

Sentenza: n. 62 del 15 gennaio 2020 (deposito del 10 aprile 2020)

Materia: Bilancio e contabilità pubblica – tutela della salute – fondi strutturali europei

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: Artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 08/05/2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale);
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana 8/2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e);
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Siciliana 8/2018;
- non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana 8/2018.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli 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) in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo, della Costituzione.

La pronuncia in esame è strettamente connessa alla sentenza n. 197/2019 (in materia di retrocessione delle accise), con cui la Corte costituzionale ha deciso le questioni relative agli articoli 34 e 35 della legge regionale della Sicilia 8/2018, dei quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, ed ha chiesto informazioni, alla Regione Sicilia e al Governo, sul finanziamento dei livelli assistenziali e sull'uso dei fondi strutturali. Con un'ordinanza istruttoria, allegata alla sentenza n. 197 del 2019, sono state richieste le informazioni per verificare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza. Inoltre, è stato chiesto alle parti di precisare la destinazione dei fondi strutturali, mettendo a confronto la relativa disciplina di utilizzazione, con le modifiche previste dalla legge siciliana.

Lo Stato non ha provveduto a fornire la documentazione richiesta nei tempi previsti, mentre la Regione Sicilia ha inviato la documentazione nei termini e, sulla sola scorta delle informazioni da questa fornite, ritenuti sufficienti ai fini del decidere, la Consulta ha operato le proprie valutazioni.

La prima questione esaminata riguarda i commi 4 e 5 dell'articolo 31, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli articoli 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo sotto il profilo della tutela della salute, attraverso le seguenti argomentazioni:

a) la retrocessione delle accise a favore della Regione Siciliana, in assenza del contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 per cento prevista

dalla legislazione vigente, comporterebbe oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria;

b) secondo il combinato disposto dei censurati commi 4 e 5, la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale andrebbe a pregiudicare – per effetto della destinazione ad altre finalità – la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, il cui finanziamento risulterebbe limitato alla quota del 49,11 per cento della compartecipazione regionale;

c) la violazione di cui al punto immediatamente precedente comporterebbe, in via più generale, anche la violazione del parametro posto a presidio della tutela della salute.

Le argomentazioni spese da entrambe le parti devono essere inquadrare nell'annoso contenzioso che vede opposti lo Stato e la Regione Siciliana nella definizione della misura del concorso al sostentamento della spesa sanitaria regionale, profilo a sua volta facente parte della lunga trattativa per la riforma delle norme di attuazione dello statuto e delle regole concernenti le compartecipazioni ai tributi erariali. Infatti, tra le Regioni a statuto speciale, solo la Sicilia gode di un apporto a carico dello Stato in materia di assistenza sanitaria. Oltre la metà della spesa sanitaria siciliana è finanziata dal concorso dello Stato, finanziamento erogato, ogni anno, attraverso i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale, mentre le altre autonomie speciali provvedono senza alcun apporto statale. Il percorso della Sicilia verso la "responsabilizzazione" è rallentato dal debito pregresso.

Preliminarmente la Corte chiede a entrambe le parti di fornire precise notizie sui criteri di determinazione e perimetrazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e di dimostrare, tramite l'indicazione dei flussi di bilancio, come tali criteri si siano inverati nei rispettivi bilanci in modo *simmetricamente riscontrabile*, con riguardo rispettivamente «*al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico di cui al comma 4 e allo specifico accantonamento in apposito fondo*». Ciò in quanto le questioni promosse dallo Stato, intrinsecamente collegate alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie con la Regione, sono caratterizzate dalla «*trasversalità e [dal]la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa*» (sentenza n. 197 del 2019).

Dal confronto tra i dati analitici trasmessi dalla Regione Siciliana, quelli della legge finanziaria impugnata e del relativo bilancio dell'esercizio 2018 emerge la prova che la perimetrazione dei LEA nelle forme tassativamente previste dall'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata correttamente effettuata in sede di legge finanziaria e di bilancio di previsione 2018 in quanto non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata, ed in particolare non vi è stata una predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA e delle relative spese finalizzate. Per questa ragione, le doglianze sollevate dal Governo vengono considerate fondate.

