di prevenzione collettiva, tenuto conto delle funzioni assegnate ai dipartimenti di prevenzione, ai sensi dell'articolo 7 del Decreto Legislativo 30.12.1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni e di quelle assegnate all'A.R.P.A.C., ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo"*.

4.2 Analogamente a quanto già osservato con riferimento alla normativa nazionale anche dalle disposizioni regionali esaminate, ad avviso del Collegio, emerge la sostanziale attribuzione all'A.R.P.A.C. di funzioni di controllo e tutela in materia ambientale e di alcune e specifiche attività astrattamente riconducibili alla funzione di prevenzione collettiva rientrante nella materia della salute da svolgersi, tuttavia, in modo integrato con i Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende sanitarie locali. D'altra parte, la Corte costituzionale, nell'escludere dalla perimetrazione soggettiva degli enti sanitari (di cui all'art. 19 del D.lgs. 118/2011 ss.mm.ii.) l'Agenzia per la tutela dell'ambiente siciliana ha *apertis verbis* affermato che *"le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni*

sanitarie stricto sensu e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente 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), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario" (v. Corte costituzionale sentenza n. 172/2018).

4.3 Dal quadro normativo appena delineato emerge la sostanziale diversità tra la protezione dell'ambiente e la tutela della salute e al contempo la loro intima correlazione. Eppure, nel richiamo che genericamente fa l'art. 22 alle funzioni *trasferite* dall'art. 17 non si rinviene alcuna distinzione tra funzioni ambientali e funzioni sanitarie e nell'ambito di queste, quelle riferibili ai LEA.

Il sottilissimo confine che distingue il "bene" ambiente da quello della "salute" non si risolve infatti nella loro perfetta coincidenza, ma impone un esercizio integrato di competenze tra soggetti diversi (Agenzie per la protezione dell'ambiente e A.S.L.) deputati alla cura di tali valori essenziali. In ragione di ciò non tutte le attività attribuite all'A.R.P.A.C. pur incidenti e strumentali alla tutela della salute solo per questo rientrano nella materia "salute" e sono riconducibili ai LEA.

In coerenza con quanto appena osservato, d'altronde sia il legislatore nazionale che quello regionale hanno previsto la necessità di forme di coordinamento tra gli enti sanitari e le agenzie *de quibus* nell'esercizio delle attività rientranti nella "prevenzione collettiva" come nel caso degli artt. 7bis, ter e quater della Legge di riordino del sistema sanitario (Decreto Legislativo 30.12.1992, n. 502) che ha affidato alle regioni il compito di disciplinare l'istituzione e l'organizzazione del dipartimento della prevenzione come *"struttura operativa dell'unità sanitaria locale che garantisce la tutela della salute collettiva, perseguendo obiettivi di promozione della salute, prevenzione delle malattie e delle disabilità, miglioramento della qualità della vita"(v. art. 7 bis comma II).*

Lo stesso si osserva nel caso della legge regionale n. 10 del 1998 (istitutiva dell'A.R.P.A.C.) che all'art. 5 comma 3 ha previsto che l'Agenzia campana ed i Dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali esercitano in modo integrato e coordinato le funzioni e le attività di controllo ambientale e di

prevenzione collettiva, tenuto conto delle funzioni assegnate ai Dipartimenti di prevenzione, ai sensi dell'articolo 7 del Decreto Legislativo 30.12.1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni e di quelle assegnate all'A.R.P.A.C., ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo.

4.4 Per le considerazioni appena esposte e tenuto conto di quanto affermato dalla Consulta, nella già richiamata sentenza n. 172/2018, secondo la quale le funzioni esercitate dalle Agenzie sono solo in minima parte "*riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu*" e che il sistema di finanziamento è da ritenersi "*distinto da quello degli enti del settore sanitario*", ad avviso del Collegio non è ragionevole che l'84% del fabbisogno complessivo dell'Agenzia campana ammontante ad euro 58.056.710,00 – pari allo 0,53% del FSR - sia soddisfatto attraverso il sistematico impiego delle risorse vincolate derivanti dal fondo sanitario regionale in assenza della previa individuazione puntuale delle attività svolte dalla stessa Agenzia e riconducibili ai LEA.

