LA TUTELA MULTILIVELLO DEL DIRITTO ALLA SALUTE: GUIDA ALLA LETTURA DI CORTE COST. SENT. N. 62/2020

Posted on 17 Aprile 2020 by Francesco Sucameli

Categories: Democrazia e contabilità, Equilibrio e sostenibilità, Osservatorio Corte Costituzionale
Tags: prestazioni costituzionalmente necessarie, sanità, spesa sanitaria

Il testo della sentenza si trova in calce o scaricabile qui

1. L'allegata sentenza si pone nel solco di una giurisprudenza costituzionale sui LEA ormai consolidata. Segnatamente, è in piena continuità con quanto affermato nelle sentenze n. 275/2016, n. 169/2017, n. 6/2019 e, in ultimo, per i profili che riguardano l'attuazione dell'autonomia finanziaria, con la sentenza n. 4/2020 (cfr. su questo sito, la "Guida alla lettura" di Massimo Valero). Questa giurisprudenza colloca chiaramente la spesa sanitaria tra le **spese costituzionalmente necessarie, qualità che comporta, dal punto di vista dei vincoli costituzionali al legislatore del bilancio, delle importanti conseguenze: essa costituisce infatti un *prius* rispetto alla decisione politica, determinando la riduzione della discrezionalità del legislatore, il quale nel processo di allocazione delle risorse è assoggettato al criterio della priorità della spesa pubblica costituzionalmente necessaria**: « *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 questo senso, la sentenza prosegue un ciclo di giurisprudenza che emancipa il diritto sociale alla salute dal vincolo di bilancio, sia pure solo in senso dinamico: dato il vincolo di risorse disponibili per il bilancio (un dato esogeno ed un vincolo di realtà da cui la Corte costituzionale non prescinde mai) quelle destinate alla sanità e alla protezione del diritto alla salute (e agli altri LEP) devono essere effetto di un processo di allocazione vincolato, svolto secondo una scala di priorità che si impone rispetto agli altri obiettivi di bilancio. Il criterio di "priorità della spesa pubblica" "costituzionalmente necessaria" (sent. n. 6/2019 e 266/2013) pone la sanità al centro del sistema dei LEP (sent. n. 169/2017 e n. 117/2018) e al di sopra delle contingenze finanziarie, tanto per lo Stato che per la Regione.

Infatti, è «*la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*» (Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016).

La Corte, addirittura, in attesa dell'attuazione del sistema dei costi e fabbisogni standard ancora oggi in sospeso, fornisce addirittura uno schema di bilanciamento e di calcolo: «*in sede di*

programmazione finanziaria i costi unitari fissati dal d.P.C.M. del 12 gennaio 2017 [per i lEA] avrebbero dovuto essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria avrebbe dovuto essere aggiornata in corso di esercizio».

Si tratta di un passaggio motivazionale che potrà avere grosse conseguenze nell'ambito del futuro processo di negoziazione dei trasferimenti alle Regioni in materia di Fondo sanitario.

Come ricorda la stessa Corte costituzionale, la definizione del montante delle risorse necessario a finanziarie i LEA è una funzione del previo calcolo teorico del c.d. "fabbisogno sanitario".

Tale fabbisogno dovrebbe essere il prodotto della moltiplicazione di voci standard di costo (i costi standard) per ciascun livello essenziale, da associare poi ad indici di calcolo in grado di sviluppare il fabbisogno per ogni territorio (il c.d. fabbisogno standard).

Ottenuto tale valore teorico, lo Stato dovrebbe aggiungere e calcolare la propria compartecipazione al FSN, il quale è costruito essenzialmente su entrate fiscali e non fiscali di origine regionale: il fabbisogno per l'erogazione dei livelli *standard* di assistenza, infatti, deve essere adeguatamente sostenuto da risorse da reperire secondo le competenze e le responsabilità disegnate dalla Costituzione (art. 117, comma 2 lett. *m)*, art. 119 comma 5, art. 120 Cost.).

Il percorso logico (e amministrativo) sopra decritto per il calcolo dei fabbisogni regionali e quindi del fabbisogno complessivo, sulla base del quale, poi, effettuare il riparto delle risorse, non è tuttavia ancora operativo. Tanto la l. n. 42/2009 e che il D.lgs. n. 68/2011 (recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario") – come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale nella sentenza n. 169/2017 – rimangono solo pure astrazioni normative.

Segnatamente, l'art. 26, comma 1, e l'art. 27, commi 5 e 7, del D.lgs. n. 68/2011, prevedevano e prevedono che fabbisogni e costi standard siano calcolati sulla base di articolati criteri volti, da un lato, a individuare un costo medio "efficiente" e, dall'altro, a quantificare il fabbisogno regionale **(**sulla base di una serie articolata di criteri**)**. A valle di tale calcolo, in sede di riparto, dovrebbe intervenire una perequazione solidale.

Tale normativa, infatti, prevede che, ai fini della determinazione della quota capitaria, in sede di ripartizione del FSN, occorre stabilire i pesi da attribuire ai seguenti elementi: popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali.

Il criterio capitario (art. 1, comma 34, della l. n. 662/1996) viene richiamato ed arricchito dall'art. 27, comma 7, insieme con gli altri "pesi", per la cui definizione concreta si rinvia ad un decreto del

Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni.

In assenza delle norme attuative su costi e fabbisogni standard, in via transitoria, si prevede peraltro che si continui ad applicare il solo criterio della c.d. "quota capitaria" (art. 1, comma 34, della l. n. 662/1996), la quale in buona sostanza porta ad una quantificazione "forfettaria" dei bisogni sanitari dei territori.

C'è da immaginarsi, dunque, che questa transitorietà sia giunta ad un inevitabile capolinea, anche in ragione dei fatti tragici che vedono il Nord ed il Sud così fortemente divaricati in termini di capacità di assicurare i livelli essenziali di assistenza.

2. In secondo luogo, il Giudice costituzionale mette in evidenza come l'intreccio di competenze, sebbene apra ad un conflitto tra livelli di governo a) deve essere governato dal principio di leale collaborazione; b) non deve mortificare la persona umana, in ragione delle contingenti ragioni del conflitto (con possibili ripercussione sulla legittimità della legislazione regionale, ma anche statale): « *l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica* [...]. *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*».

Ed in effetti, sebbene a soccombere nel giudizio sia la Regione (la questione si svolge nell'ambito di un giudizio in via principale instauratosi su ricorso dello Presidenza del Consiglio; essa è stata ritenuta fondata per violazione dell'81 Cost.), la corresponsabilità dello Stato per la mancata assicurazione dei LEA in ambito regionale non viene né può essere sanata. Tale responsabilità è emersa chiaramente nell'ambito dell'istruttoria e del percorso motivazione svolto dalla Consulta. Afferma infatti la Corte: «*È vero che nel caso di specie la fondatezza della censura statale, all'esito dell'istruttoria esperita, ne disvela le cause effettive, alle quali non è estraneo il comportamento del ricorrente, corresponsabile della lunghissima stasi delle trattative e della mancata attuazione dell'art. 1, commi 830, 831 e 832, della legge n. 296 del 2006.*

La corresponsabilità dello Stato, tuttavia, non può sanare la violazione dell'art. 81 Cost., poiché le norme impugnate – anziché perimetrare in sede previsionale le risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei LEA, coerentemente con il precetto dell'art. 81, terzo comma Cost., che impone di costruire gli equilibri inerenti all'esercizio di competenza e all'intero triennio – hanno previsto anomale forme di iscrizione e di accertamento ex lege (i denunciati commi 4 e 5 distinguono, in ordine alle contestate risorse, l'iscrizione in bilancio prevista per l'esercizio 2018 e l'accertamento previsto per il biennio successivo). Ciò con finalità ben diverse dalla garanzia di finanziamento dei LEA.».

C'è dunque da aspettarsi che in futuro, la questione possa essere riproposta, questa volta, sotto il profilo dell'adeguatezza del ri-finanziamento del servizio sanitario regionale. L'occasione potrebbe essere un nuovo giudizio in via principale, stavolta promosso da una Regione, oppure, un giudizio in via incidentale, nell'ambito della giurisdizione contabile. La questione dell'adeguatezza del finanziamento statale, infatti, potrebbe diventare rilevante nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto statale o delle Regioni. Soprattutto a livello di giudizi regionali, se, nel verificare l'adeguatezza della perimetrazione sanitaria, ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. n. 118/2011, la Corte dei conti si ponesse un problema di proporzionalità rispetto al fabbisogno (con il metodo di calcolo "suppletivo" indicato dalla Corte costituzionale). In tal caso, si tratterebbe di verificare la legittimità degli accertamenti delle entrate da finanziamento statale ricadendenti nel perimetro sanitario, accertamenti che si effettuano nel presupposto di norme legislative e decreti statali. In tal caso, si prospetterebbe una questione incidentale di costituzionalità su norme statali che dovrebbero essere applicate ai fini della decisione finale di parificazione.