La Corte premette che i parametri evocati dal Governo operano – con riguardo al finanziamento e alla garanzia dei LEA e all'impatto sugli equilibri di bilancio delle norme impuginate – in stretta interdipendenza. Tale interdipendenza si ricava innanzitutto dallo statuto fondante del Servizio sanitario nazionale, il quale garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse dell'intera collettività. Il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza, come definiti dal Piano sanitario nazionale e come individuati contestualmente all'identificazione delle risorse finanziarie (art. 1 della legge 30 dicembre 1992, n. 502, recante «*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*»). Successivamente la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha introdotto nell'articolo 117 della Costituzione l'espressa enunciazione della garanzia di livelli essenziali e uniformi nelle prestazioni concernenti diritti sociali appositamente individuati dal legislatore statale. Prestazioni tra le quali assumono rilievo pregnante i LEA che già la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e il

decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419) individuavano come livelli definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse.

La stretta interdipendenza dei parametri costituzionali richiamati nel ricorso e delle norme attuative configura il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute. La Consulta ribadisce il principio secondo cui *«una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali»* (sent. 275/2016).

La realizzazione dei parametri costituzionali relativi al diritto alla salute si verifica attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio. Il suddetto diritto va garantito con riferimento alla persona, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento. *«Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute»*. La funzione sanitaria viene esercitata su due livelli:

1. livello statale che definisce le prestazioni che il Servizio Sanitario Nazionale deve fornire ai cittadini (ossia i LEA), nonché l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento;
2. livello regionale, a cui spetta organizzare sul proprio territorio il servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli *standard* costituzionalmente conformi.

Alla luce di quanto sopra, occorre una leale collaborazione tra Stato e Regioni, nel rispetto delle reciproche competenze. In tale prospettiva, per offrire una concreta garanzia dei LEA, spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei; ma le Regioni devono collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (*sentenza 169/2017*). Infatti:

- la garanzia delle prestazioni sociali *«deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica»*,
- i livelli essenziali di assistenza non subiscono tale ponderazione, perché la loro compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la determinazione in sede normativa.

In altre parole, la gestione della funzione sanitaria pubblica deve essere efficiente per i cittadini e rispettare le regole di bilancio, in base alle quali occorre separare i costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate al principio della sostenibilità economica.

La Corte spiega che il meccanismo finanziario previsto nelle disposizioni impugnate risulta contrario a Costituzione in quanto non assicura la copertura finanziaria dei LEA in ambito regionale.

Nella legge finanziaria e nel correlato bilancio della Regione Siciliana, in ottemperanza ai richiamati precetti costituzionali e all'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, dovevano essere previste risorse statali e regionali complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese dovevano essere integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali.

È bene ricordare *«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» (sentenza n. 169 del 2017).

Prosegue la Corte che l'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, in maniera tale che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale. Nei sensi precisati deve essere letta l'affermazione secondo cui *«una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016).*

Come già detto, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, con riguardo alla concreta garanzia dei LEA, spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017).

Infatti, mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa. In definitiva, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario.

La Corte conclude che le questioni proposte dal Presidente del Consiglio in ordine ai commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono fondate in riferimento ai seguenti parametri invocati dal ricorrente: articoli 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, in relazione alla tutela della salute. Viceversa deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dei medesimi commi sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione per carenza del procedimento argomentativo.

La seconda impugnativa riguarda l'articolo 45, relativo al trattamento integrativo per il personale in quiescenza EAS, della legge della Regione Sicilia n. 8 del 2018, il quale prevede che *«[i]l Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione, costituito ai sensi dell'articolo 67 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 può essere destinato anche al trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione. Il relativo trattamento pensionistico complessivo, sostitutivo e integrativo non può essere superiore a quello dei dipendenti regionali equiparati e in possesso di una medesima anzianità contributiva. [...] Per far fronte agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo è autorizzata per l'esercizio finanziario 2018 la spesa di 2.495 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2019 la spesa di 2.445 migliaia di euro e per l'esercizio finanziario 2020 la spesa di 2.395 migliaia di euro».*

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, di cui non potrebbero essere sindacati la conformità a legge e il relativo ammontare, stante la mancata produzione di idonei elementi di valutazione; la stessa disposizione non assicurerebbe la sostenibilità finanziaria degli oneri così introdotti e non sarebbe rispettosa delle misure di contenimento della spesa di personale; ciò comporterebbe la violazione del principio di

coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, terzo comma, e di quello di copertura delle spese di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Alla luce delle risultanze istruttorie, le censure rivolte all'articolo 45 in riferimento agli articoli 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in materia di coordinamento della finanza pubblica, non sono fondate.