4.5 L'indifferenza della norma regionale in esame verso un meccanismo di correlazione immediata e diretta tra il *quantum* del trasferimento e il fabbisogno per le attività rientranti nei LEA e, allo stesso tempo, la 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 - apre al rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza, per finanziare anche attività che non vi rientrano, in contrasto con l'art. 20 del D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. Quest'ultima disposizione infatti, destina le risorse, rientranti nel perimetro sanitario, al finanziamento esclusivo delle prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza da cui scaturisce "*l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi*" (v. sentenza Corte cost. 132/2021).

In assenza di tali "cautele" il rilevato rischio è più che fondato e non arginabile nemmeno dalla circostanza che accanto alle risorse del fondo sanitario indistinto, vi siano ulteriori fonti di finanziamento (come peraltro accaduto anche per la Sicilia v. L.R. 6/2001 art. 90 comma 9 e 12 nella fattispecie decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2024) comunque molto marginali in termini

quantitativi ed eventuali come quelle collegate a specifiche convenzioni o incarichi assegnati all'Agenzia (v. art. 22 comma 1 lett.c), d) ed e) della L.R. campana n.10/98).

La presenza di ulteriori forme di finanziamento rispetto a quelle relative al fondo sanitario indistinto, infatti, non ha alcun rilievo sul profilo normativo in esame e dunque non è pertinente rispetto alle questioni di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza. Infatti, come chiarito dalla Consulta nell'analogo caso della legge siciliana, sussiste il generale obbligo delle Regioni di *"individuare una correlazione tra risorse* [sanitarie] *assegnate all'ARPA e i LEA"* indipendentemente dal fatto che vi sia il concorso tra più risorse (come previsto nella L.R. siciliana n. 6/2001, art. 90 comma 9 e 12) o che le A.R.P.A. svolgano anche funzioni di prevenzione in materia sanitaria, venendo in rilievo, per l'assenza nella previsione regionale del descritto meccanismo, il divieto di utilizzare in modo indistinto risorse vincolate per la realizzazione di funzioni "anche" ma "non solo" sanitarie "essenziali".

4.6 L'assenza di un meccanismo di correlazione nei termini sopra esposti emerge anche dal secondo comma dell'art. 22 che si limita ad affidare alla legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni, la quantificazione delle risorse relative alla quota del fondo sanitario indistinto disponendo che *"L'entità delle assegnazioni di cui alla lettera a), comma 1, viene determinata con la legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni".* Né peraltro alcuna reciproca connessione tra le risorse del fondo indistinto e le attività dell'A.R.P.A.C. riconducibili ai LEA è dato rinvenirsi nella legge di bilancio n. 19 del 2022 che si è limitata ad approvare per il 2023 gli stanziamenti di spesa articolati in missioni e programmi senza alcuna previsione specifica in ordine ai criteri di determinazione del trasferimento in favore dell'Agenzia campana.

Il richiamato art. 22, comma 1 lett. a) e comma 2 rappresenta pertanto il fondamento normativo sulla scorta del quale la regione Campania, nell'esercizio 2023, ha disposto un trasferimento di euro 58.056.710,00 a valere su risorse del fondo sanitario indistinto, volte a sostenere, come illustrato, in via generale e indifferenziata lo svolgimento delle funzioni assegnate all'A.R.P.A.C.

