

**Sentenza:** n. 197 del 2 luglio 2019

**Materia:** equilibrio di bilancio

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Parametri invocati:** articoli 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 119 della Costituzione.

**Oggetto:** articoli 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

**Esito:**

- illegittimità costituzionale degli articoli 34 e 35 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale)

- ordinanza istruttoria in ordine agli articoli 31, commi 4 e 5, 45, 99, commi da 2 a 17 e 25.

**Estensore nota:** Caterina Orione

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Sicilia 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

La prima disposizione impugnata, articolo 31 *Rifinanziamento leggi di spesa. Disposizioni finanziarie*, ai commi 4 e 5 recita:

*4. Il Ragioniere generale della Regione, a seguito delle norme di attuazione di cui dall'articolo 1, comma 831, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzato ad iscrivere in bilancio, con proprio provvedimento, la relativa somma che è destinata alla maggiore spesa prevista dall'articolo 1, comma 830, della medesima legge, di cui al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale.*

*5. Per gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della legge n. 296/2006, è disposto, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e successive modifiche e integrazioni, e nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione, uno specifico accantonamento in apposito fondo.*

Le disposizioni citate della legge finanziaria 2007, articolo 1, dello Stato dispongono:

**830.** *Al fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione siciliana, la misura del concorso della Regione a tale spesa è pari al 44,85 per cento per l'anno 2007, al 47,05 per cento per l'anno 2008 e al 49,11 per cento per l'anno 2009.*

*831. L'applicazione delle disposizioni di cui al comma 830 resta sospesa fino al 30 aprile 2007. Entro tale data dovrà essere raggiunta l'intesa preliminare all'emanazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia sanitaria, già disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 1956, n. 1111, e successive modificazioni. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale data, il concorso della Regione siciliana di cui al comma 830 è determinato, per l'anno 2007, in misura pari al 44,09 per cento.*

*832. Nelle norme di attuazione di cui al comma 831, è riconosciuta la retrocessione alla Regione siciliana di una percentuale non inferiore al 20 e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale; tale retrocessione aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830.*

Il ricorrente ritiene che le disposizioni della legge regionale siciliana, così come formulate, comporterebbero in primis un aumento degli oneri a carico del bilancio a carico dello Stato sostanzialmente privi di copertura finanziaria, poiché da parte dello Stato riconoscere la retrocessione delle accise (cfr.832), imposta sulla fabbricazione e vendita di prodotti di consumo, senza contestuale aumento della compartecipazione finanziaria alla spesa sanitaria da parte della Regione (cfr.830), porterebbe ad un aumento della spesa sanitaria, con pregiudizio in relazione alla possibilità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, in ragione del vulnus delle finanze statali che si verrebbe a creare. La Regione Siciliana, la quale avrebbe introdotto l'articolo 31, *auspicando la prevista rinegoziazione degli accordi Stato-Regione*, di converso afferma che, qualora fosse accolta la questione sollevata, conseguentemente rimarrebbe a carico del bilancio regionale l'onere dell'innalzamento della percentuale di compartecipazione alla spesa sanitaria, in ragione della mancata retrocessione di percentuali di accise, e quindi si sarebbe in violazione del principio del finanziamento integrale delle funzioni di cui all'articolo 119 Costituzione, in forza del quale a maggiori competenze attribuite dovrebbe corrispondere l'ammontare di risorse necessarie a darvi copertura.

La Corte richiama la propria giurisprudenza (sentenza n. 169/2017) in tema di tutela sanitaria ed in particolare di LEA, secondo la quale *«la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. [e che] che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ..... In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale.*

Pertanto in considerazione delle diverse prospettazioni delle parti circa la disposizione impugnata e in difetto di elementi comprovanti l'osservanza di quanto previsto dall'articolo 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), *il quale stabilisce condizioni indefettibili nella*

*individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni, la Corte ritiene che la questione, essendo collegata alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie fra Stato e Regione, necessiti di un'istruttoria in cui entrambi i soggetti dimostrino il rispetto dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA, di cui l'avvenuta retrocessione delle quote di accise o l'attribuzione di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato dovrebbe essere parte integrante, nonché del rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali.*

Gli articoli 34 e 35 dispongono che il dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti sia autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici su finanziamenti, di cui a due leggi regionali distinte risalenti nel tempo, per importi differenziati. La Corte richiama il proprio orientamento secondo cui le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio secondo il dettato costituzionale costituito dall'articolo 81, terzo comma, Costituzione, che "opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte" (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013). Queste, attuative del precetto costituzionale, sono costituite dall'articolo 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 che disciplina analiticamente le modalità dell'accertamento per una corretta redazione della parte entrata del bilancio e dal cui rispetto non si può prescindere e a cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza, principi contabili generali per i quali una partita attiva è valida solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile.