3. Inoltre, e tale scopo (e cioè, la verifica dei fabbisogni e dell'effettiva capacità della Regione di soddisfare i livelli essenziali), la contabilità dello Stato e delle Regioni deve consentire di distinguere continuamente costi diretti (incomprimibili) e indiretti (comprimibili) nell'erogazione dei LEA, altrimenti non è possibile verificare l'effettività dell'erogazione degli stessi ai cittadini: « *In questa prospettiva è stato già individuato il contenuto 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 incomprimibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017)*».

4. Ricapitolando, il bilancio è un bene pubblico «*nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale*» (Corte Cost., sentenza n. 184/2016). Come bene pubblico esso deve dare tutela prioritaria a precisi interessi costituzionali. Il processo di allocazione non può ignorare e deve dare prioritaria soddisfazione ad un contenuto necessario, un'"utilità" collegata ad interessi finanziari adespoti (alla cui cura sono preposti enti rappresentativi, ossia lo Stato e la Regione) ma che possono essere riferiti, nel nucleo incomprimibile, a un diritto fondamentale della persona: il diritto alla salute, in questo senso, assomiglia sempre più ad un "diritto civico generale" (G. Chiovenda, *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, p. 33) che aspira ad un "tutela multilivello". Infatti, poiché tale diritto presuppone un comportamento necessario della pubblica amministrazione, si profilano all'orizzonti varie modalità di lesione di tale diritto, lesione (e tutela)

multilivello in almeno due sensi: sia nel senso dei livelli di governo coinvolti, sia nel senso delle giurisdizioni chiamate ad assicurare tutela in ragione del tipo di lesione. Poiché il bilancio è un bene pubblico, ad esempio, a livello sub-primario, il complesso sistema di prescrizioni normative e dalle concrete decisioni di bilancio deve assicurare "accountability" dei propri rappresentanti (C. Cost. sent. n. 49/2018) preposti alla cura degli interessi diffusi e alla concreta erogazione e funzionalità di funzioni e servizi (art. 117, 2° comma lett. *m* e 120 comma 2° Cost), chiamando in causa, per questo aspetto, la giurisdizione della Corte dei conti (ferma restando la competenza delle altre giurisdizioni per altri profili e tipi di lesione). Quando invece la lesione del nucleo incomprimibile di tale diritto avviene per mezzo della legge, incapace di dare una ragionevole allocazione delle risorse in violazione del principio di leale collaborazione, il giudice che presiede alla sua tutela è la Corte costituzionale.

***

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza n. 62/2020

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CARTABIA**

Redattore: **CAROSI**

Udienza Pubblica del **14/01/2020**;

Decisione del **15/01/2020**

Deposito del **10/04/2020**;

Pubblicazione in G. U. Norme impugnate: Artt. 31, c. 4° e 5°, 45 e 99, commi da 2° a 17° e 25°, della legge della Regione Siciliana 08/05/2018, n. 8.Massime: Atti decisi: **ric. 44/2018**

Comunicato stampa

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 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 14 gennaio 2020 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;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 44 del 2018 del registro generale dei ricorsi, ha sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45, 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, e 117, secondo comma, lettere e) ed m), e terzo comma, della Costituzione.

2.– Espone il ricorrente che l'art. 31 (Rifinanziamento leggi di spesa. Disposizioni finanziarie) della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, stabilisce, al comma 4, che, «[...] a seguito delle norme di attuazione di cui all'articolo 1, comma 831, della legge 27 dicembre 2006, n. 296», il Ragioniere generale della Regione è autorizzato ad iscrivere in bilancio la somma «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».

Al successivo comma 5 si prevede che per gli esercizi finanziari 2019 e 2020 – a fronte dell'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della citata legge n. 296 del 2006 – sia disposto uno specifico accantonamento in apposito fondo, nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che 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 a legislazione vigente, comporterebbe oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Il ricorrente rammenta che l'art. 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», nel disporre l'incremento della quota di partecipazione della Regione Siciliana alla spesa sanitaria, prevede di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio regionale; il successivo comma 831 richiama la procedura delle norme di attuazione e il comma 832, al fine di dare attuazione al comma 830, prevede l'attribuzione alla Regione Siciliana del gettito delle accise sui prodotti petroliferi in misura corrispondente ai maggiori oneri sanitari a carico della Regione rispetto a quelli già stabiliti dal medesimo comma 830.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, da una lettura sistematica dei menzionati commi da 830 a 832 si ricaverebbe il principio del progressivo trasferimento a carico del bilancio regionale della spesa sanitaria, cui è legata l'attribuzione di una percentuale compresa tra il 20 e il 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale, solo a compensazione di un ulteriore incremento, rispetto al 49,11 per cento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria.

2.1.– Per quanto sopra esposto, il ricorrente ritiene che la previsione di cui all'art. 31, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, laddove autorizza a iscrivere in bilancio una somma per la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale, non terrebbe conto del fatto che le maggiori risorse – riferite a una quota ulteriore rispetto al 49,11 per cento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria prevista a legislazione vigente – devono garantire la copertura degli ulteriori oneri sanitari e non potrebbero quindi essere destinate ad altre finalità, anche in considerazione del fatto che la materia in esame dovrebbe ritenersi afferente ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.

In tal senso, quindi, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute – in quanto prevederebbe di distrarre le predette risorse per altre finalità diverse dalla spesa sanitaria – e l'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost., laddove tale distrazione non consentisse di garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEA).

2.2.– Relativamente all'art. 31, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che la legge regionale impugnata prevederebbe, nelle more degli accordi con lo Stato, in assenza del presupposto giuridico, un accertamento in entrata di somme riferite all'attuazione del predetto art. 1, comma 832, della legge n. 296 del 2006 e un accantonamento ad esso correlato.

Osserva al riguardo il ricorrente che la retrocessione del gettito delle accise di cui all'art. 1, comma 832, della legge n. 296 del 2006 opererebbe simmetricamente all'incremento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria prevista a legislazione vigente. Pertanto, l'art. 31 comma 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 si porrebbe in contrasto con l'art. 53 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), che prevede per l'accertamento «la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata» e, inoltre, dispone che «[n]on possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario». Detta norma contrasterebbe, altresì, con il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, e, conseguentemente, con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 45 (Trattamento integrativo personale in quiescenza EAS) della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost.

Espone il ricorrente che detta disposizione stabilisce che il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) in liquidazione, costituito ai sensi 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), può essere destinato anche al trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'EAS in liquidazione, introducendo così nuovi benefici pensionistici con oneri quantificati dalla disposizione medesima. Osserva in proposito che non sarebbe possibile riscontrare la correttezza di tale valutazione, mancando anche la relazione tecnica. Ne conseguirebbe che la sostenibilità finanziaria dei citati trattamenti non sarebbe assicurata dalla legge, avuto riguardo anche al rispetto delle misure di contenimento della spesa di personale e dei vincoli posti per l'assunzione del personale, e tanto integrerebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei principi di coordinamento della finanza pubblica espressi dalle misure di contenimento della spesa di personale e dei vincoli posti per l'assunzione di nuovo personale.

La disposizione indubbiata si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto, in assenza di elementi informativi sufficienti a definirne gli effetti finanziari, non sarebbe assicurata la copertura finanziaria degli interventi previsti.

4.– Relativamente all'art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 della legge reg. Siciliana n. 8 del

2018, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

4.1.– L'art. 99 stabilisce quanto segue: «1.Il Governo della Regione provvede, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle vigenti procedure, ad avviare, ove necessario, la modifica dei programmi operativi di attuazione della spesa dei fondi strutturali europei e dei fondi nazionali di coesione, al fine di cofinanziare gli interventi di cui al presente articolo. Restano salvi e impregiudicati gli interventi approvati con delibera CIPE n. 52 del 10 luglio 2017. 2. Al fine di superare le criticità conseguenti all'emergenza idrica, alla città di Messina, per le attività di ricerca idrica e la realizzazione delle opere di approvvigionamento idrico, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 3. Per l'abbattimento delle barriere architettoniche è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 10.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, di cui 5.000 migliaia di euro riservati agli enti locali e 5.000 migliaia di euro a soggetti privati. Le risorse sono assegnate con bando emanato dall'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro con priorità per gli edifici scolastici e per gli immobili destinati a sede istituzionale per i servizi municipali o politico-istituzionali. 4. Al fine di consentire l'adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie in conformità alle finalità di cui al comma l, lettera h), e al comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale 14 aprile 2009, n. 5, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018 e per ciascun anno seguente, la somma di 3.000 migliaia di euro per il potenziamento dei presidi ospedalieri ricadenti nelle zone classificate ad alto rischio ambientale, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 5. Al fine di bonificare e valorizzare l'area ex Sanderson ricadente nel territorio della città di Messina, è destinata al comune di Messina, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 6. Per la realizzazione delle opere previste dalla legge regionale 6 luglio 1990, n. 10 e successive modifiche e integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 40.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. [...] 8. Con bando dell'Assessorato regionale della salute, ai comuni singoli o associati, con priorità alle città metropolitane, per la realizzazione dei rifugi sanitari di cui all'articolo 20 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. [...] 11. Per la realizzazione di impianti sportivi e per gli interventi di recupero edilizio di impianti sportivi esistenti è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 13.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 12. Per la riqualificazione di impianti sportivi già esistenti di proprietà degli enti locali, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. [...] 14. Per le finalità di cui all'articolo 9 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, è destinata la somma 50.000 migliaia di euro per il finanziamento, previa selezione con modalità di evidenza pubblica, di progetti d'importo complessivo fino a 5 milioni di euro promossi da partenariati pubblico-privati composti da comuni, con priorità per quelli ricadenti nelle Città metropolitane, e soggetti gestori di strutture di cui al Dec.

