CORTE COSTITUZIONALE SENTENZA 24 LUGLIO 2019, N. 197

Posted on 29 Luglio 2019 by La redazione

Categories: Democrazia e contabilità, Equilibrio e sostenibilità, Osservatorio Corte Costituzionale
Tags: corte costituzionale, equilibri, equilibrio di bilancio

Con la pronuncia 197/2019, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale».

Tali articoli prevedevano, rispettivamente, l'autorizzazione all'accertamento in bilancio di contributi pubblici, per l'importo di euro 6.600.000,00, in relazione ai finanziamenti di cui alla legge della Regione Siciliana 20 dicembre 1975, n. 79 (Nuove norme per l'incentivazione dell'attività edilizia delle cooperative nella Regione), e, per l'importo di euro 1.450.000,00, in relazione ai finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 (Provvedimenti per l'edilizia abitativa e modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1985, n. 40).

A difesa del proprio operato, la Regione Siciliana evidenziava come, relativamente all'impugnato art. 34, gli importi accertati in entrata del bilancio fossero somme derivanti dal recupero, avviato con gli istituti di credito, relativo agli anni pregressi di quote di contributi già erogati, ma trattenute da questi a seguito di estinzioni anticipate o revoche dagli accollatari, afferenti a programmi costruttivi di edilizia agevolata, derivanti dalla liquidazione dei contributi pubblici sui finanziamenti» di cui alla legge reg. Siciliana n. 79 del 1975 e che sarebbero stati contabilizzati entro il corrente anno.

Quanto al censurato art. 35, la Regione affermava che l'importo accertato in entrata del bilancio fosse costituito da somme derivanti dal recupero, avviato con la banca Unicredit spa, relativo agli anni pregressi, di tutte le somme incassate per interessi, rate di ammortamento e interessi moratori, nonché rimborsi anticipati operati dai mutuatari e procedure esecutive, relativi ai mutui fondiari della legge reg. Siciliana n. 15 del 1986.

Il Giudice delle Leggi ha disatteso tali argomentazioni, ritenendo che le pretese maggiori entrate si fondavano sul mero avvio di procedure di recupero nei confronti degli istituti di credito, relativamente a partite pregresse e notevolmente risalenti nel tempo, in relazione alle quali non può parlarsi di obbligazione attiva perfezionata, potendosi, addirittura, presumersi la probabile mancata realizzazione.

A tal uopo, la Corte ha ricordato che l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità, tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa, quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime.

E' costante, infatti, l'orientamento secondo cui le risorse stanziate in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio di bilancio, il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (tra le tante, sentenza n. 26 del 2013).

Nel caso di specie, esistono peraltro disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale, vale a dire l'art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, che disciplina analiticamente le modalità dell'accertamento.

Tali disposizioni illustrano le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa.

Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza - principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1 richiamato dall'art. 38-bis, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) nella sua vigente formulazione - che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile.

La violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva, non attendibilmente stimata.

E come già più volte evidenziato dalla Corte Costituzionale, difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte di entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione, che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile.

Quanto alle pretese maggiori entrate della Regione Siciliana derivanti da un recupero dall’esito incerto, la Corte ha richiamato quanto già affermato in casi simili, vale a dire che «la 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).

In effetti, è proprio la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa a rendere indefettibile l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio e assicurare «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).

La copertura finanziaria delle spese deve necessariamente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese.

Nelle sentenze nn. 192/2012, 184/2016 e 274/2017, la Corte Costituzionale ha affermato che <<copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto

costituzionale: infatti “la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” >> .

In forza di tali principi, la Corte ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate per contrasto con l’art. 81, comma 3 della Costituzione.

Di seguito il testo integrale della sentenza.

Corte costituzionale
Sentenza 24 luglio 2019, n. 197

Presidente: Lattanzi - Redattore: Carosi

[...] nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana.

RITENUTO IN FATTO

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 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, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale», in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 119 della Costituzione.

1.1.- L'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 viene censurato in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., quest'ultimo sotto il profilo della tutela della salute, attraverso le seguenti argomentazioni: a) la retrocessione delle accise a favore della Regione, 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 censurato comma 4, 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 sarebbe limitato alla quota del 49,11 per cento della quota di compartecipazione regionale; c) la violazione di cui al precedente punto b) comporterebbe, in via più generale, anche la violazione del parametro posto a presidio della tutela della salute.

