



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Mario PISCHEDDA	Presidente
Luca FAZIO	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere
Francesco SUCAMELI	Consigliere - relatore
Andrea LUBERTI	Consigliere - relatore
Daniela ALBERGHINI	Primo referendario

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio n. 740/SR/DELC sul ricorso proposto dalla Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana;

nei confronti di:

- Regione siciliana, in persona del Presidente della Regione *pro tempore* e dell'Assessore regionale *pro tempore* per l'economia, rappresentati e difesi dall'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione,

in persona degli avv.ti Gianluigi Maurizio Amico (gianluigimaurizioamico@pecavvpa.it) e Giuseppa Mistretta (giuseppa.mistretta@pec.net), elettivamente domiciliati presso la sede dell'ufficio della Regione siciliana sita in Roma, Via Marghera, 36;
- Assemblea regionale siciliana, in persona del presidente *pro tempore*, con sede in Palermo, alla piazza del Parlamento, n. 1. Non costituita;

avverso

la decisione in data 2 luglio 2021, n. 6, resa dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana, sulla parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2019 e per la correzione di un errore materiale contenuto nella predetta decisione;

VISTO il d.lgs. n. 174/2016 (codice di giustizia contabile);

VISTO il ricorso e l'istanza di correzione dell'errore materiale;

VISTI i decreti presidenziali di composizione del collegio, di fissazione dell'odierna udienza e di nomina dei relatori;

ESAMINATI gli altri atti e i documenti di causa;

UDITI nell'udienza pubblica in data 7 ottobre 2021: il relatore Cons. Andrea Luberti, il pubblico ministero in persona del Cons. Adelisa Corsetti e, per la Regione siciliana, l'avvocata Giuseppa Mistretta.

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 13 luglio 2021 (e depositato il successivo 14 luglio), la Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione siciliana ha impugnato la decisione in epigrafe (di seguito anche: n. 6/2021/PARI) la cui fase giurisdizionale si è instaurata a valle di un complesso procedimento

istruttorio.

2. Le Sezioni riunite per la Regione siciliana hanno deliberato la parificazione del rendiconto con numerose eccezioni. In particolare, la decisione ha dichiarato irregolare il risultato di amministrazione in relazione all'accertata irregolarità di talune poste, tra cui l'omesso maggiore accantonamento di € 34.992.196,45 per il fondo crediti dubbia esigibilità (lettera *a*), punto 1 del dispositivo).

3. Per altro verso, lo stesso Giudice ha dichiarato irregolari altre partite contabili, senza rilevare alcun effetto sul saldo finale. In particolare, per quel che rileva in questa sede, le spese del perimetro sanitario per l'importo complessivo di € 156.848.927,90; si tratta delle somme impegnate sui seguenti capitoli di bilancio: (a) importo di € 29.000.000,00 sul capitolo n. 413372; (b) importo di € 51.994.471,43 sul capitolo n. 900023; (c) importo di € 75.854.456,47 sul capitolo n. 214918 (lettera *b*), punto 3-c del dispositivo).

3.1. Infine, ed in particolare, le Sezioni riunite hanno dichiarato irregolari le spese disimpegnate dal capitolo n. 413333 del "*perimetro sanitario*", prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. L'irregolarità ha riguardato l'importo complessivo di € 80.262.000,00 per il finanziamento dei seguenti capitoli del bilancio: (i) importo di € 70.057.912,71 sul capitolo n. 590402; (ii) importo di € 2.375.877,04 sul capitolo n. 243301; (iii) importo di € 7.828.210,25 sul capitolo n. 18335 (lettera *b*), punto 3-d del dispositivo).

4. Avverso la suddetta decisione ha proposto ricorso il Procuratore generale presso la Regione siciliana. Successivamente al deposito

dell'impugnazione il medesimo Pubblico ministero ha presentato, alle Sezioni riunite siciliane, ricorso per correzione di errore materiale, ai sensi dell'art. 122 del c.g.c. La questione è stata devoluta a queste Sezioni riunite in seguito all'ordinanza del Presidente delle Sezioni riunite per la Regione siciliana n. 15/2021, che ha dichiarato improcedibile il predetto ricorso, a causa della pendenza dell'impugnazione.