Ass. 13 ottobre 1997 dell'Assessore regionale per la sanità, e successive modifiche ed integrazioni, ovvero di strutture residenziali per disabili di cui al D.P.Reg. 25 ottobre 1999 e successive modifiche ed integrazioni, nonché di strutture di cui all'articolo 1 della legge regionale 8 novembre 1988, n. 39 e successive modifiche ed integrazioni, già accreditati con il Servizio sanitario regionale, per la realizzazione di interventi per la residenzialità ("Villaggi del Dopo di Noi") di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c) della legge 22 giugno 2016, n. 112. Con decreto interassessoriale dell'Assessore regionale per la salute e dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e per il lavoro, da emanarsi entro il termine inderogabile di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i requisiti strutturali ed organizzativi della residenzialità ed i criteri di priorità per l'accesso ai benefici di cui al presente comma. 15. Al fine di promuovere il recupero, la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, architettonico e monumentale dei centri dove insistono siti oggetto di riconoscimento da parte dell'Unesco, è istituito presso l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana un fondo con dotazione pari a 10.000 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2018, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020 in favore dei comuni che abbiano adeguato i piani di gestione dei siti siciliani iscritti nel patrimonio Unesco e i cui comitati di pilotaggio siano regolarmente costituiti entro e non oltre il 31 dicembre 2018. I comuni nel cui territorio ricadono i beni delimitano, con delibera del consiglio comunale, l'area all'interno della quale effettuare, anche con il concorso di privati, gli interventi di recupero, tutela e valorizzazione. [...] 25. Per le finalità di cui ai commi 20, 21, 22 e 23 si provvede, fino a 5.000 migliaia di euro, a valere sulle risorse derivanti dal Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020».

4.2.– Osserva in proposito il ricorrente che gli interventi di cui ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 non sarebbero provvisti di idonea copertura finanziaria in quanto le risorse del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) Regione Siciliana 2014/2020 sarebbero programmate ai fini della realizzazione degli interventi approvati dalla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) 10 luglio 2017, n. 52, recante «Programma operativo complementare Regione Siciliana 2014-2020 (Delibera CIPE n. 10/2015) - Accordo di partenariato 2014-2020 (reg. UE n. 1303/2013)» che il comma 1 dell'art. 99 fa espressamente «salvi e impregiudicati». Osserva inoltre che non potrebbero ritenersi alla stregua di idonee coperture finanziarie le previsioni secondo cui «[l]'Assessorato regionale delle attività produttive [è] autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FESR Sicilia 2014/2020» (comma 18) e «[l]'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea è autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FEAMP 2014/2020» (comma 19), poiché le risorse del Programma Operativo (PO) Sicilia del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Programma Operativo (PO) del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) 2014/2020, essendo vincolate alla realizzazione delle priorità dei citati programmi, verrebbero attivate solo sulla base delle procedure specifiche di gestione degli stessi, in coerenza con la normativa dell'Unione europea sui Fondi strutturali e d'intervento europei (Fondi SIE) 2014-2020, la cui disciplina deve rinvenirsi nei Regolamento (Ue) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006; del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni

comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio; del Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio; del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio); del Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

4.3.– In riferimento ai commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 del medesimo art. 99, il ricorrente espone che essi finalizzano le risorse che dovranno valere sul Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020, nel presupposto che le risorse che la Regione Siciliana intenda riprogrammare siano quelle assegnate alla Regione medesima con la delibera 10 agosto 2016, n. 26 (Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: Piano per il Mezzogiorno – Assegnazione risorse), per il finanziamento degli interventi ricompresi nel Patto di sviluppo sottoscritto con il Governo il 10 settembre 2016.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che le disposizioni impugnate avrebbero dovuto esplicitare che l'utilizzo del FSC per le finalità ivi indicate è subordinato all'espletamento della procedura di riprogrammazione delle risorse assegnate alla Regione Siciliana a valere sul FSC 2014-2020, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 99. In assenza di tale previsione, il ricorrente ritiene che anche detti commi violino l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la copertura finanziaria non potrebbe considerarsi certa fino all'espletamento della procedura di riprogrammazione.

5.– Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana.

5.1.– In merito alle censure mosse dallo Stato all'art. 31, commi 4 e 5 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la Regione rammenta che, in virtù di quanto disposto dal legislatore statale con l'art. 1, comma 830, della legge n. 296 del 2006, vi sarebbe stato il progressivo aumento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria a carico della Regione, passata dalla previgente misura del 42,50 per cento del 2006 (come previsto dall'art. 1, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica») al 49,11 per cento, decorrente dall'anno 2009. Ai fini del progressivo innalzamento dell'impegno finanziario a carico della Regione Siciliana i successivi commi 831 e 832 del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006 stabilivano che l'applicazione delle disposizioni che lo prevedevano restassero sospese fino al 30 aprile 2007, data entro la quale, come indicato dalla stessa norma, si sarebbe dovuta raggiungere l'intesa preliminare all'emanazione delle nuove norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1846, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) in materia sanitaria, prevedendo altresì che, in caso di mancato raggiungimento

dell'intesa entro tale data, per la Regione Siciliana sarebbe scattata, per il 2007, la percentuale di compartecipazione del 44,09 per cento. Detta disciplina conteneva anche la previsione che, nelle nuove norme di attuazione in materia sanitaria, lo Stato avrebbe riconosciuto alla Regione Siciliana la retrocessione di una percentuale non inferiore al 20 per cento e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale. Detta retrocessione sarebbe dovuta aumentare simmetricamente all'incremento della misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria. La quota delle accise da retrocedere alla Regione doveva essere determinata da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto speciale della Regione.

Nondimeno, prosegue la Regione Siciliana, lo Stato ha ritenuto che tale retrocessione delle accise dovesse aver luogo solamente a seguito del superamento della percentuale del 49,11 da parte della Regione.

Al riguardo, la Regione Siciliana rammenta di aver sostenuto, sul presupposto della natura non perentoria del termine di raggiungimento dell'intesa previsto dall'art. 1, comma 831, della legge n. 296 del 2006, la tesi della valenza triennale della disposizione presente nell'art. 1, comma 830, della medesima legge e che, pertanto, in mancanza di detto accordo, avrebbe dovuto riprendere vigore la disposizione di cui all'art. 1, comma 143, della legge n. 662 del 1996, che aveva elevato la misura ordinaria della compartecipazione alla spesa sanitaria a carico della Regione Siciliana al 42,50 per cento. A fronte della diversità delle rispettive posizioni dello Stato e della Regione Siciliana la questione risulterebbe ancora attualmente irrisolta, con la conseguenza che è rimasto nel frattempo esclusivamente a carico del bilancio regionale l'onere dell'innalzamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria regionale, senza beneficiare di alcuna retrocessione di parte del gettito delle accise.

Per tali ragioni la Regione, intendendo anticipare il nuovo negoziato con lo Stato, sulla base della natura ordinatoria del predetto termine, ha ritenuto che un accordo potesse intervenire anche successivamente alla scadenza prevista dal citato art. 1, comma 831, e, a tal fine, ha adottato l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, auspicando che la questione fosse oggetto di trattazione nell'ambito della prevista rinegoziazione degli accordi tra Stato e Regione, nel solco del percorso negoziale già indicato da questa Corte (è richiamata la sentenza n. 19 del 2015).

5.2.– Con riferimento all'art. 45 della legge regionale impugnata, la Regione Siciliana evidenzia che, contrariamente a quanto sostenuto dallo Stato, la Regione aveva successivamente prodotto una relazione tecnica sull'articolo in esame al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). Sostiene che la disposizione impugnata non introdurrebbe nuovi benefici pensionistici ma, piuttosto, mirerebbe a dare attuazione a specifiche pronunce della giudice del lavoro che avrebbero accolto i ricorsi presentati dal personale in quiescenza dell'EAS, condannando al pagamento di tali trattamenti il Fondo Pensioni Sicilia.