La Corte giudica non conferente l'argomentazione della Regione Sicilia, in quanto le pretese maggiori entrate si fondano sul solo avvio di procedure di recupero nei confronti degli istituti di credito relativamente a partite pregresse e risalenti nel tempo, per cui non si è in presenza di un'obbligazione attiva perfezionata, per cui anche in un caso come quello in esame, la Corte conferma la sua giurisprudenza in tema di equilibrio di bilancio secondo la quale «[l]a loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile. Ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi» (sentenza n. 274 del 2017). E' infatti la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa che "costringe" l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio per consentire «una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate [così da assicurare] il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità» (sentenza n. 1 del 1966). Gli articoli 34 e 35 sono pertanto dichiarati illegittimi per violazione dell'articolo 81, terzo comma Costituzione.

L'articolo 45 secondo il ricorrente introdurrebbe nuovi benefici pensionistici a favore del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani, tali benefici potrebbero non essere conformi a legge e il relativo ammontare sarebbe indeterminato, in assenza di documentazione di idonei elementi di valutazione, quindi non sarebbe assicurata la sostenibilità finanziaria, inoltre sarebbero violate le misure di contenimento della spesa relativa al personale. Questo comporterebbe la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, terzo comma, Costituzione, e di quello di copertura delle spese di cui all'articolo 81, terzo comma, Costituzione. La Regione Sicilia sostiene invece che la disposizione impugnata non introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, ma sarebbe attuativa di sentenze di condanna della Regione al pagamento dei trattamenti previsti sulla base di quanto previsto dell'articolo 67 della legge della Regione Siciliana

7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). Quanto alla copertura finanziaria la Regione Sicilia asserisce che essa sussisterebbe e di aver fornito tutti i ragguagli relativi agli aspetti contabili e finanziari. La norma si limiterebbe a fare chiarezza sul soggetto deputato all'erogazione del trattamento e sulla relativa copertura finanziaria, e che solo alcune delle partite di spesa sarebbero sorrette da sentenze passate in giudicato, mentre altre riguarderebbero fattispecie di analoga natura. La Corte, analogamente per quanto avvenuto per l'articolo 31, dispone per un approfondimento istruttorio volto a consentire alla Regione Sicilia di precisare *con analitica chiarezza: le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria*

Gli interventi previsti all'articolo. 99 *Interventi nell'ambito della programmazione regionale unitaria*, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25, secondo il ricorrente non avrebbero idonea copertura finanziaria, in quanto le risorse indicate avrebbero una destinazione non conforme alle disposizioni vigenti in materia e in particolare a delibere CIPE nelle materie di cui trattasi. La Regione afferma che le questioni promosse sarebbero *in larga misura* frutto di un erroneo convincimento circa la natura e gli effetti delle disposizioni, che avrebbero solo natura programmatica e non sarebbero in contrasto con i principi e le procedure che regolano il Programma operativo complementare e il Fondo sviluppo e coesione, ivi comprese le prescrizioni contenute nelle delibere CIPE di riferimento. La Corte anche in questo caso ritiene necessario acquisire ulteriori elementi di conoscenza, poiché l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo "natura programmatica" e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi. Non essendo indicato analiticamente il regime giuridico dei diversi fondi incisi dal mutamento di destinazione, occorre procedere a verifica se i nuovi obiettivi previsti dall'articolo 99 siano compatibili con tale regime e quindi, perseguibili con le risorse afferenti a tali fondi.

Per cui ordina che *la Regione Siciliana rediga un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99; indichi inoltre - per ciascun comma impugnato dallo Stato - la provenienza dei suddetti fondi (strutturali europei, nazionali di coesione, eventualmente regionali); indichi, altresì, se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme;*

*e che il Ministro dell'economia e delle finanze precisi analiticamente se i mutamenti di destinazione dei fondi strutturali previsti nell'art. 99 siano compatibili con le norme che ne regolano l'utilizzazione; inoltre, indichi quantitativamente - con riferimento al suddetto art. 99 - le risorse assegnate per l'esercizio 2018 in quota fondi europei e in quota fondi nazionali di coesione, precisando se la disciplina inerente all'impiego dei suddetti fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme.*