Gli artt. 34 e 35 della legge regionale impugnata prevedono rispettivamente l'autorizzazione all'accertamento in bilancio di contributi pubblici per l'importo di euro 6.600.000,00 in relazione ai

finanziamenti di cui alla legge della Regione Siciliana 20 dicembre 1975, n. 79 (Nuove norme per l'incentivazione dell'attività edilizia delle cooperative nella Regione), e per l'importo di euro 1.450.000,00 in relazione ai finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 (Provvedimenti per l'edilizia abitativa e modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1985, n. 40).

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che le norme regionali richiamate disciplinano l'attività edilizia e quindi non si comprende quali nuove o maggiori entrate possano derivare dalle disposizioni in questione.

In assenza del presupposto giuridico, non potrebbe ritenersi consentito l'accertamento ipotizzato dalla Regione e tanto comporterebbe l'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni suddette in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 viene censurato perché 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 legge impugnata 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'art. 117, terzo comma, Cost., e di quello di copertura delle spese, con ciò contrastando con l'art. 81, terzo comma, Cost.

Gli interventi di cui all'art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono impugnati perché non avrebbero idonea copertura finanziaria, in quanto le risorse indicate avrebbero una destinazione non conforme alle disposizioni vigenti in materia e in particolare alle delibere del CIPE approvate in subiecta materia.

1.2.- La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, con riguardo all'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 eccepisce che, se fosse accolta la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, rimarrebbe a carico del bilancio regionale l'onere dell'innalzamento della percentuale di compartecipazione alla spesa sanitaria a fronte di nessuna retrocessione di quote di accise, in contrasto con il principio costituzionale del finanziamento integrale delle funzioni di cui all'art. 119 Cost., in forza del quale a maggiori competenze attribuite dovrebbe corrispondere l'ammontare di risorse necessarie a darvi copertura. La Regione, in mancanza del raggiungimento di una intesa con lo Stato entro la data stabilita dall'art. 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), avrebbe introdotto la disposizione normativa di cui all'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, auspicando la prevista rinegoziazione degli accordi Stato-Regione.

Quanto agli artt. 34 e 35 la Regione Siciliana eccepisce innanzi tutto l'inammissibilità delle censure, in quanto sarebbero fondate su una carente comprensione da parte del ricorrente del testo normativo che, al contrario di quanto denunciato, conterrebbe i necessari riferimenti alle disposizioni ivi richiamate.

Nel merito la Regione Siciliana chiarisce che, relativamente all'impugnato art. 34, «gli importi pari a euro 3.217.091,06 e a euro 3.405.477,56, accertati in entrata del bilancio della Regione Siciliana rispettivamente con i decreti del dirigente generale n. 898 del 2018 e n. 957 del 2018, sarebbero somme derivanti dal recupero, avviato con gli istituti di credito, relativo agli anni pregressi di quote di contributi già erogati, ma trattenute da questi a seguito di estinzioni anticipate o revoche dagli accollatari, afferenti a programmi costruttivi di edilizia agevolata, derivanti dalla liquidazione dei

contributi pubblici sui finanziamenti» di cui alla legge reg. Siciliana n. 79 del 1975 e che verrebbero contabilizzate entro il corrente anno.

Quanto all'impugnato art. 35, la Regione espone che l'importo di euro 1.536.118,60, accertato in entrata del bilancio della Regione Siciliana con il decreto del Dirigente del Servizio n. 1098 del 2018, sarebbe costituito da somme derivanti dal recupero, avviato con la banca Unicredit spa, «relativo agli anni pregressi, di tutte le somme incassate per interessi, rate di ammortamento e interessi moratori, nonché rimborsi anticipati operati dai mutuatari e procedure esecutive, relativi ai mutui fondiari» della legge reg. Siciliana n. 15 del 1986.