5.3.– Relativamente alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 99,

commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25, nonché con riferimento ai commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 del medesimo art. 99, secondo la Regione resistente esse dovrebbero ritenersi tutte frutto di un travisamento della natura e degli effetti delle disposizioni impugnate.

Per quanto attiene alla destinazione delle risorse previste nella delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 10 (Definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei per il periodo di programmazione 2014-2020 e relativo monitoraggio. Programmazione degli interventi complementari di cui all'art. 1, comma 242, della legge n. 147/2013 previsti dall'accordo di partenariato 2014-2020), individuate secondo il Programma di Azione e Coesione (Programma Operativo Complementare) 2014/2020, approvato dalla delibera CIPE n. 52 del 2017 – per le finalità di cui ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, obietta la Regione che il comma 1 della medesima legge farebbe «salvi e impregiudicati» gli interventi approvati dalla delibera CIPE n. 52 del 2017, sicché dovrebbe ritenersi che la destinazione delle risorse di cui ai successivi citati commi non sia di immediata applicabilità.

In ogni caso, osserva ulteriormente la Regione Siciliana, che un'eventuale riprogrammazione delle risorse della delibera CIPE n. 10 del 2015, dovrebbe, comunque, realizzarsi secondo le modalità indicate al punto 2 di tale delibera, la quale prevede che le «modifiche ai programmi di azione e coesione approvati, consistenti in variazioni della dotazione finanziaria o in una revisione degli obiettivi strategici, ivi comprese le riprogrammazioni basate sullo stato di avanzamento delle azioni, sono approvate con delibera di questo Comitato, su proposta dell'Amministrazione avente il coordinamento dei Fondi SIE di riferimento, in partenariato con le Regioni interessate. Alle rimodulazioni interne ai programmi stessi, che non comportino una revisione degli obiettivi strategici e/o una modifica della dotazione finanziaria, si provvede di comune accordo tra l'Amministrazione titolare del programma stesso e l'Amministrazione responsabile del coordinamento del Fondo SIE di riferimento».

Inoltre, la Regione Siciliana evidenzia che l'art. 3 (Disposizioni attuative e monitoraggio) della delibera CIPE n. 52 del 2017 prevede che, «[i]n conformità con quanto disposto dalla delibera [CIPE] n. 10/2015, in caso di eventuali rimodulazioni finanziarie che non comportino una revisione degli obiettivi strategici e/o una modifica della dotazione finanziaria complessiva, provvedono congiuntamente la Regione Siciliana, quale Amministrazione titolare del Programma, e il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale Amministrazione responsabile del coordinamento dei Fondi SIE di riferimento».

Parimenti, osserva la Regione Siciliana che, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, anche per gli interventi relativi alla destinazione delle risorse a valere sul FSC 2014-2020, al fine di cofinanziare gli stessi, sarebbe necessario il previo avvio delle procedure di riprogrammazione delle risorse.

Evidenzia inoltre che, a riscontro della richiesta del MEF di esplicitare che l'utilizzo del FSC è subordinato all'avvenuto espletamento delle procedure di riprogrammazione delle risorse assegnate, la Regione Siciliana, con lettera a firma del Presidente, avrebbe assunto l'impegno a

modificare adeguatamente i commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 del citato art. 99.

In ogni caso, la Regione Siciliana sostiene che le disposizioni dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 avrebbero solamente natura programmatica e non comporterebbero alcuna deroga o differenza rispetto ai principi e alle procedure che presiedono alla programmazione e gestione sia del POC che del FSC.

6.– In vista dell'udienza pubblica del 2 luglio 2019 la Regione Siciliana ha depositato una memoria illustrativa, allegando in particolare, con specifico riferimento all'art 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la relazione tecnica già a suo tempo inoltrata al MEF.

Al riguardo la resistente rammenta che la ristretta platea di beneficiari considerata da tale disposizione dal 2014 non ha più percepito il trattamento integrativo, e non riceverebbe dalle disposizioni impugnate alcun nuovo beneficio. La norma in esame si limiterebbe quindi a fare chiarezza circa il soggetto sul quale deve far carico l'erogazione del trattamento medesimo e la relativa copertura finanziaria.

7.– Con sentenza n. 197 del 2019 questa Corte ha deciso il ricorso limitatamente agli artt. 34 e 35 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 mentre, con separata ordinanza, comunicata alle parti il 25 luglio 2019, ha disposto 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, fornissero informazioni e producessero documenti nei seguenti termini:

«a) in ordine all'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),

a.1.) la Regione Siciliana invii un estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018 – debitamente attestato dalla propria Ragioneria – contenente l'"esatta perimetrazione" di cui all'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), con analitica indicazione delle partite di entrata e di spesa e dei relativi stanziamenti inerenti ai diversi finanziamenti e alle diverse spese, secondo la classificazione del predetto art. 20;

a.2.) il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, invii le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziate dallo Stato, quelle stanziate dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate secondo i criteri di classificazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011;

a.3.) entrambe le parti forniscano informazioni circa le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota – in valore nominale e non percentuale – assegnata da ciascuna

per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale – con particolare riguardo alla dimensione della retrocessione delle accise o dell'alternativo cespite nella misura di legge fissata a carico dello Stato – e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana;

b) in ordine all'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018,

b.1.) la Regione Siciliana precisi 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;

c) in ordine all'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018,

c.1.) 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;

c.2.) 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».

8.– Nel termine assegnato di sessanta giorni ha ottemperato alla richiesta istruttoria solamente la Regione Siciliana inviando la propria risposta per via postale e anticipandola via PEC in data 23 settembre 2019.

8.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato in data 24 dicembre 2019 la propria risposta, producendo documentazione allegata.

8.2.– In seguito, la Regione Siciliana, con memoria spedita in data 23 dicembre 2019 e pervenuta in data 30 dicembre 2019, ha ulteriormente argomentato in merito ed ha depositato altra documentazione.

In detta memoria la Regione Siciliana, tra l'altro – in conseguenza del mancato rispetto del termine di sessanta giorni posto da questa Corte e in ragione della natura perentoria di tale termine e della sottesa finalità di garanzia della parità delle parti, considerata altresì la medesimezza della scadenza stabilita per entrambe le parti – ha eccepito la decadenza dello Stato dalla facoltà di produrre memorie e documentazione oltre il termine di sessanta giorni fissato dalla Corte.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, 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 (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.

Con la sentenza n. 197 del 2019 di questa Corte sono state decise le questioni relative agli artt. 34 e 35 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018, dei quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Invece, con riguardo agli artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della medesima legge sono stati disposti incombenti istruttori: con riguardo agli artt. 31 e 99, nei confronti di entrambe le parti; con riguardo all'art. 45, nei confronti della Regione Siciliana.

Nel termine assegnato di sessanta giorni, la Regione Siciliana ha ottemperato alla richiesta istruttoria, mentre lo Stato vi ha provveduto solo in data 24 dicembre 2019, oltre la scadenza del termine suddetto.

La Regione Siciliana ha depositato memoria e ulteriore documentazione amministrativa, anch'esse fuori termine, in data 30 dicembre 2019, chiedendo, tra l'altro, che sia dichiarata inammissibile la tardiva risposta dello Stato.

2.– È necessario premettere che il termine assegnato da questa Corte per gli incombenti istruttori deve ritenersi perentorio per due ordini di motivi: l'esigenza di assicurare tempestività all'espletamento del giudizio costituzionale; la necessità di garantire – in ordine a uno strumento processuale, pregiudiziale ai fini del decidere – la parità delle parti in un giudizio in via d'azione.

Questa Corte è consapevole che, nell'ambito dei giudizi incidentali, è accaduto che siano state reiterate richieste istruttorie in quanto la risposta pervenuta in prima battuta era stata ritenuta insufficiente (sentenza n. 110 del 2005).

Tale prassi, tuttavia, non contrasta con l'inammissibilità di una risposta tardiva nel giudizio in via di azione quando l'altra parte abbia ottemperato nel termine assegnato. Questa Corte, infatti, deve valutare preliminarmente se i dati trasmessi dalla parte diligente siano idonei ad assicurare – ai fini

del decidere – certezza e affidabilità. Ciò in coerenza con il principio di speditezza del processo costituzionale, la cui incisività è naturalmente collegata all'esigenza di assicurare pronunce il più possibile tempestive. Solo ove detti dati non siano sufficienti possono essere richiesti nuovi ulteriori incombenti istruttori, assegnando tuttavia, in ossequio al principio del contraddittorio e al diritto di difesa, un nuovo termine a entrambe le parti.

Dalle esposte considerazioni deriva l'inammissibilità della documentazione probatoria presentata fuori termine dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Regione Siciliana, rispettivamente il 24 e il 30 dicembre 2019.

3.– Alla luce di quanto meglio specificato in prosieguo, i dati presentati nei termini dalla resistente sono sufficienti ai fini del decidere, senza che sia necessario ricorrere ad ulteriori incombenti.