Il punto è stato deciso da queste Sezioni riunite in speciale composizione con sentenza n. 20/2021 in pari data, disponendo la correzione della pronunzia.

5. Il ricorso del Pubblico ministero verte sui seguenti punti.

5.1. In primo luogo, viene contestata la correttezza della quantificazione del fondo crediti dubbia esigibilità. Si omette la descrizione dei relativi motivi atteso che con la citata sentenza n. 20/2021 questo giudicante ha accolto il ricorso, accertando che il Fondo crediti di dubbia esigibilità deve essere rideterminato in aumento di € 43.503.986,07 anziché di € 34.992.196,45 come deliberato dalle Sezioni riunite siciliane.

6. Con il secondo motivo di ricorso, il Pubblico ministero ha contestato la definizione del "*perimetro sanitario*", che sarebbe stato configurato alterando la struttura delle entrate e delle spese previste dagli artt. 20 del d.lgs. n. 118/2001 e dell'art. 8, c. 1, lett. *b*) della l. n. 42/2009. Segnatamente, la Regione siciliana avrebbe illegittimamente compreso in tale ambito anche spese per prestazioni non sanitarie, relative all'ammortamento di un mutuo contratto con

lo Stato. La Procura ricorrente osserva che ciò è stato reso formalmente possibile da una norma regionale (l'art. 6 della l.r. siciliana n. 3/2016) che consente di coprire, una spesa meramente finanziaria con risorse destinate al soddisfacimento di diritti costituzionalmente garantiti (art. 117, c. 2, lett. *m*) Cost.). In questo modo sarebbe stato alterato l'equilibrio di bilancio con riferimento ad una gestione vincolata destinata a prestazioni costituzionalmente necessarie.

La norma regionale, in particolare, riguarda la spesa annua di € 127.850.000, relativa all'ammortamento di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, c. 6, della l. n. 244/2007, tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana.

7. In data 23 settembre 2021 la Procura generale ha depositato le proprie conclusioni. Nonostante il precedente della sentenza di queste SS.RR. spec. comp. n. 44/2017, la Procura generale centrale ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'ammissibilità del ricorso in ragione della funzione obiettiva del giudizio e del suo inserimento nel circuito di legalità costituzionale. Nel merito, ha sostenuto la sua fondatezza, nonché la rilevanza e l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale. La Procura ha richiamato, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 132/2021, che ha evidenziato la necessità di una corretta perimetrazione degli oneri finanziari connessi ai livelli essenziali di assistenza.

8. La Regione siciliana si è costituita con memoria in data 27 settembre 2021. La difesa regionale, richiamando il precedente

costituito dalla sentenza n. 44/2017 di queste Sezioni riunite, ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità (ovvero improcedibilità) del ricorso, per sopravvenuta carenza d'interesse ovvero la cessazione della materia del contendere, in considerazione dell'approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2019, avvenuta con l.r. n. 26/2021, pubblicata sulla gazzetta ufficiale della Regione siciliana in data 5 ottobre 2021.

8.1. Sostiene l'amministrazione regionale che l'approvazione del rendiconto determinerebbe l'intangibilità del relativo atto, ai sensi dell'art. 150 del r.d. n. 827/1924. Di conseguenza, verrebbe meno tanto la proponibilità di ogni forma di censura nel merito avverso l'approvazione del rendiconto, quanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

8.2. L'eccezione è stata rigettata con la citata sentenza n. 20/2021; peraltro nelle more del deposito della motivazione e della presente ordinanza la Regione siciliana ha sollevato innanzi a codesta Corte costituzionale conflitto di attribuzione avverso la citata pronunzia sentenza.

8.3. Nessuna specifica difesa è stata spiegata dalla Regione sulle questioni prospettate nell'atto introduttivo del ricorso, la cui reiezione è stata comunque richiesta nell'atto defensionale.

9. All'udienza del 7 ottobre 2021, conclusa la relazione, sono intervenute le parti presenti. In particolare, sia la Procura generale che la difesa della Regione siciliana hanno esposto le relative posizioni.