Quanto all'art. 45, la Regione Siciliana sostiene che esso non introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, ma sarebbe attuativo di sentenze di condanna della Regione al pagamento dei trattamenti previsti della citata norma sulla base del disposto dell'art. 67 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). Inoltre, con riguardo alla copertura finanziaria, la Regione Siciliana, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, avrebbe fornito tutti i richiesti ragguagli. Per tali motivi, le censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sarebbero inammissibili o, comunque, infondate. Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Siciliana ha prodotto la relazione tecnica che illustrerebbe gli aspetti contabili e finanziari e dimostrerebbe l'erroneità del presupposto interpretativo del ricorrente riguardo alla novità dei trattamenti pensionistici: la norma si limiterebbe a fare chiarezza sul soggetto deputato all'erogazione del trattamento e sulla relativa copertura finanziaria. La Regione afferma inoltre che, con riguardo alla spettanza del trattamento ai pensionati dell'Ente acquedotti siciliani, interessati dalla norma in questione, varrebbe quanto già affermato da questa Corte con la sentenza n. 45 del 2016 relativamente agli ex dipendenti dei Consorzi di aree per lo sviluppo industriale.

Peraltro, nel corso dell'udienza pubblica, la difesa della Regione Siciliana ha ammesso che solo alcune delle partite di spesa inserite nel contestato finanziamento sarebbero sorrette da sentenze passate in giudicato, mentre altre riguarderebbero fattispecie di analoga natura.

Quanto all'art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25, la Regione sostiene che le questioni promosse sarebbero in larga misura frutto di un erroneo convincimento circa la natura e gli effetti delle disposizioni poiché esse 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 del CIPE di riferimento.

Secondo la resistente si tratterebbe solo di rimodulazioni interne ai programmi stessi, che non comporterebbero una revisione degli obiettivi strategici o una modifica della dotazione finanziaria. La Regione avrebbe comunque assunto l'impegno di modificare adeguatamente i commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 conformemente alle richieste del Ministero dell'economia e delle finanze.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 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, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale», in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 119 della Costituzione.

2.- Le questioni in esame risultano in parte fondate e in parte meritevoli di apposita istruttoria finalizzata ad acquisire elementi indispensabili ai fini della decisione.

3.- Per quel che concerne l'art. 31, commi 4 e 5, alla luce dei contrastanti argomenti sviluppati dalle parti e della mancata ostensione degli elementi indefettibili previsti dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), sussiste il dubbio che le disposizioni impugnate non siano conformi ai parametri evocati e che comunque non sia assicurato neppure da parte dello Stato l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie.

3.1.- Le questioni promosse dallo Stato sono, infatti, intrinsecamente collegate alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie fra Stato e Regione e in particolare alla dimensione della retrocessione delle accise, la quale - secondo le difese della Regione - dovrebbe contribuire al finanziamento della sanità regionale.

Questa Corte ha già affermato che «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 ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. 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» (sentenza n. 169 del 2017).

3.2.- Tali principi sono specificati nell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni. Recita infatti detta norma: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: A) Entrate: a) finanziamento sanitario ordinario

corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; B) Spesa: a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente [...]. 2-bis. I gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi. 2-ter. La quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, è iscritta nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi».

3.3.- Dunque la situazione emergente dagli atti di causa rende necessario che le parti 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.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018, promosse in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sono fondate.

L'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 stabilisce che «[i]l dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 20 dicembre 1975, n. 79 per 6.600 migliaia di euro».

L'art. 35 della medesima legge regionale dispone che lo stesso dipartimento «è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 per 1.450 migliaia di euro».

Il ricorrente lamenta che le autorizzazioni all'accertamento in bilancio dei predetti contributi pubblici, disciplinate con le disposizioni impugnate, sarebbero apodittiche, generiche e prive del presupposto giuridico, trattandosi di norme risalenti, che, in corso di anno e a distanza di tanto tempo dalla loro emanazione, non potrebbero verosimilmente generare entrate nella misura determinata a priori dal legislatore regionale.

La censura è fondata; è costante, infatti, l'orientamento di questa Corte secondo cui le risorse stanziate in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013).

4.1.- Nel caso di specie esistono peraltro disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale. L'art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina analiticamente le modalità dell'accertamento: «1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive, da cui derivano entrate per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le entrate sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi. 2. L'accertamento costituisce la prima fase della gestione dell'entrata con la quale il funzionario competente, sulla base di idonea documentazione verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata, individua il debitore, quantifica la somma da incassare, individua la relativa scadenza, e registra il diritto di credito imputandolo contabilmente all'esercizio finanziario nel quale viene a scadenza. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario. È vietato l'accertamento attuale di entrate future».

Tali disposizioni illustrano analiticamente le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza - principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1 richiamato dall'art. 38-bis, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) nella sua vigente formulazione - che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile.

La violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata.

E come già più volte evidenziato dalla Corte Costituzionale, difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile.

Nella fattispecie in esame, il legislatore regionale, anziché rimettere alla fisiologica procedura di stima dell'entrata la determinazione delle risorse realizzabili, impone a un proprio dipartimento di accertarle automaticamente e, per di più, con riferimento a due leggi regionali risalenti nel tempo e indefinite per quel che concerne l'individuazione dei settori dai quali deriverebbero tali risorse.

4.2.- Non possono essere accolte le eccezioni della Regione Siciliana, la quale sostiene che: a) le somme relative all'impugnato art. 34, di euro 3.217.091,06 e di euro 3.405.477,56, accertate in

entrata del bilancio della Regione Siciliana con i decreti del Dirigente generale n. 898 e n. 957 del 2018, sarebbero correttamente iscritte, in quanto «derivanti dal recupero, avviato con le banche, relative agli anni pregressi di quote di contributi già erogati, ma trattenute dalle banche a seguito di estinzioni anticipate o revoche dagli accollatari, relative a programmi costruttivi di edilizia agevolata, derivanti dalla liquidazione dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla L.R. n. 79/75 cap. 742802 e che verranno contabilizzate entro il corrente anno»; b) la somma relativa al successivo art. 35, di euro 1.536.118,60, accertata in entrata del bilancio della Regione siciliana con il decreto del Dirigente del servizio n. 1098 del 2018, deriverebbe «dal recupero, avviato con la banca UNICREDIT, relativ[o] agli anni pregressi di tutte le somme incassate per interessi, rate di ammortamento ed interessi moratori, rimborsi anticipati operati dai mutuatari e procedure esecutive, relativi ai mutui fondiari della L.R. n. 15/86».

Tali argomentazioni confermano che le pretese maggiori entrate si fondano sul mero avvio di procedure di recupero nei confronti degli istituti di credito relativamente a partite pregresse e notevolmente risalenti nel tempo, in relazione alle quali non può parlarsi di obbligazione attiva perfezionata, ma addirittura presumersi la probabile mancata realizzazione. Come è già stato affermato da questa Corte, «[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, in effetti, è la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa a rendere indefettibile l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio e assicurare «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).

Come questa Corte ha più volte sottolineato, la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese. Si è già rilevato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti 'la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile' (sentenza n. 192 del 2012)" (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Peraltro, già in precedenza è stato ribadito che «l'art. 81, quarto [ora terzo] comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008).

4.3.- Gli artt. 34 e 35 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 devono essere dunque dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. e con le norme che ne specificano l'applicazione al caso in esame.

5.- Occorre ora esaminare le questioni afferenti all'art. 45 della legge regionale impugnata ma le opposte posizioni delle parti possono essere correttamente valutate solo con l'approfondimento di alcuni elementi che la Regione Siciliana deduce ma non riesce - attraverso la documentazione prodotta - a provare compiutamente, in modo sufficiente a contrastare le censure di non corrispondenza dell'impugnato art. 45 ai parametri costituzionali di cui agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Per tale motivo si rende necessario che la Regione Siciliana fornisca chiarimenti e documentazione secondo l'allegata ordinanza istruttoria.

6.- Infine, occorre esaminare le censure rivolte ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 dell'art. 99 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018.

Anche in questo caso in ordine alle contrapposte argomentazioni delle parti in causa, emerge l'esigenza di acquisire ulteriori elementi di conoscenza, essendo evidente che l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo "natura programmatoria" e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi. In particolare, non risulta indicato analiticamente il regime giuridico dei diversi fondi incisi dal mutamento di destinazione, di tal che non è possibile verificare se i nuovi obiettivi previsti del citato art. 99 siano compatibili con tale regime e, in quanto tali, perseguibili con le risorse afferenti a tali fondi.

Pertanto, anche in ordine a tali elementi si rende necessario ordinare incombenti alle parti, di indicare le ragioni che - a loro avviso - rendono compatibile o meno la disciplina giuridica delle risorse previste dalle norme impugnate con le nuove destinazioni e con il parametro di cui all'invocato art. 81, terzo comma, Cost.

P.Q.M.
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale»;

dispone che, entro sessanta giorni dalla comunicazione, la Regione Siciliana e il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, forniscano informazioni e producano documenti secondo l'allegata ordinanza.