Dalla documentazione presentata dalla Regione Siciliana, infatti, risulta che lo stanziamento del bilancio regionale – come fissato dalla legge finanziaria impugnata – è stato sufficiente a fronteggiare il fabbisogno del Fondo Pensioni Sicilia per la causale oggetto della presente controversia. Inoltre, dalla relazione del Fondo Pensioni Sicilia emerge che detto Fondo risulta onerato da disposizioni regionali, tuttora vigenti e mai in precedenza impuginate dallo Stato, a corrispondere il trattamento di quiescenza in esame. Neppure risultano dedotti nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri elementi di fatto e di diritto in grado di smentire le risultanze istruttorie acquisite da questa Corte.

Il terzo nucleo di questioni di legittimità costituzionale riguarda i commi da 2 a 17 e 25 dell'articolo 99 della legge della Regione Siciliana 8/2018 che risulterebbero, secondo lo Stato, in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, perché non avrebbero idonea copertura finanziaria in relazione al mancato o incompleto procedimento di cambio di destinazione dei fondi strutturali (periodo 2014-2020), poiché la loro disponibilità non può considerarsi certa fino all'espletamento della procedura di riprogrammazione.

Secondo la Regione Siciliana, la riprogrammazione non sarebbe di immediata applicabilità, ma abbrevierebbe i tempi in vista di un'eventuale rimodulazione degli interventi approvati con la delibera n. 52 del 2017 e analogamente avverrebbe per le risorse provenienti dal Fondo per lo sviluppo e coesione inerenti al periodo 2014-2020. Gli elementi prodotti dalla Regione Siciliana inducono a ritenere che non vi siano preclusioni assolute alla spendita delle risorse relative ai fondi in questione per le finalità analiticamente indicate dalle disposizioni impuginate, ma che la loro utilizzazione sia subordinata all'acquisizione di alcuni elementi necessari per la concreta attuazione degli interventi. La Regione ribadisce in proposito che si tratterebbe solo di rimodulazioni interne ai programmi non comportanti una revisione degli obiettivi strategici o una modifica della dotazione finanziaria, ma semplicemente la riduzione dei tempi del procedimento di avvio della fase attuativa. Anche se la Corte ritiene innegabile la consistenza all'argomento dello Stato, secondo cui per l'eventuale nuova finalizzazione delle risorse assegnate alla Regione Siciliana occorre passare attraverso un corretto processo di riprogrammazione, non può tuttavia sottacersi che lo stesso debba intervenire tempestivamente secondo la necessaria regia statale.

Quindi, pur avendo l'istruttoria confermato che permangono criticità circa il perfezionamento dei procedimenti che dovrebbero condurre alla proficua utilizzazione dei fondi europei, esistono fondate ragioni a favore del rigetto delle censure dello Stato. Si rende, in questo caso, necessario un bilanciamento tra l'interesse finanziario primario alla corretta utilizzazione e spendita dei fondi in modo conforme alla disciplina europea e quello inerente alla corretta sequenza dei procedimenti amministrativi che, alla data odierna, avrebbero dovuto essere ormai perfezionati attraverso la leale cooperazione tra Stato e Regione.

L'accoglimento del ricorso dello Stato determinerebbe un'ulteriore stasi, che pregiudicherebbe in modo quasi certamente definitivo l'utilizzazione dei fondi europei.

Con riguardo agli interventi finanziati anche solo parzialmente con «fondi europei e/o fondi strutturali», la Corte ricorda che anche di recente, ha affermato la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle citate fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea (sentenza n. 5 del 2020).

Alla luce di quanto sopra la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondato il ricorso dello Stato contro la Regione Sicilia, in relazione al mancato o incompleto procedimento di cambio di destinazione dei fondi strutturali (periodo 2014-2020). Le ragioni dell'infondatezza della pretesa sono di opportunità: infatti, l'eventuale accoglimento delle censure statali avrebbe ritardato i tempi di impiego dei fondi stessi. L'utilizzazione dei fondi scade proprio nel 2020, per tale motivo, la Consulta ha ribadito la preminenza dell'interesse della Regione ad usufruire dei finanziamenti europei, nell'arco di tempo previsto dal regolamento che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale di investimento dell'UE.

Come già affermato per la determinazione del fabbisogno relativo ai livelli essenziali di assistenza, anche in questo caso la Corte ribadisce che il principio di leale cooperazione, che deve ispirare necessariamente le relazioni tra Stato e Regioni, impone che il procedimento concertato, previsto dalla delibera CIPE, o analogo procedimento semplificato, *«venga messo rapidamente in atto da entrambe le parti e tradotto nei provvedimenti, comunque indefettibilmente necessari per evitare il definitivo disimpegno dei fondi in esame»*. Tutto ciò, *«in ragione della prioritaria necessità di procedere all'impegno e all'attuazione degli interventi entro le scadenze improrogabilmente previste dalla normativa europea»*.