9.1. Il rappresentante del Pubblico ministero, ha rilevato che, in

seguito alla pubblicazione della legge di approvazione del rendiconto, sarebbe sopravvenuta una carenza di interesse al gravame e ha pertanto chiesto di dichiararlo inammissibile per “cessazione della causa del contendere” e, in conseguenza, di rigettare il ricorso proposto dall’omologo siciliano. La difesa dell’amministrazione regionale si è riportata alle difese scritte, sostanzialmente riproponendo le conclusioni ivi esposte.

10. Conclusa la discussione, il ricorso è stato posto in decisione e, all’esito della camera di consiglio, è stato letto il dispositivo, il cui punto 3 dispone di sollevare, con separata ordinanza, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6 della l.r. siciliana n. 3/2016, al che si provvede con il presente atto.

DIRITTO

1. Legittimazione ad adire la Corte costituzionale. La legittimazione ad adire la Corte costituzionale, di queste Sezioni riunite in speciale composizione, è stata riconosciuta con le sentenze C. cost. n. 4/2020 e n. 34/2021. Giova solo ricordare che il c.g.c. (d.lgs. n. 174/2016) attribuisce alla cognizione in unico grado di questo Giudice, «*nell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica [...], [le] impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*» (11, co. 6, lett. e)).

2. Le norme oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Tanto premesso, la norma sulla quale queste Sezioni riunite sollevano la questione di costituzionalità è l’art. 6 della l.r. n. 3/2016. («*A decorrere dall’esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di*

capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, c. 46, della l. n. 244/2007 tra il Ministero dell'economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario»). La norma consente di finanziare con le risorse del fondo sanitario, l'ammortamento di una "anticipazione" concessa dallo Stato ad alcune regioni per pagare i fornitori e ripianare i disavanzi della sanità.

2.1. La legge regionale disciplina la tecnica di contabilizzazione di una "anticipazione" prevista da una norma statale. La legge statale è costituita dall'art. 2 della l. n. 244/2007, il quale ha previsto una erogazione finanziaria, soggetta a restituzione da parte della Regione, alle condizioni previste dai seguenti commi: (a) c. 46 (*«In attuazione degli accordi sottoscritti tra lo Stato e le regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia ai sensi dell'art. 1, c. 180, della l. n. 311/2004, con i quali le regioni interessate si obbligano al risanamento strutturale dei relativi servizi sanitari regionali, anche attraverso la ristrutturazione dei debiti contratti, lo Stato è autorizzato ad anticipare alle predette regioni, nei limiti di un ammontare complessivamente non superiore a 9.100 milioni di euro, la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005, determinata in base ai procedimenti indicati nei singoli piani e comunque al netto delle somme già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi»*); (b) c. 47 (*«Le regioni interessate, in funzione delle risorse trasferite dallo Stato di cui al c. 46, sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute. Gli importi così determinati sono acquisiti in appositi*

capitoli del bilancio dello Stato») e (c) c. 48 («All'erogazione delle somme di cui ai c. 46 e 47, da accreditare su appositi conti correnti intestati alle regioni interessate, lo Stato procede, anche in tranche successive, a seguito del riaccertamento definitivo e completo del debito da parte delle regioni interessate, con il supporto dell'advisor contabile, come previsto nei singoli piani di rientro, e della sottoscrizione di appositi contratti, che individuano le condizioni per la restituzione, da stipulare fra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascuna regione. All'atto dell'erogazione le regioni interessate provvedono all'immediata estinzione dei debiti pregressi per l'importo corrispondente e trasmettono tempestivamente la relativa documentazione ai Ministeri dell'economia e delle finanze e della salute»).

2.2. La legge regionale innova l'ordinamento contabile sotto due aspetti, attraverso l'allocazione contabile della spesa di restituzione del capitale finanziario messo a suo tempo a disposizione dallo Stato: da un lato, qualifica la spesa per l'ammortamento dell'erogazione finanziaria alla stregua di una spesa "sanitaria" (mediante inclusione nel perimetro dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011), per altro verso, procede a dare di tale erogazione il trattamento contabile di un mutuo *pleno iure*. Infatti, la disciplina regionale prevede esclusivamente lo stanziamento per la spesa di ammortamento a valere sulle risorse del perimetro, e non anche meccanismi in grado di sterilizzare l'espansione della capacità di spesa derivante dall'estinzione dei residui passivi che a suo tempo concorrevano a determinare il disavanzo sanitario ripianato, alla stregua di quanto stabilito, con interpretazione conforme, per analoga "anticipazione" (C. cost.

sent. n. 181/2015) per i debiti commerciali in generale.