Ad avviso del Collegio **è proprio l'assenza nella previsione dell'art. 22 di uno**

specifico vincolo di correlazione tra risorse vincolate del FSR e LEA a non impedire e finanche a favorire un uso disfunzionale delle risorse in esame come dimostrano le numerose deliberazioni di Giunta regionale che hanno nel tempo incrementato il trasferimento di risorse sanitarie in favore dell'A.R.P.A.C. sulla scorta di plurime motivazioni, tra cui quella di adeguare il livello di finanziamento a carico del FSR determinato in altre regioni (con deliberazione di Giunta regionale n. 211 del 27 giugno 2014 il finanziamento a carico del fondo sanitario indistinto è passato dallo 0,35% allo 0,47% del medesimo fondo) o ancora quella di soddisfare esigenze di liquidità non solo dell'A.R.P.A.C. ma finanche della sua società strumentale A.R.P.A.C. Multiservizi s.r.l. Infatti, con la DGR n. 665 del 31 ottobre 2017, la Giunta regionale ha destinato ulteriori sei milioni di euro nell'esercizio 2017, a valere sempre sulle risorse del perimetro sanitario in modo da consentire all'A.R.P.A.C. di rispettare un piano di rateizzo concordato con Equitalia ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.L. n. 193/2016 (convertito con L. n. 225/2016 e s.m.i.), mentre con la successiva deliberazione n. 410 del 26 giugno 2018 la Giunta regionale ha autorizzato l'incremento di euro 6.000.000 del finanziamento "ordinariamente" previsto a carico del FSR a favore dell'A.R.P.A.C., per rendere possibile il pagamento delle ultime due rate di un piano di rateizzo di debiti erariali e previdenziali concordato dalla partecipata ARPAC Multiservizi s.r.l. con Equitalia, sempre ai sensi del richiamato D.L. 23 ottobre 2016, n. 193, come convertito.

4.7 Pertanto in ragione dell'assenza nelle disposizioni regionali esaminate di un meccanismo di sicuro ancoraggio tra risorse vincolate del FSR e funzioni dell'Agenzia riconducibili ai livelli essenziali assistenziali in materia di salute (D.P.C.M. 2017) – ne è scaturito un meccanismo di finanziamento dell'A.R.P.A.C. essenzialmente affidato al sistematico trasferimento di risorse del fondo sanitario regionale per sostenere indistintamente e genericamente le funzioni trasferite alla stessa Agenzia, di cui all'articolo 17 della legge regionale e all'occorrenza esigenze del tutto contingibili e difficilmente riconducibili alla competenza della stessa Agenzia (v. deliberazione G.R. 410 del 2017 e 410 del 2018) determinando un concreto sviamento dell'uso di risorse vincolate per legge a presidio del bene incomprimibile salute, come dimostrato dalle delibere di Giunta regionale sopra riportate.

Infatti, in forza delle disposizioni del sopra richiamato art. 22, primo comma lett. a) e secondo comma, la Regione Campania per l'esercizio 2023 ha destinato, con stanziamenti di bilancio approvati con la L.R. 29 dicembre 2022 n. 19 (Legge di Bilancio per gli e.f. 2023-2025), una parte delle risorse del fondo sanitario indistinto, accertate sul capitolo d'entrata E00166 e rientranti nel cd. "perimetro sanitario", al finanziamento della predetta Agenzia per euro 52.560.000,00 e successivamente portato a euro 58.056.710 (v. D.G.R.C. n.760 del 18 dicembre 2023, avente ad oggetto "Variazioni al Bilancio di Previsione 2023 - 2025, al DTA ed al Bilancio Gestionale 2023-2025") con imputazione al capitolo di spesa U07020 denominato "*Fondi delle AA.SS.LL. trasferiti all'A.R.P.A.C. (art. 22, L.R. 29 luglio 1998 n. 10 e ss.mm.ii.)*".

5. La non manifesta infondatezza della questione

Con la sentenza 4 gennaio 2024, n. 1, la Corte costituzionale – nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 90, co. 10, L.R. siciliana n. 6/2001, come sostituito dall'art. 58, co. 2, L.R. n. 9/2015, che prevedeva che le spese per il funzionamento dell'Agenzia per la protezione ambientale potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel fondo sanitario regionale – ha ritenuto la disposizione censurata lesiva dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, ribadendo al contempo che quest'ultima disposizione impone alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e alla loro erogazione al fine di evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi a ciò destinati (v. sentenza n. 233 del 2022).