Occorre, quindi, esaminare compiutamente le tre questioni sulla base delle censure contenute nel ricorso dello Stato, delle richieste istruttorie formulate con l'ordinanza allegata alla sentenza n. 197 del 2019 e delle risposte rese nei termini dalla Regione Siciliana.

3.1.– Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe.

4.– La prima questione riguarda i commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, i quali rispettivamente prevedono che «[i]l Ragioniere generale della Regione, a seguito delle norme di attuazione di cui dall'articolo l, 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» (comma 4); e che, «[p]er gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo l, 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» (comma 5).

Ai fini della disamina della questione è utile richiamare anche le norme prese a riferimento nelle disposizioni impugnate.

I commi 830, 831 e 832 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» prevedono che, «[a]l 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» (comma 830); che «[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» (comma 831); che «[n]elle 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. Alla determinazione dell'importo annuo della quota da retrocedere alla Regione si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2» (comma 832).

L'art. 10, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), in materia di fondi globali per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi perfezionatisi dopo l'approvazione del bilancio, prevede che «[g]li importi previsti nei fondi [predetti] rappresentano il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzioni di spese o incremento di entrate. Gli accantonamenti di segno negativo sono collegati ad uno o più accantonamenti di segno positivo o parte di essi. L'utilizzazione degli accantonamenti di segno positivo è subordinata all'entrata in vigore del provvedimento legislativo presentato dalla Giunta all'Assemblea regionale siciliana relativo al corrispondente accantonamento di segno negativo ovvero alla realizzazione delle entrate o alla riduzione delle spese relative al corrispondente accantonamento di segno negativo».

I commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono stati impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed 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 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.

La Regione Siciliana si è difesa facendo soprattutto riferimento ai problematici termini della questione della determinazione del Fondo sanitario regionale siciliano, della sua adeguatezza alle

esigenze di garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA), della ripartizione percentuale degli oneri tra Stato e Regione e di quella strettamente connessa all'individuazione delle fonti di finanziamento, nella specie legate alla retrocessione parziale delle accise.

4.1.– Le argomentazioni spese da entrambe le parti devono essere inquadrate 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.

Mentre per le altre autonomie speciali è previsto che esse provvedano al finanziamento dell'assistenza sanitaria senza più alcun apporto a carico dello Stato, la Regione Siciliana dipende ancora, per il finanziamento di oltre la metà della spesa sanitaria, dal concorso dello Stato annualmente erogato attraverso i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale.

Nel caso della Regione Siciliana il percorso verso la completa responsabilizzazione nel finanziamento della sanità è stato affiancato, e sicuramente rallentato, da iniziative destinate a regolare le situazioni precedenti, tra cui spicca il piano di rientro dal debito pregresso. La Regione Siciliana è stata soggetta al piano di rientro sino al 2015, data dalla quale, chiuso il piano (ma non il disavanzo), è sottoposta a "monitoraggio".

A tutt'oggi deve ancora trovare attuazione sia il processo di progressiva assunzione integrale del finanziamento della spesa sanitaria, sia l'individuazione delle modalità della retrocessione delle accise, che avrebbero dovuto compensare le minori risorse di provenienza statale acquisite dalla sanità regionale. Nemmeno in occasione dell'ultimo accordo, concluso nel mese di dicembre del 2018, tale aspetto è stato definito, poiché in detto accordo si rinvengono unicamente dichiarazioni dirette a includere la questione nella più ampia definizione delle nuove norme regolatrici delle compartecipazioni ai tributi erariali. La peculiarità della trattativa risiede nell'entità delle poste finanziarie in gioco e nella distanza delle rispettive posizioni. In particolare, la Regione Siciliana ritiene di essere stata impropriamente onerata di una quota ulteriore del finanziamento della propria sanità, per l'imposizione, da parte dello Stato, dell'obbligo di concorrervi sino al 49,11 per cento, senza ricevere alcuna compensazione con la retrocessione delle accise.

Lo Stato oppone di non dovere alcuna ulteriore somma per il finanziamento dei LEA.

4.2.– Alla luce degli argomenti sviluppati dalle parti, questa Corte aveva ritenuto necessario e preliminare all'esame delle censure l'accertamento della copertura finanziaria e giuridica dei livelli essenziali di assistenza, nonché della correttezza della determinazione quantitativa e finalistica delle poste di bilancio richiamate dai commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, 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).

In tale prospettiva sono stati posti al centro dell'istruttoria gli adempimenti 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), «il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» la cui verifica «rende necessario che le parti dimostrino il rispetto [del medesimo articolo], 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» (sentenza n. 197 del 2019).

In coerenza con tale assunto, con l'ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019 questa Corte disponeva che, in ordine alle disposizioni impugnate ed entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza stessa, «a.1.) la Regione Siciliana [inviasse] un estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018 – debitamente attestato dalla propria Ragioneria – contenente l'"esatta perimetrazione" di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]; a.2.) il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, [inviasse] le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziate dallo Stato, quelle stanziate dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate secondo i criteri di classificazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011; a.3.) entrambe le parti [fornissero] informazioni circa le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota – in valore nominale e non percentuale – assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale – con particolare riguardo alla dimensione della retrocessione delle accise o dell'alternativo cespite nella misura di legge fissata a carico dello Stato – e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana».

In sostanza, questa Corte ha chiesto a entrambe le parti di fornire precise notizie sui criteri di determinazione e perimetrazione dei 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.

Come detto, solo la Regione Siciliana ha risposto entro il termine assegnato, mentre risulta inammissibile l'ulteriore documentazione inviata da entrambe le parti dopo la scadenza.

Le attestazioni finanziarie della Regione appaiono attendibili e sufficienti ai fini della decisione del ricorso.

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: a) che la perimetrazione dei LEA nelle forme tassativamente previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata correttamente effettuata in sede di legge finanziaria e di bilancio di previsione 2018; b) che non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata.

Le poste di entrata e di spesa sono state aggregate dalla Regione secondo prospetti macroeconomici attendibili ma privi della catalogazione giuridica e finalistica prevista dalla citata norma attuativa dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Inoltre, alla quantificazione dei LEA trasmessa dalla Regione – effettuata secondo criteri convenzionali successivamente meglio descritti – non corrispondono, per difetto, le relative certificazioni dei flussi finanziari e neppure è assicurato il corretto impiego delle risorse menzionate dall'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

4.2.1.– La lettura della documentazione istruttoria inviata dalla Regione deve essere comunque depurata da alcune aporie espressive che dipendono da disfunzioni attuative del sistema di verifica e monitoraggio delle prestazioni LEA, quali venute a stratificarsi nel corso del tempo.

Come emerge dall'ultimo monitoraggio, attraverso la cosiddetta Griglia LEA – Metodologia e risultati dell'anno 2017, pubblicato dal Ministero della salute, fin dal 23 marzo 2005 apposita intesa Stato-Regioni affidava la verifica degli adempimenti, cui sono tenute le Regioni, al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA e al Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti. La certificazione degli adempimenti avviene mediante la documentazione richiesta appositamente alle Regioni attraverso un questionario nonché mediante un'analisi della stessa, integrata con informazioni già disponibili presso il Ministero della salute e l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA). La certificazione è effettuata dai componenti del predetto Comitato permanente, sulla base dell'istruttoria compiuta dal Tavolo di verifica, secondo criteri predeterminati.

La prima particolarità, la cui conoscenza è necessaria per comprendere il senso generale delle risultanze istruttorie, riguarda le modalità di valutazione che nel tempo hanno radicalmente mutato l'impostazione dell'intesa del 2005, rendendone diversi aspetti inidonei a verificare la garanzia di tutte le prestazioni inerenti ai LEA. Le valutazioni complessive vengono effettuate attraverso «l'utilizzo di un definito set di indicatori ripartiti tra l'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera, raccolti in una griglia (cd. Griglia LEA) che consente di conoscere e cogliere nell'insieme le diversità ed il disomogeneo livello di erogazione dei livelli di assistenza [...]. La metodologia di valutazione complessiva comprende un sistema di pesi che attribuisce ad ogni indicatore un peso di riferimento, e assegna dei punteggi rispetto al livello raggiunto dalla regione nei confronti di standard nazionali» («Monitoraggio dei LEA attraverso la c.d. Griglia dei LEA. Metodologia e Risultati dell'anno 2017» a cura del Ministero della salute).

La valutazione di sufficienza relativamente agli adempimenti inerenti ai LEA è fissata nel punteggio complessivo minimo di 160 oppure compreso nell'intervallo 140-160, purché in assenza di indicatori

critici con riguardo alle singole prestazioni.

Dall'istruttoria compiuta emerge che la Regione Siciliana ha ottenuto un punteggio pari a 160. Dai verbali della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei LEA del 4 aprile 2019 e del 25 luglio 2019, in cui sono riportati gli esiti degli accertamenti sullo stato di attuazione del programma operativo di consolidamento e sviluppo 2016-2018, risulta che, pur in possesso del richiamato punteggio di 160, la Regione Siciliana presenta gravi criticità in relazione a singole categorie di prestazioni.