3. Le norme che disciplinano la giurisdizione sul bilancio. Per accertare la rilevanza delle predette norme, nel giudizio *a quo*, è necessario richiamare la peculiarità delle regole che disciplinano la giurisdizione sul bilancio e, in particolare, il giudizio di parifica.

Le norme ordinarie che disciplinano questa giurisdizione individuano precisi parametri e forme (artt. 39 e 40 del T.U. n. 1214/1934, richiamati dall'art. 1, c. 5, del d.l. n. 174/2012) ai sensi dell'art. 101 c. 2, e 111 c. 1, Cost.

3.1. Nel giudizio di parificazione la Corte è chiamata a verificare la conformità del rendiconto alle *"leggi del bilancio"* (art. 39 T.U. 1214/1934). Tale espressione, nell'ordinamento repubblicano, si riferisce tanto alla legge di bilancio assestata (con il suo contenuto autorizzativo dei flussi finanziari) – composta dalla legge originaria, dal suo assetto e dal rendiconto dell'anno precedente (che ne costituisce il presupposto) – quanto alle *"leggi sul bilancio"*. La legge di bilancio esprime le scelte allocative fondamentali (C. cost sent. n. 10/2016 e n. 184/2016) in termini economici, finanziari e giuridici, individuando le ragioni di spesa e di entrata nonché il titolo giuridico a mezzo del quale le istituzioni possono realizzare l'indirizzo politico. A loro volta, le *"leggi sul bilancio"*, individuano i saldi e le regole della loro costruzione, attraverso cui le medesime autorità rispondono prima dinanzi alle assemblee rappresentative, poi dinanzi ai cittadini, realizzando la c.d. *"contabilità di mandato"* (art. 81, c. 6 Cost. ed art. 10, paragrafo 3, del TFUE, oltre che artt. 1, 5, 28 e 97 Cost.).

3.2. Come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito della parificazione del bilancio dello Stato, l'oggetto del giudizio è la “[...] *verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria (sentenza n. 244/1995)*”, la cui legittimità si misura attraverso le regole contabili poste da norme di legge, tra l'altro oggetto di una previsione di fonte rinforzata (art. 81, c. 6, Cost.). Nel sistema degli enti territoriali, l'oggetto principale del giudizio di parificazione è, pertanto, il saldo ed il prospetto del risultato di amministrazione (Corte cost., sentenze n. 189/2020 e n. 138/2019), regolato dal d.lgs. n. 118/2011, entrato in vigore prima della riforma costituzionale. Tale saldo deve essere idoneo ad esprimere gli equilibri economici e finanziari dell'ente (C. cost. sentenza n. 49/2018) ed infatti è il punto terminale di un processo di rappresentazione, disciplinato dalla legge, che serve a descrivere lo stato degli equilibri dell'ente. Il *thema decidendum* del giudizio *a quo* non è dunque l'atto dell'amministrazione (il d.d.l. di rendiconto), né l'attività degli organi legislativi (il procedimento di formazione delle leggi), bensì lo stato del ciclo di bilancio ad una certa data, espresso attraverso i saldi sintetici disciplinati dalla legge statale, ai sensi dell'art. 81, c. 6, Cost. e dell'art. 117, c. 2, lett. e) Cost. Nel caso dell'ente territoriale, quindi, l'oggetto è il risultato di amministrazione e la sua “validazione” (C. cost. sent. n. 189/2020), come più volte sottolineato dalla citata giurisprudenza costituzionale, su cui incide la corretta rappresentazione delle poste contabili, nell'ambito del rendiconto

generale (art. 1, c. 5 del d.l. n. 174/2012 ed art. 63 del d.lgs. n. 118/2011).