Proprio al fine di garantire l'effettività di tutela ed erogazione delle c.d. prestazioni LEA , peraltro, non è sufficiente separare la gestione ordinaria da quella sanitaria, ma, all'interno di quest'ultima, è fondamentale garantire una costante identificazione e separazione tra prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, in modo da scongiurare il rischio di destinare "*risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi*" (v. sentenza n. 132 del 2021).

In questo senso, la separazione contabile prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 rappresenta *"il presidio contabile al punto di equilibrio raggiunto sulla definizione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicurat[o] con prevalenza rispetto alla spesa e gestione ordinaria"* (sono richiamate le sentenze n. 6 del 2019 e n. 169 del 2017).

Per realizzare tale nucleo incomprimibile di diritti è strumentale la trasparenza dei bilanci pubblici mediante la contabilizzazione separata delle risorse impiegate e delle spese sostenute per il soddisfacimento di tali valori primari (v. artt. 19 e 20 del D. Lgs. 118/2011), in quanto *"la sostenibilità della spesa non può essere verificata all'interno delle risorse promiscuamente stanziate attraverso complessivi riferimenti numerici"* (v. Corte cost. sentenza n. 275/16). È dunque necessario operare un collegamento intimo e trasparente tra strutture del bilancio e soddisfacimento dei diritti solo così si può verificare la legittimità delle scelte compiute.

Analogamente alla legge siciliana, anche l'art. 22 della Legge regionale campana n. 10/1998 non distingue tra spese necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il fondo sanitario regionale. Conseguentemente, ritiene il Collegio che proprio come per la norma siciliana, anche l'art. 22 della Legge campana si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del D.lgs. n. 118 del 2011, in via sopravvenuta, essendo il testo normativo antecedente non solo al d.lgs. n. 118/2011, ma anche alla riforma costituzionale del 2001; la norma regionale, invero, non introduce – né avrebbe potuto, quando fu adottata – alcuna correlazione tra il trasferimento all'A.R.P.A.C. di risorse del fondo sanitario e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA e, pertanto, altera la struttura del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, vanificando in tal modo gli obiettivi di armonizzazione contabile e di effettività del diritto alla salute che la disposizione normativa statale persegue, inverando il parametro costituzionale.

Peraltro, la regione Campania pur essendo intervenuta ad aggiornare la legge n. 10 del 1998 al fine di renderla coerente con il rinnovato impianto normativo della Legge n.132 del 28 giugno 2016 non ne ha modificato, per quanto qui di interesse, il sistema di finanziamento (v. leggi regionali 23 dicembre 2016, n. 38, 31 marzo 2017, n. 10, 8 agosto 2018, n. 28 e 4 dicembre 2019, n. 26) adeguandolo ai parametri descritti.

5.1 A garanzia dell'effettività del finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, l'art. 1, comma 5, D.lgs. n. 118/2011 ss.mm.ii ha disposto inoltre, che le entrate e le spese del cd. perimetro sanitario siano accertate e impegnate sulla base di quanto previsto dal "Titolo II" del decreto delegato che in deroga alla regola dell'imputazione secondo "esigibilità" ha previsto quella della "contestualità automatica" dell'accertamento e dell'impegno di cui all'art. 20, comma 2, del D.lgs. 118/2011.

L'inserimento nel perimetro sanitario del finanziamento delle funzioni dell'A.R.P.A.C. – consentito come visto dall'art. 22, primo comma lett. a) e secondo comma della L.R. 10/98 – ad avviso del Collegio determina a prescindere dall'inerenza ai LEA, un trattamento contabile derogatorio del principio generale della cd. "competenza finanziaria potenziata" e quindi un'immediata disponibilità di risorse indipendentemente dalla loro esigibilità nell'esercizio considerato, con un evidente beneficio per l'Agenzia di poter contare su certezza ed immediata disponibilità di risorse finanziarie indipendentemente dalla loro destinazione ai LEA.