Dalle complesse certificazioni delle transazioni finanziarie in entrata e in uscita emerge che non vi è mai stata una predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA e delle relative spese finalizzate. In particolare, non è stata iscritta in bilancio alcuna somma destinata alla regolarizzazione delle predette gravi criticità.

In tale contesto privo di una quantificazione preventiva comprensiva di tutte le categorie LEA, attraverso le quali è articolato il nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), l'attestazione prodotta dalla Regione Siciliana ha dovuto limitarsi ad esporre in modo analitico le rimesse periodiche da parte dello Stato e gli impegni e i pagamenti relativi a spese sanitarie assunti nel corso dell'esercizio finanziario.

In sostanza, le somme gestite nell'ambito del bilancio regionale non sono mai state fissate preventivamente né in sede di legge finanziaria, né in sede di legge di bilancio ma sono state determinate solo in base ai flussi risultanti dalla sommatoria delle rimesse statali in corso d'anno e in base agli impegni di spesa attestati dalla Regione. Confrontando, sulla base della tabella 3 allegata alla risposta della Regione Siciliana, le entrate con le spese, si ricava che la sommatoria delle risorse attribuite dallo Stato e dalla Regione ammonta a euro 8.805.654.278,04 mentre le spese impegnate ammontano a 9.256.017.491,20 con uno sbilanciamento di euro 450.363.213,16.

Tale squilibrio è coerente con il peggioramento del disavanzo di amministrazione della Regione per l'esercizio 2018, certificato negli allegati 1 e 2 della precitata risposta istruttoria.

Se, da un lato, risulta dalle certificazioni la mancata copertura di parte della spesa impegnata dalla Regione Siciliana, dall'altro, risulta altresì una serie di inadempimenti di prestazioni indefettibili come emerge dai richiamati verbali del Tavolo di verifica; prestazioni che già risultavano carenti o assenti nel precedente esercizio finanziario.

Tutto ciò conferma le doglianze dello Stato evidenziando pregiudizi sia per l'equilibrio di bilancio, sia per l'erogazione di alcune prestazioni inerenti ai LEA.

4.3.– Sempre in via preliminare, occorre ulteriormente premettere che i parametri evocati dal ricorrente operano – con riguardo al finanziamento e alla garanzia dei LEA e all'impatto sugli

equilibri di bilancio delle norme impugnate – 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»).

Diverse disposizioni – recate in prevalenza da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – hanno aggiornato e adeguato concretamente la disciplina concernente il finanziamento e la resa delle prestazioni.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha introdotto nell'art. 117 Cost. 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.

Ulteriori disposizioni normative sono intervenute in materia dopo l'emanazione della legge cost. n. 3 del 2001. Occorre ricordare, da ultimo, le rilevanti innovazioni introdotte con il citato d.P.C.M. 12 gennaio 2017. Tra queste si può sottolineare l'espresso richiamo alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

La stretta interdipendenza dei parametri costituzionali evocati 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.

È in questo senso che deve essere ribadito 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» (sentenza n. 275 del 2016).

È evidente che se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. È in quanto riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, 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.

In definitiva, l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica.

4.4.– Alla luce di quanto premesso, 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, nei sensi appresso specificati, in riferimento ai seguenti parametri invocati dal ricorrente: artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., 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), Cost. per carenza del procedimento argomentativo.

4.4.1.– Sotto il profilo della sana gestione finanziaria, presidiato dall'art. 81 Cost., va preliminarmente chiarito che non è possibile demandare ex lege al dirigente della Ragioneria della Regione Siciliana l'iscrizione e l'accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento.

Tali operazioni devono avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere: i principi in materia contabile e quelli civilistici sono univoci nel prevedere che il credito da cui prende le mosse l'accertamento è valido quando non vi è controversia sulla sua esistenza, quando il suo ammontare è espresso in forma determinata o determinabile e quando non è sottoposto a condizione, situazioni tutte deficitarie nella fattispecie che la norma regionale censurata demanda al dirigente della Ragioneria. Infatti, quando sussistono incertezze sulla realizzabilità di un credito, l'art. 46 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che tali incertezze siano quantificate con i canoni del fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale provvede a

sterilizzare le entrate di incerta realizzazione, in modo che esse non possano alterare l'entità complessiva delle spese, le risultanze del bilancio di previsione e quelle del rendiconto. Peraltro, quando – come nel caso di specie – manca completamente il titolo giuridico alla riscossione, la somma non può nemmeno essere iscritta con il predetto meccanismo di compensazione. Diversamente avverrebbe se il titolo fosse rapportato al credito nei confronti dello Stato per l'erogazione dei LEA, determinato secundum legem.

È vero che nel caso di specie la fondatezza della censura statale, all'esito dell'istruttoria esperita, ne disvela le cause effettive, alle quali non è estraneo il comportamento del ricorrente, corresponsabile della lunghissima stasi delle trattative e della mancata attuazione dell'art. 1, commi 830, 831 e 832, della legge n. 296 del 2006.

La corresponsabilità dello Stato, tuttavia, non può sanare la violazione dell'art. 81 Cost., poiché le norme impugnate – anziché perimetrare in sede previsionale le risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei LEA, coerentemente con il precetto dell'art. 81, terzo comma Cost., che impone di costruire gli equilibri inerenti all'esercizio di competenza e all'intero triennio – hanno previsto anomale forme di iscrizione e di accertamento ex lege (i denunciati commi 4 e 5 distinguono, in ordine alle contestate risorse, l'iscrizione in bilancio prevista per l'esercizio 2018 e l'accertamento previsto per il biennio successivo). Ciò con finalità ben diverse dalla garanzia di finanziamento dei LEA.

Non può essere condivisa la giustificazione della Regione resistente, secondo cui l'operatività delle disposizioni impugnate sarebbe condizionata dall'eventuale emanazione delle norme di attuazione. Non è ragionevole l'iscrizione in bilancio di una risorsa, in ordine alla quale risultano improbabili sia l'an, sia il quantum, sia il quomodo, anche considerato che nel ricorso e in occasione dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito che non vi potrà essere alcun accordo – e quindi neppure un favorevole esito dell'aggiornamento delle norme di attuazione – se la Regione Siciliana non si accollerà il cento per cento della spesa sanitaria di sua pertinenza (sulla non condivisibilità della posizione dello Stato si rinvia a quanto successivamente specificato in relazione alla primazia della copertura dei LEA rispetto alla dialettica delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni).

Come già rilevato, nella documentazione istruttoria inviata nei termini dalla Regione Siciliana, le transazioni finanziarie afferenti ai LEA, indicate analiticamente in entrata e in uscita, non vengono rapportate a poste di bilancio, quantificate e "perimetrate" secondo i canoni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e neppure viene indicata la relazione giuridica dei commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 con la parte passiva del bilancio, elemento assolutamente indispensabile per verificare la finalizzazione all'erogazione dei LEA.

Proprio dall'art. 10, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), richiamato dalla seconda delle disposizioni impugnate, si ricava che l'eventuale realizzazione della risorsa, entrando nel fondo contenente «il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzione di spese o incremento di entrate», concorrerebbe,

sulla base del principio di universalità del bilancio sotteso a tale enunciato normativo, a determinare i saldi destinati alla spesa indifferenziata anziché a quella vincolata ai livelli essenziali di assistenza.

Anche la fattispecie disciplinata dal comma 4, pur con un diverso meccanismo di correlazione, si pone in contrasto con l'art. 81 poiché fissa la destinazione dell'ipotetico contributo dello Stato al «ripianamento del debito pubblico regionale».

Fermo restando che non può comunque essere consentita l'iscrizione in bilancio di risorse la cui esistenza, dimensione e finalizzazione non siano avvalorate per legge, il complesso iscrizione-accantonamento (che riguarda rispettivamente l'esercizio 2018 e il biennio successivo), precedentemente descritto, finisce per modificare in modo infedele le risultanze degli esercizi di riferimento.

4.4.2.– L'interdipendenza dei parametri evocati dal ricorrente si riverbera anche sull'esame delle censure formulate in riferimento ai commi secondo, lettera m), e terzo dell'art. 117 Cost., poiché le modalità di allocazione e di destinazione delle risorse previste dall'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 contrastano con l'obbligo indefettibile di destinare la retrocessione delle accise (a prescindere dal pendente contenzioso tra le parti) al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

Già nel precedente considerato 4.4.1. si è sottolineata l'assenza, sia nella legge finanziaria impugnata, sia nel corrispondente bilancio, di qualsiasi collegamento teleologico tra le somme derivanti dal futuro accordo e la spesa sanitaria, rimanendo così avvalorata la doglianza del Presidente del Consiglio dei ministri circa la distorsione del vincolo di scopo delle eventuali erogazioni statali. È evidente infatti che – quand'anche le norme di attuazione andassero nella direzione auspicata dal legislatore regionale – le risorse eventualmente riconosciute dallo Stato avrebbero un vincolo di destinazione indefettibile al prioritario soddisfacimento dei LEA, assolutamente incompatibile con l'allocazione contabile prevista dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

Va quindi condiviso l'argomento dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui – in un contesto regionale di endemica penuria finanziaria – le risorse indicate nelle disposizioni impugnate andrebbero a pregiudicare contemporaneamente, per effetto della destinazione ad altre finalità, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e la tutela della salute.