3.3. Dal punto di vista del giudizio, dunque, la giurisdizione del giudice del bilancio è ancorata a parametri rigorosamente normativi ed ha struttura dicotomica e sillogistica (C. cost. sentt. n. 39 e n. 40/2014). La premessa minore di tale giudizio è l'accertamento del fatto, che avviene a mezzo del riscontro del processo logico-matematico che porta al "saldo" (parificazione), a cui segue la verifica della sua conformità alle prescrizioni di legge e costituzionali (verificazione) che costituisce, pertanto, l'oggetto del giudizio dinanzi al giudice contabile. Per tale ragione, l'effetto del giudizio è la formazione di un giudicato che riguarda solo e soltanto il saldo ad una certa data (C. cost. sent. n. 244/2020) e rispetto al quale, le vicende dei titoli giuridici sono questioni pregiudiziali che il giudice può ritrovarsi a dover valutare *incidenter tantum*, come questione pregiudiziale se ed in quanto esse siano essenziali per valutare l'impatto della posta sul saldo.

3.4. In quest'ottica, i principi contabili del d.lgs. n. 118/2011, sebbene emanati prima della l. cost. n. 1/2012, attuano i canoni costituzionali sugli equilibri di bilancio ex art. 81 e 119 Cost., per la verifica della costituzionalità dello schema di rendiconto. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha sottolineato che: «*Gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118/2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli*

equilibri del bilancio regionale presidiata dall'art. 81 Cost. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario [di riferimento] nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi. Ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011» (sent. n. 279/2016).

3.4.1. Da quanto sin qui esposto consegue che, nel giudizio *a quo*, non è rilevante l'art. 2, c. 46, 47 e 48 della l. n. 244/2007, pur richiamato dall'art. 6 della l.r. siciliana n. 3/2016. Infatti, la disposizione statale non è una norma di bilancio relativa all'anno di rendicontazione (*legge "di" bilancio*) né una norma sulla struttura dei saldi contabili (*legge "sul" bilancio*) rilevante ai sensi dell'art. 39 del T.U. n. 1214/1934. Si tratta altresì di una norma di spesa che non incide sull'*an* della stessa (e sulle coperture necessarie), secondo quanto evidenziato nella sentenza C. cost. n. 244/2020, poiché l'impatto sull'equilibrio è comunque mediato dall'autonomia regionale, tramite leggi regionali, atti amministrativi e negoziali che si collocano in un momento temporale assai distante da quello della rendicontazione.

3.4.2. Pertanto, la disposizione statale non ha determinato automaticamente una spesa incostituzionale, la quale, piuttosto, si è realizzata a mezzo di leggi (di spesa) e atti espressione dell'autonomia regionale. Segnatamente, a determinare la spesa non è stata la norma statale, ma il compimento di un'operazione economico-finanziaria (la

stipulazione di un mutuo col MEF) sulla base delle prerogative di autonomia della Regione, la quale, a livello legislativo - tramite il bilancio e, nella specie, tramite un assettamento di bilancio - ha poi, conseguentemente autorizzato la copertura a valere sul fondo sanitario. L'art. 6 della l.r. n. 3/2016 costituisce dunque, contemporaneamente, legge "di" bilancio (in quanto autorizza una spesa) e legge "sul" bilancio (in quanto stabilisce le modalità di contabilizzazione della spesa, includendola nel perimetro sanitario). Di conseguenza, alla luce dell'art. 39 del T.U. n. 1214/1934, la disposizione regionale è a tutti gli effetti applicabile nel giudizio in corso, ed è quindi "rilevante" nel giudizio di parifica, ai sensi dell'art. 23 della l. n. 87/1953. È inoltre "non manifestamente infondato" il dubbio di costituzionalità della disposizione rispetto al quadro nelle norme costituzionali implicate dalla disciplina dell'equilibrio di bilancio in materia sanitaria, con particolare riguardo agli artt. 81, c. 2 e 6, 117, c. 2, lett. *e*) ed *m*) e 119 Cost., come attuati dal d.lgs. n. 118/2011, per quanto di seguito si specifica.

3.4.3. Tanto precisato in punto di rilevanza, è bene tuttavia evidenziare che l'art. 2 (c. 46-48), della l. n. 244/2007, pur non direttamente applicabile nel giudizio odierno, ha a suo tempo "sterilizzato", per via legislativa, il divieto di contrarre indebitamento per spesa diversa da investimento, divieto posto con norma immediatamente precettiva dall'art. 119, c. 6, Cost. sin dalla l. cost. n. 3/2001. Ciò ha consentito alla Regione di fare scelte gestionali che sarebbero state altrimenti precluse.