Né il Collegio ha ritenuto persuasive le pur ampie argomentazioni fornite dall'Amministrazione regionale, anche attraverso il diretto coinvolgimento dell'A.R.P.A.C. nella stesura delle memorie difensive, volte a dimostrare una sostanziale coincidenza tra il perseguimento istituzionale dei LEPTA - peraltro, allo stato, ancora in attesa di definizione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri (v. art. 9, comma 3 L. 132/2016) – e la realizzazione dei LEA, attraverso la valorizzazione delle funzioni di prevenzione della salute collettiva che le A.R.P.A. si vedono intestate, che giustificherebbero l'assegnazione delle risorse del FSR. La Regione, nel confermare che il principale strumento di finanziamento sia stato quello delle risorse del perimetro sanitario, ha sostenuto di aver in concreto sempre finalizzato il finanziamento a valere sul FSR ad esigenze riconducibili ai LEA e che il fabbisogno a carico del fondo sanitario, a ben vedere, sarebbe addirittura sottostimato svolgendo l'Agenzia per oltre il 90 % funzioni sanitarie.

Questo Collegio non intende negare che l'A.R.P.A.C. possa svolgere anche attività sanitarie afferenti ai LEA, rientranti nell'ambito della "Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica" di cui all'allegato B al D.P.C.M. 12 gennaio 2017 ma, al contempo ritiene non revocabile in dubbio che la garanzia delle predette attività di prevenzione rimanga pur sempre compito del Servizio sanitario nazionale, come d'altronde chiaramente

indicato dal già richiamato D.P.C.M. 12 gennaio 2017 e, ancor prima, desumibile dagli artt. 7-bis e ss. del d.lgs. n. 502/1992, anch'essi già ampiamente richiamati, che non a caso prevedono forme di coordinamento tra le A.R.P.A. e i servizi di prevenzione delle AA.SS.LL. (v.art. 7-quinquies) per l'integrazione tra politiche sanitarie e politiche ambientali, proprio con riferimento agli interventi di tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati.

Conseguentemente, ritiene il Collegio che tale pur possibile coinvolgimento nelle funzioni di prevenzione rientranti nei LEA, nei termini sopra riferiti, non sia tale da pervadere tutto il lavoro dell'Agenzia, al punto da legittimare un indistinto finanziamento delle sue funzioni attraverso risorse vincolate ai LEA, comprendendo anche quelle attività non riferibili ai medesimi. Infatti, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale "*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*" (v. sentenza n. 1 del 2024, 4.6 considerato in diritto).

5.2 Al sopra descritto profilo di non conformità alla Costituzione della norma di finanziamento dell'A.R.P.A.C. – che pur potrebbe di per sé solo assorbire ogni valutazione in ordine alla non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità sorti al Collegio rimettente, in quanto già positivamente scrutinato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2024 sopra richiamata, per una fattispecie che si ritiene sostanzialmente coincidente – si affiancano, a giudizio della Sezione, ulteriori censure di incostituzionalità, intrinsecamente connesse alle considerazioni già esposte, in una lettura d'insieme delle norme costituzionali e interposte che sostanziano la tutela e la garanzia del diritto alla salute ed il principio di equilibrio di bilancio. Profili altrettanto segnalati in sede di rimessione da parte delle Sezioni riunite siciliane (v. ordinanza n. 2/2023), delle questioni esitate nella più volte richiamata pronuncia n. 1/2024 e considerate assorbite dalla Consulta e che qui però si intende comunque valorizzare e riproporre a corredo degli argomenti già sviluppati.

Ad avviso del Collegio infatti, l'art. 22 della Legge regionale in esame integra al contempo, per il tramite della stessa norma interposta di cui all'art. 20, anche la

violazione della lett. m), secondo comma, dell'art. 117, che attribuisce esclusivamente allo Stato la definizione del "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" – tra i quali rientra anche il diritto alla salute, presidiato dall'art. 32 Cost. da assicurarsi su tutto il territorio nazionale a garanzia dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3 Cost.).

