

Sentenza: 9 Giugno 2021, n. 156

Materia: finanza regionale

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera e) e terzo della Costituzione

Giudizi: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere a), b) e d), e 15 della legge della Regione Sicilia 19 luglio 2019, n. 13 (*Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'*) e dell'art. 2 della legge della Regione Sicilia 14 ottobre 2020, n. 23 (*Modifiche di norme in materia finanziaria*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La sentenza in oggetto tratta congiuntamente i ricorsi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso:

- gli artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere a), b) e d), e 15 della legge della Regione Sicilia 19 luglio 2019, n. 13 (*Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'*), censurati in riferimento complessivamente agli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera e) e terzo;

- l'art. 2 della legge della Regione Sicilia 14 ottobre 2020, n. 23 (*Modifiche di norme in materia finanziaria*),- con il quale veniva modificato l'art. 5 della l.r. Sicilia 13/2019 – censurato in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*), nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello statuto della Regione siciliana*), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

In via preliminare occorre richiamare l'art. 1 comma 833 della legge statale 145/2018 che attribuiva alla Regione “*l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025*».

L'articolo 5 dell'impugnata l.r.13/2019, nella sua formulazione originaria, prevedeva quanto segue: “*1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 31 dicembre 2019, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge, entro il 30 settembre 2019. I liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane possono utilizzare fino al 20 per cento delle somme ad essi attribuite per il pagamento di rate di mutui accesi, per opere di manutenzione di strade e scuole.*

2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1, sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025, di cui euro 45.812.754,53 quale rimborso della quota capitale, ed euro 4.187.245,47 per il pagamento della quota interessi nell'esercizio finanziario 2021».

Il ricorrente Governo con il primo ricorso ha impugnato detta norma per violazione dell'art. 81 comma 3 Cost. ritenendo la previsione regionale in contrasto con lo spirito della norma statale sopra richiamata, rivolto a favorire nuovi investimenti, e comportante invece un impatto negativo sul debito e sull'indebitamento netto.

La Regione chiedeva dichiararsi la cessazione della materia del contendere per effetto dello *ius superveniens* recato dall'art. 2 della l.r. 14 ottobre 2020, n. 23, avente il seguente tenore:

“1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 15 dicembre 2020, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge.

2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1, sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025.”

Aggiungeva inoltre che la norma originaria (art. 5 l.r. 13/2019) non aveva avuto applicazione nei termini dalla stessa previsti.

La Corte ha ritenuto insussistenti gli estremi per la cessazione della materia del contendere rilevando che anche nella formulazione modificata, si rinnova l'autorizzazione ad effettuare le operazioni finanziarie e non si prevede che gli oneri conseguenti siano coperti da risorse proprie del bilancio regionale.

Procedendo all'esame del merito ritiene la questione è ritenuta fondata.

Afferma la Corte che la norma impugnata mira ad ottenere la disponibilità di somme in via anticipata rispetto alla scansione temporale fissata dalla disposizione statale (art. 1 comma 833 L. 145/2018): in tal modo si determinano nuovi oneri – connessi all'anticipazione – la cui copertura non è peraltro esplicitamente indicata nell'art. 5 l.r.13/2019 e neppure nella successiva disposizione regionale di modifica (art. 2 l.r. 23/2020). Non risultando utilizzate risorse proprie del bilancio regionale, ne deriva che gli oneri suddetti vengono coperti a valere sulle somme previste dalla norma statale: ma ciò contrasta con il vincolo stabilito dalla stessa norma statale che destina l'intero importo ivi stabilito «ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole», cioè a spese di investimento, mentre la disposizione regionale ha l'effetto di destinare le somme a spese correnti.

Da qui il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. perché *“la copertura della spesa difetta di un legittimo «fondamento giuridico» (sentenza n. 197 del 2019), in quanto ha considerato parte del contributo destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimenti come valida copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione soggettiva e, soprattutto, qualitativa delle risorse attribuite dallo Stato.”*

La pronuncia di illegittimità viene emessa anche in relazione all'art. 2 l.r. 23/2020 (modificativo dell'art. 5 l.r. 13/2019) in quanto la Corte rileva che con la modifica non sono venute meno né la natura onerosa dell'operazione finanziaria di attualizzazione del contributo statale, né la sottrazione delle risorse di tale contributo alla destinazione vincolata agli investimenti: la norma censurata, infatti, continua a non fornire una effettiva copertura agli oneri per interessi conseguenti alle operazioni finanziarie.

Essa risulta pertanto in contrasto con il principio per cui «resta esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale», stabilito dall'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 196 del 2009, che è attuativo dell'art. 81, terzo comma, Cost. e che risulta applicabile anche alle Regioni.

Fondata è anche l'impugnazione dell'art. 6 l.r. 13/2018: tale disposizione introduce un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare delle ASL espressamente destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo in precedenza contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006.

Secondo la Corte tale espressa finalità contrasta con uno dei «[p]rincipi di valutazione specifici del settore sanitario» individuati dall'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, con le disposizioni, contenute nella lettera c) del comma 1 alla luce delle quali la dismissione dei beni

immobili degli enti sanitari genera disponibilità che non costituiscono proventi di gestione e che devono essere mantenute nel patrimonio netto.

“La disciplina di cui all’art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 è infatti volta a «riservare – per preservare gli equilibri di parte corrente – l’utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità, e, al contrario, [ad] attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l’impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli» (sentenza n. 157 del 2020).

L’inserimento, operato dalla norma censurata, del cespite dell’ente sanitario nel piano straordinario di valorizzazione o dismissione ne comporta, invece, l’uscita dal circuito del finanziamento degli investimenti sanitari facendo sì che le disponibilità generate dalla sua dismissione vengano sviate dalla destinazione al reinvestimento per essere utilizzate in maniera non consentita a coprire spese correnti quali sono, nella specie, le rate di un mutuo”.

Per completezza la Corte ricorda infine come in presenza di specifiche esigenze il legislatore statale abbia provveduto a derogare espressamente alle norme di cui all’art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, così confermandone, però, in via ordinaria, il carattere di principi di coordinamento della finanza pubblica.

Da qui l’illegittimità della disposizione in esame per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., stante il contrasto con il principio espresso dal parametro interposto costituito dall’art. 29 d.lgs. 118/2011.

In ordine all’argomentazione difensiva della Regione – formulata con riferimento sia all’art. 5 l.r. che all’art. 6 l.r. 13/2018 – e rappresentata dalla mancata concreta applicazione delle disposizioni, la Corte ne afferma l’irrelevanza in quanto *“il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)”*» (sentenza n. 166 del 2019).

Infine con riguardo alle impugnative degli articoli 12 e 15 viene invece dichiarata, rispettivamente, l’estinzione del giudizio e la cessazione della materia del contendere.