3.4.4. Non v'è del resto alcun dubbio che l'operazione autorizzata dall'art. 2 sia a tutti gli effetti "indebitamento", sebbene la legge statale la denomini espressamente (e soltanto) come "anticipazione". Infatti, tanto per il tempo di restituzione (fino a 30 anni) tanto per le modalità di contabilizzazione (previste dal "diritto vivente" regionale, secondo modalità tipiche di un mutuo, in assenza di poste in grado di sterilizzare, cfr. C. cost. n. 181/1015, n. 4/2020 e n. 80/2021) risulta assai evidente che il finanziamento a suo tempo concesso dal MEF ha a tutti gli effetti, giuridici e contabili, la struttura di un mutuo, ed in ogni caso ricade nell'archetipo di base delle operazioni vietate dall'art. 3, c. 17, della l. n. 350/2003 (in attuazione dell'art. 119, c. 6, Cost.): si tratta infatti della messa a disposizione di capitale finanziario da parte di un "terzo" (lo Stato), per un tempo determinato o determinabile, soggetto a restituzione, che ha ridotto l'esposizione per debiti della Regione verso il sistema sanitario, con l'effetto conseguente di avere ripristinato e allargato la capacità di spesa negli anni successivi (sebbene "limitata" dal vincolo di procedere alla restituzione del capitale percepito, secondo un piano di ammortamento).

3.4.5. Non si tratta, per contro, di una mera anticipazione di liquidità, con le caratteristiche previste dal citato c. 17 e con i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto necessario siano osservati affinché esso sia compatibile l'art. 119 comma 6 Cost. Il Giudice delle leggi, infatti, ha ritenuto che un'erogazione finanziaria soggetta a restituzione, corrisponde allo schema delle anticipazioni ammesse dal

diritto costituzionale del bilancio solo dinanzi al rispetto di rigorose condizioni, oggettive, soggettive e temporali (C. cost. n. 188/2014) nonché contabili (sent. n. 188/2014, sent. n. 181/2015 e sent. n. 80/2021). Tali limiti e condizioni devono tutte convergere nel senso di escludere una “espansione di capacità di spesa”. In buona sostanza, l’anticipazione prevista dalla legge statale del 2007 è “anticipazione” solo nel senso che determina la disponibilità di capitale finanziario per il finanziamento di attività per i quali il soggetto finanziato non dispone della necessaria liquidità e coperture; per contro, non integra la natura di una anticipazione nel senso ammesso dalla contabilità pubblica, in quanto ha l’effetto di espandere (al prezzo di un vincolo sull’autonomia di bilancio degli esercizi successivi) la “capacità di spesa” della Regione.

3.4.6. In definitiva, l’art. 2 (c. 46-48) della l. n. 244/2007, se, per un verso, non può rilevare in questo giudizio in quanto non determina la necessità della spesa (incidendo sull’ “an” della stessa, cfr. C. cost. n. 244/2020), per altro verso, costituisce una disposizione di dubbia di costituzionalità, il cui vizio “ridonda” in un ulteriore possibile censura della norma regionale qui “rilevante”. Ne consegue che l’art. 6 della l.r. n. 3/2016 pone dubbi di costituzionalità in ragione di vizi che in parte sono propri, per altra parte hanno carattere “derivato”. Tale ulteriore vizio si declina sulle leggi regionali che danno copertura e autorizzano la spesa di restituzione del capitale allo Stato, nei termini che di seguito si chiariranno (in particolare con riguardo all’art. 119, c. 6, Cost.).

4. Il c.d. “perimetro sanitario” e l’art 20 del d.lgs. 118/2011. La norma regionale della cui costituzionalità questo Giudice dubita, come correttamente evidenziato dal Pubblico ministero ricorrente, con argomentazione che il Collegio condivide, consente di espandere illegittimamente, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale *in subiecta materia*, ex art. 81, c. 6, Cost. e art. 117, c. 2, lett. e) Cost., l’area del perimetro sanitario tracciato dalla disciplina contabile nazionale (art. 20 del d.lgs. n. 118/2011), con effetto sulle modalità e quantità del finanziamento dei LEA.