5.3 La norma regionale, della cui costituzionalità questa Sezione dubita, autorizzando la destinazione di risorse vincolate a generico favore del funzionamento dell'A.R.P.A.C. espande l'area del perimetro sanitario, incidendo, sulle modalità e quantità del finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza, aprendo al rischio di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA e quindi minando la stessa tutela del diritto fondamentale alla salute (v. Corte costituzionale sentenza n. 195/2024), distraendo ad altri fini risorse destinate alla sua garanzia e con ciò integrando la violazione dell'art. 32 e dell'art. 3 della Costituzione.

5.4 Il Collegio ritiene integrata altresì la violazione degli artt. 81, 97 primo comma e 119 primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, avendo la Regione destinato risorse riservate ai LEA per finalità ad essi estranee e con ciò determinato l'ampliamento della capacità di spesa ordinaria del bilancio sul quale non vengono a gravare gli oneri delle spese derivanti dalle funzioni "trasferite" all'Agenzia stessa ai sensi dell'art. 17 della L.R. 10/1998.

Peraltro, trattando alla stregua di spese per i LEA quelle relative alle funzioni dell'A.R.P.A.C. sottrae le stesse dalla previa e necessaria verifica di sostenibilità cui sarebbero invece sottoposte, al pari delle altre spese "ordinarie", estendendovi il regime previsto per le spese "costituzionalmente necessarie" che, destinate alla tutela di beni primari, sono invece sottratte al previo giudizio di sostenibilità perché incomprimibili (v. sentenze nn. 275 del 2016, 169 del 2017).

5.5 Le disposizioni dell'art. 22 in esame, infine, ad avviso del Collegio si pongono in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica rientrante nella competenza concorrente Stato – Regioni di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. per essere la regione Campania sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario pregresso.

Come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, le Regioni in piano di rientro dai disavanzi sanitari non possono "*erogare livelli ulteriori di assistenza*

rispetto a quelli previsti dalla normativa statale" e nel caso di violazione del predetto divieto sono tenute a rimuovere i provvedimenti anche legislativi e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro (v. sentenze nn.20 del 2023, 14 del 2017, 266 del 2016, 278 del 2014).

In particolare, la Consulta ha affermato che i vincoli discendenti dai piani di rientro sanitari (v. sentenza n. 20 del 2023) sono funzionali al mantenimento della spesa pubblica entro confini certi e predeterminati e, al tempo stesso, consentono comunque l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in favore degli utenti del servizio sanitario; conseguentemente la disciplina dei piani di rientro è da ricondursi a "*un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. quello della tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica*" (*ex plurimis,* v. sentenze nn.197 del 2024 e 278 del 2014).

Gli unici esborsi consentiti alla regione in piano di rientro sono quelli obbligatori derivanti dal soddisfacimento dei LEA entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro (v. sentenze nn.197 del 2024 e 172 del 2018). Ne discende che poiché con riferimento alla spesa sanitaria, le regioni *"sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore"* (v. sentenza n. 76 del 2023) le regioni in piano di riequilibrio come la Campania non sono nelle condizioni nemmeno di destinare ai sensi dell'art. 30, primo comma, terzo periodo del D.lgs. 118/2011, eventuali risparmi delle risorse del perimetro sanitario a finalità "extra LEA ossia a prestazioni sanitarie ulteriori rispetto a quelle previste nel catalogo ministeriale LEA di cui al D.P.C.M. 12 gennaio 2017.

L'impiego di risorse strettamente correlate ai LEA da parte dell'art. 22 della L.R. 10/98, per attività evidentemente anche "extra LEA" determina l'assunzione di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro, violando il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 1 del 2024, n. 172 del 2018, n. 203 del 2008 e n. 193 del 2007).