Di fronte all'incisività di tale argomentazione non assume alcuna rilevanza l'eccezione della Regione Siciliana in ordine alla pretesa latitanza dello Stato nell'appropriata determinazione del Fondo sanitario regionale siciliano e nella retrocessione delle accise che avrebbe dovuto assicurare l'integrale finanziamento dei LEA, poiché proprio quest'ultimo obiettivo viene comunque pregiudicato – a prescindere dalle concause – dai meccanismi finanziario-contabili introdotti dalle disposizioni impugnate.

In definitiva, il meccanismo finanziario previsto da queste ultime 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'art. 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).

4.5.– Se le precedenti argomentazioni determinano inequivocabilmente l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, sono tuttavia necessarie alcune precisazioni circa la necessaria proiezione in termini finanziari, nei bilanci preventivi e nei rendiconti, dei LEA come normativamente fissati.

L'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa 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 incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016).

Nel caso di specie, in sede di programmazione finanziaria i costi unitari fissati dal d.P.C.M. del 12 gennaio 2017 avrebbero dovuto essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria avrebbe dovuto essere aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica.

In questa prospettiva è stato già individuato il contenuto 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 incomprimibili 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.

Ed è per questo che appare inadeguato il sistema di valutazione precedentemente descritto nella parte in cui consente di attribuire un convenzionale punteggio di sufficienza al servizio regionale anche in caso di assenza o grave deficitarietà di intere categorie di prestazioni contemplate dalla normativa sui LEA.

Tale meccanismo, derivante non dalla legge ma in via amministrativa, finisce per oscurare carenze prestazionali, in ordine alle quali si rende necessario intervenire tempestivamente sia in termini finanziari che in termini di implementazione delle prestazioni.

È ragionevole sostenere che il complesso e oneroso sistema di monitoraggio precedentemente descritto non possa essere svincolato – come ora in concreto accade – dall'adeguamento delle situazioni finanziarie e prestazionali allo scenario dinamico che la materia propone. Una vigilanza concomitante sulla spesa e sulle prestazioni rese può consentire – accanto all'adeguamento della programmazione a esigenze inaspettate – anche risparmi, laddove il fabbisogno dei LEA previsto all'inizio dell'esercizio si dimostrasse dimensionato in misura eccedente.

È stato in proposito affermato 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 [nell'] art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. [...] Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie» (sentenza n. 169 del 2017).

In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione.

5.– La seconda impugnativa riguarda l'art. 45 della legge reg. Siciliana 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'art. 117, terzo comma, Cost., e di quello di copertura delle spese di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

La Regione Siciliana si è difesa sostenendo 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 di trattamenti già definiti da normativa precedente a quella impugnata.

La sentenza n. 197 del 2019, con riguardo all'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, precisa che «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 nell'ordinanza istruttoria è stato disposto che «b.1.) la Regione Siciliana precisi 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».

La Regione Siciliana ha risposto entro il termine assegnato da questa Corte, allegando, nell'ambito di una copiosa documentazione, un'attestazione del Ragioniere generale della Regione e una del Fondo Pensioni Sicilia.

Il primo attestato precisa che la posta di imputazione degli oneri discendenti dalla predetta normativa è il capitolo di spesa n. 108170 (Somme per il pagamento del trattamento pensionistico

sostitutivo e integrativo agli ex dipendenti dell'EAS in liquidazione da erogare tramite il fondo pensioni Sicilia). Le risorse appostate al predetto capitolo secondo detta attestazione ammontano a euro 2.464.883,40 per l'anno 2018; a euro 2.408.325,25 per l'anno 2019 e a euro 2.380.533,93 per l'anno 2020 e, per quel che si dirà più appresso, risultano capienti rispetto al fabbisogno attestato dal Fondo Pensioni Sicilia.

Quest'ultima attestazione, della quale si riportano i passi più significativi, informa che l'art. 67 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) «ha posto a carico del Fondo l'erogazione della pensione sostitutiva agli ex dipendenti EAS ormai in quiescenza, individuando, al contempo, le fonti finanziarie per l'assolvimento di tale onere pensionistico a carico dell'Amministrazione Regionale [...]. Questo Fondo Pensioni, in esecuzione di quanto disposto dall'art. 45 della L. r. n° 8/2018, ha richiesto, con nota prot. 18427 del 5.6.2018, al Commissario Liquidatore dell'Ente Acquedotti Siciliano di fornire agli Uffici del Fondo, l'elenco dei dipendenti EAS, collocati in quiescenza e già titolari di trattamenti pensionistici integrativi. [...] Il Commissario Liquidatore dell'EAS, con nota prot. 13032 del 10.7.2018, ha provveduto a trasmettere l'elenco richiesto indicando, altresì, l'importo del trattamento pensionistico integrativo percepito dagli stessi, escludendo, ex art. 45 2° comma, il personale con qualifica dirigenziale e i superstiti degli aventi diritto [...]. Questo Fondo Pensioni, sulla base degli elenchi ricevuti e in riferimento agli importi calcolati dall'EAS, ha provveduto a richiedere, con nota prot. 29104 del 14.9.2018, al Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale il trasferimento dei fondi, pari a € 2.334.000,00, necessari per procedere all'erogazione dei trattamenti pensionistici sopra indicati [...]. A seguito del trasferimento delle citate somme, questo Fondo ha erogato il trattamento pensionistico integrativo nella misura determinata dall'Ente Acquedotti Siciliano, la cui copertura finanziaria era corretta e non ha generato da parte dei beneficiari alcuna contestazione. [...] Ad oggi nessuna sentenza di condanna a carico del Fondo Pensioni è stata pronunciata a favore delle categorie dei soggetti indicati al 2° comma dell'art. 45, personale dirigenziale e personale superstite degli aventi diritto, per l'eventuale recupero di ratei pensionistici a far data dall'entrata in vigore della L. r. n° 8 del 2018».

5.1.– Alla luce delle risultanze istruttorie, le censure rivolte all'art. 45 in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., 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 impugnate 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.

6.– Il terzo nucleo di questioni di legittimità costituzionale riguarda i commi da 2 a 17 e 25 dell'art.

99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, i quali prescrivono che: «2. Al fine di superare le criticità conseguenti all'emergenza idrica, alla città di Messina, per le attività di ricerca idrica e la realizzazione delle opere di approvvigionamento idrico, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 3. Per l'abbattimento delle barriere architettoniche è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 10.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, di cui 5.000 migliaia di euro riservati agli enti locali e 5.000 migliaia di euro a soggetti privati. Le risorse sono assegnate con bando emanato dall'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro con priorità per gli edifici scolastici e per gli immobili destinati a sede istituzionale per i servizi municipali o politico-istituzionali. 4. Al fine di consentire l'adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie in conformità alle finalità di cui al comma l, lettera h), e al comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale 14 aprile 2009, n. 5, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018 e per ciascun anno seguente, la somma di 3.000 migliaia di euro per il potenziamento dei presidi ospedalieri ricadenti nelle zone classificate ad alto rischio ambientale, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 5. Al fine di bonificare e valorizzare l'area ex Sanderson ricadente nel territorio della città di Messina, è destinata al comune di Messina, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 6. Per la realizzazione delle opere previste dalla legge regionale 6 luglio 1990, n. 10 e successive modifiche e integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 40.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 7. Per le finalità di cui alla legge regionale 29 aprile 2014, n. 10 è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 50.000 migliaia di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014/2020. 8. Con bando dell'Assessorato regionale della salute, ai comuni singoli o associati, con priorità alle città metropolitane, per la realizzazione dei rifugi sanitari di cui all'articolo 20 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 9. Per l'esercizio finanziario 2018, sono destinate ai comuni la somma di 9.500 migliaia di euro per la redazione dei piani regolatori generali e la somma di 4.500 migliaia di euro per la redazione dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM), a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2014/2020. 10. Per le finalità di cui all'articolo 13 della legge regionale 29 settembre 2016, n. 20, come modificato dall'articolo 21, comma 5, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 24.000 migliaia di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014/2020. 11. Per la realizzazione di impianti sportivi e per gli interventi di recupero edilizio di impianti sportivi esistenti è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 13.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 12. Per la riqualificazione di impianti sportivi già esistenti di proprietà degli enti locali, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 13. Per le finalità di cui all'articolo 31 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 e successive modifiche e integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro a valere sulle risorse derivanti dai fondi del primo ambito di intervento del Piano di completamento del Documento di programmazione

finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014/2020, secondo le procedure adottate con delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 10. 14. Per le finalità di cui all'articolo 9 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, è destinata la somma 50.000 migliaia di euro per il finanziamento, previa selezione con modalità di evidenza pubblica, di progetti d'importo complessivo fino a 5 milioni di euro promossi da partenariati pubblico-privati composti da comuni, con priorità per quelli ricadenti nelle Città metropolitane, e soggetti gestori di strutture di cui al Dec. Ass. 13 ottobre 1997 dell'Assessore regionale per la sanità, e successive modifiche ed integrazioni, ovvero di strutture residenziali per disabili di cui al D.P.Reg. 25 ottobre 1999 e successive modifiche ed integrazioni, nonché di strutture di cui all'articolo 1 della legge regionale 8 novembre 1988, n. 39 e successive modifiche ed integrazioni, già accreditati con il Servizio sanitario regionale, per la realizzazione di interventi per la residenzialità ("Villaggi del Dopo di Noi") di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c) della legge 22 giugno 2016, n. 112. Con decreto interassessoriale dell'Assessore regionale per la salute e dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e per il lavoro, da emanarsi entro il termine inderogabile di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i requisiti strutturali ed organizzativi della residenzialità ed i criteri di priorità per l'accesso ai benefici di cui al presente comma. 15. Al fine di promuovere il recupero, la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, architettonico e monumentale dei centri dove insistono siti oggetto di riconoscimento da parte dell'Unesco, è istituito presso l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana un fondo con dotazione pari a 10.000 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2018, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020 in favore dei comuni che abbiano adeguato i piani di gestione dei siti siciliani iscritti nel patrimonio Unesco e i cui comitati di pilotaggio siano regolarmente costituiti entro e non oltre il 31 dicembre 2018. I comuni nel cui territorio ricadono i beni delimitano, con delibera del consiglio comunale, l'area all'interno della quale effettuare, anche con il concorso di privati, gli interventi di recupero, tutela e valorizzazione. 16. A valere sulle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione 2014/2020, per l'esercizio finanziario 2018, è destinata la somma di 50.000 migliaia di euro per l'incremento del fondo destinato all'esecuzione di opere e spese di carattere straordinario di interesse di enti di culto, per un piano di intervento da attuare con bando di selezione dell'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità. 17. Al fine di tutelare e valorizzare il complesso monumentale della Fornace "Penna", l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana è autorizzato ad avviare le procedure di esproprio per l'acquisizione al patrimonio regionale del complesso monumentale Fornace "Penna", quale bene di archeologia industriale. Per le finalità del presente comma è destinata la somma di 500 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2018, a valere sulle risorse derivanti dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2014/2020. [...] 25. Per le finalità di cui ai commi 20, 21, 22 e 23 si provvede, fino a 5.000 migliaia di euro, a valere sulle risorse derivanti dal Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020».

6.1.– I commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 del censurato art. 99 risulterebbero, secondo lo Stato, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. perché non avrebbero idonea copertura finanziaria «in quanto le risorse del Piano di Azione e Coesione – Programma Operativo Complementare (POC) Regione Siciliana 2014/2020 sono programmate ai fini della realizzazione degli interventi approvati dalla delibera ClPE n. 52/2017, che il comma 1 fa espressamente salvi e impregiudicati». D'altronde, le previsioni secondo cui «[l]'Assessorato regionale delle attività

produttive è autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FESR Sicilia 2014/2020» (comma 18) e «[l]'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea è autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FEAMP 2014/2020» (comma 19) non costituirebbero coperture finanziarie idonee per gli obiettivi previsti dai commi impugnati, in quanto non in linea con la normativa dell'Unione europea sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020.

Contrasterebbero altresì con l'art. 81, terzo comma, Cost. i commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, «che finalizzano risorse a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, nel presupposto che le risorse che la Regione intende riprogrammare siano quelle assegnate alla Regione Siciliana con la delibera n. 26 del 10 agosto 2016 per il finanziamento degli interventi ricompresi nel Patto di sviluppo sottoscritto con il Governo il 10 settembre 2016 [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.

6.2.– Anche in questo caso era stato ritenuto che, «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 dal 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.» (sentenza n. 197 del 2019).

I relativi incombenti sono stati specificati prescrivendo nell'ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019 che: «c.1.) 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; c.2.) 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».

6.3.– La Regione Siciliana ha inviato entro il termine assegnato un quadro estremamente analitico degli interventi oggetto del contestato art. 99 e dai riferimenti ivi contenuti si evince che tutti gli interventi sono riconducibili alla disciplina del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Gli esiti dell'istruttoria non hanno consentito di superare tutte le incognite circa l'esatto e puntuale rispetto dei procedimenti legislativi e amministrativi necessari per il proficuo impiego dei fondi il cui espletamento appare quanto meno in ritardo. Peraltro la documentazione inviata ha messo in luce il concreto pericolo che i tempi del coordinamento statale in tema di utilizzazione dei fondi europei siano ormai incompatibili con la loro proficua spendita, secondo quanto previsto dalla disciplina europea.

Va detto, innanzitutto, che l'analitico elaborato presentato dalla Regione Siciliana indica scopi e caratteri delle singole iniziative compatibili in astratto e sostanzialmente conformi alla disciplina e alle finalità dei Fondi europei interessati all'istruttoria.

In sostanza, 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 impugnate, 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.

D'altra parte, se non si può negare 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 regìa statale.

Sotto tale profilo è utile ricordare le prescrizioni contenute nell'art. 3 («Disposizioni attuative e monitoraggio») della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 10 luglio 2017, n. 52, richiamata nelle memorie della Regione resistente, ove si prevede che, «[i]n conformità con quanto disposto dalla delibera n. 10/2015, in caso di eventuali rimodulazioni finanziarie che non comportino una revisione degli obiettivi strategici e/o una modifica della dotazione finanziaria complessiva, provvedono congiuntamente la Regione Siciliana, quale Amministrazione titolare del Programma, e il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale Amministrazione responsabile del

coordinamento dei Fondi SIE di riferimento».

La Regione Siciliana, peraltro, si dichiara disponibile a modificare adeguatamente tutte le disposizioni impugnate in conformità con le richieste statali che dovessero pervenire sia sotto forma di ulteriori delibere del CIPE, sia sotto forma di specifiche richieste del Ministero dell'economia e delle finanze.

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.

A ben vedere, dall'accoglimento del ricorso dello Stato non potrebbe che derivare un'ulteriore stasi, che pregiudicherebbe in modo quasi certamente definitivo l'utilizzazione dei fondi europei. È bene infatti ricordare che tutti i fondi europei in discussione si riferiscono al periodo 2014-2020 e che la relativa disciplina fissa al 31 dicembre 2023 il termine ultimo per presentare i pertinenti rendiconti all'Unione europea.

Per il ciclo di programmazione economica 2014-2020, il regolamento n. 1303/2013/UE vincola infatti le amministrazioni titolari di programmi operativi a presentare «alla Commissione europea richieste di rimborso relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito ai programmi medesimi. Ove entro quella data non sia stata utilizzata una parte dell'importo in un programma operativo, per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi, o non siano state presentate richieste di rimborso, la Commissione "procede al disimpegno" (art. 136, comma 1, del citato regolamento). Analogamente, il comma 2 del medesimo art. 136 dispone che "La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti"» (sentenza n. 5 del 2020).

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

Tenuto conto che, ai sensi del regolamento europeo precedentemente richiamato, il disimpegno dei fondi avviene entro tre anni dall'impegno formale senza presentare l'apposito rendiconto e che la presente controversia si colloca nel segmento finale del tempo messo a disposizione dall'Unione europea per usufruire dei fondi, è chiaro che la pretesa dello Stato di assicurare comunque la pregiudizialità di una nuova delibera del CIPE risulta intempestiva, in relazione a un

cronoprogramma normativo già disatteso quanto alla fisiologica tempistica.

Allo stato delle cose, va precisato 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 precedentemente richiamata, o analogo procedimento semplificato, venga messo rapidamente in atto da entrambe le parti e tradotto nei provvedimenti, comunque indefettibilmente necessari per evitare il disimpegno dei fondi in esame.

In definitiva, fermo restando che l'avvio e la realizzazione degli interventi previsti dall'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 dovrà avvenire previo perfezionamento di tutti gli atti propedeutici all'utilizzazione delle risorse secundum legem, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri devono ritenersi non fondate in ragione della prioritaria necessità di procedere all'impegno e all'attuazione degli interventi entro le scadenze improrogabilmente previste dalla normativa europea.

Sulla base di tali considerazioni, e nei termini già precisati, deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) *dichiara* l'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);

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* 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 n. 8 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso

indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.