6. La carenza dei presupposti per l'interpretazione costituzionalmente orientata

Per le considerazioni sopra esposte, il chiaro tenore letterale del precetto normativo della cui legittimità si dubita non consente un'interpretazione compatibile con il tracciato quadro costituzionale di riferimento, difettando la norma di una chiara previsione che subordini la misura del trasferimento, da un lato, ad una preventiva attività di programmazione delle prestazioni riconducibili ai LEA che l'Agenzia è chiamata a svolgere durante l'esercizio e, dall'altro, ad una successiva rendicontazione dell'effettivo impiego delle risorse destinate all'erogazione di servizi sanitari, fondata su criteri di rilevazione analitica dei fatti di gestione.

Pertanto, nonostante lo sforzo ermeneutico operato sin dalla fase istruttoria del giudizio di parificazione, questo Collegio non ha rinvenuto alcuna opzione ermeneutica idonea a correlare la quota di finanziamento annuale determinata nell'importo di euro 58.056.710,00 ed iscritta nel capitolo U07020 all'effettivo svolgimento di prestazioni LEA, se non manipolando la formulazione letterale ed univoca della disposizione che come più volte rimarcato è sprovvista della necessaria correlazione espressa dal binomio "risorse del perimetro sanitario – LEA".

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che l'interpretazione costituzionalmente orientata deve essere in ogni caso compatibile con il portato semantico della disposizione, in quanto la lettera della disposizione costituisce *"il confine, in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale"* (v. sentenza n.42/2017).

Conclusivamente, ad avviso del Collegio, la correlazione tra risorse destinate *ex lege* ai LEA e l'impiego coerente con tale finalità, nonché la previsione di strumenti di rilevazione analitica per la verifica a consuntivo del loro corretto impiego rappresenta, un'esigenza ineludibile per la garanzia del bene primario "salute" e si impone anche alle Agenzie per la protezione dell'ambiente che, come rimarcato dalla Corte costituzionale, svolgono attività *"solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu* [e cioè "essenziali" e quindi "indefettibili"] *e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (…) il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario"* (v. Corte costituzionale sentenze nn.1 del 2024 e 172

del 2018).

La riferita esigenza risulta ancor più avvisata nel caso di specie in cui le risorse sanitarie LEA sono trasferite a soggetti che si collocano fuori dal perimetro degli enti sanitari (definito dall'art. 19 del D.lgs. 118/2011) e che svolgono anche attività non sanitarie.

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione relativa alla illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 22, primo comma lett. a) e secondo comma della L.R. 10 del 29 luglio 1998 e allo stesso tempo rilevante nel giudizio in esame, in quanto, ove accolta determinerebbe la necessità di prevedere a carico del bilancio "ordinario" l'obbligo di restituzione in favore del perimetro sanitario delle risorse sanitarie illegittimamente impiegate per finalità non LEA.

P.Q.M.

La Corte dei conti

Sezione Regionale di Controllo per la Campania

visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 22, primo comma lett. a) e secondo comma della Legge regionale 29 luglio 1998 n. 10 in riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 117 secondo comma lett. e), 117 secondo comma lett. m), 32 e 3 secondo comma, 117 terzo comma, 81, 97 primo comma e 119 primo comma della Costituzione.

SOSPENDE

il giudizio di parificazione sul capitolo di spesa n. U07020 sul quale sono imputate le spese per il finanziamento dell'A.R.P.A.C. a valere sulle risorse del perimetro sanitario, e rinvia all'esito, l'esame *in parte qua* del rendiconto della regione Campania per l'esercizio finanziario 2023.

DISPONE

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

che a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Giunta regionale della Campania e al Procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la regione Campania, nella qualità di parti nel giudizio di parificazione, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Campania.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 29 novembre 2024.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

Ilaria Cirillo — *Massimo Gagliardi*

Depositata in Segreteria il
3 marzo 2025

Il Direttore della Segreteria

Giuseppe Imposimato