4.1. La questione non può essere compresa a pieno senza la preliminare illustrazione delle regole del c.d. “*perimetro sanitario*”, previsto dall’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, che individua l’area del bilancio regionale costituita dalle entrate destinate (*rectius* vincolate) al finanziamento della spesa sanitaria e la cui disciplina è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. È opportuno, pertanto, illustrare brevemente *ratio*, struttura ed effetti contabili dell’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, alla luce del diritto vivente, come conformato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale in merito a LEA (sent. n. 169/2017, n. 62/2020, n. 57/2020, n. 132/2021 e n. 142/2021).

4.2. Il Giudice delle leggi, nella citata giurisprudenza, ha evidenziato che la *ratio* dell’art. 20 è contenuta nella stessa legge di delega, in particolare, nell’art. 8, c. 1, lett. a) della l. n. 42/2009. Con tale disposizione, il legislatore delegante prescriveva a quello delegato di introdurre classificazioni di bilancio che garantissero l’esatta

perimetrazione delle *spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*” (corrispondente al pregresso vincolo già previsto dall’art. 8 del d.lgs. n. 56/2000).

4.3. La Corte costituzionale, fornendo un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 20, ha precisato che non è sufficiente separare gestione ordinaria e gestione sanitaria, ma all’interno di quest’ultima, occorre garantire una costante identificazione e separazione tra prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, di modo da scongiurare il rischio di destinare *«risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi»* (sent. n. 132/2021, punto 9.3.2. *cons. in diritto*).

4.4. Tale separazione contabile, ha soggiunto la Corte costituzionale, deve essere garantita *«simmetricamente»* dai bilanci dello Stato e delle regioni (e delle correlate aziende sanitarie, cfr. sent. n. 169/2017 e n. 62/2020). Infatti, *«la disciplina in tema di finanziamento ed erogazione dei LEA come si è venuta a determinare, anche alla luce della giurisprudenza della stessa Corte, ha ribadito che “la determinazione, il finanziamento e l’erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato ‘dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione’ (sent. n. 62/2020)” (sent. n. 72/2020)»* (sent. n. 132/2021). Pertanto, dato che l’erogazione dei livelli essenziali coinvolge lo Stato (che li definisce) e le regioni (che organizzano il servizio e provvedono, con le loro risorse, al loro

finanziamento, salvo il ruolo perequativo dello Stato), i relativi bilanci, e i sistemi contabili tramite cui l'attività sanitaria è rendicontata, devono assicurare «*la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza [...] secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, c. 1, della l. n. 42/2009*» (C. cost. sent. n. 169/2017).

4.5. L'art. 20, inoltre, costituisce espressione dell'art. 117, c 2, lett. m), nella misura in cui, come chiarito dalla Corte costituzionale, tale competenza esclusiva consiste, non solo «*[nel]la determinazione dei livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie, [ma] anche [nel]le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l'erogazione delle stesse*» (sent. n. 231/2017), comprese quelle contabili per le quali, infatti, la legge statale è competente in via esclusiva per la determinazione dei saldi (art. 81, c. 6, Cost.) e per le modalità della loro omogenea determinazione (art. 117, c. 2, lett. e) Cost.).

4.6. In questa prospettiva, l'art. 20 è quindi rivolto all'attuazione all'art. 117, c. 2, lett. m) Cost. in quanto stabilisce «*condizioni indefettibili nell'individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni*» (sent. n. 197/2019). Ne consegue che l'art. 20 e la sua corretta interpretazione sono uno snodo che connette, da un lato, regole contabili e diritti fondamentali (dimensione individuale) e dall'altro, le stesse regole e l'autonomia (dimensione comunitaria). Tale disposizione, infatti, non presidia solo interessi singolari, ma è strumento di tutela delle autonomie, perché garantisce una adeguata connessione tra risorse e funzioni (art. 119, c. 4, Cost.), in particolare,

garantisce che le regioni siano concretamente poste in grado di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. *m*) Cost.) e, allo stesso tempo, che esse rispondano in modo trasparente dei risultati della gestione sanitaria, senza confusione con quelle ordinaria, attraverso il saldo del perimetro sanitario (che sia affianca a quello generale reso attraverso il risultato di amministrazione). Per questa ragione l'allegato che certifica i risultati del "perimetro sanitario" costituisce un elemento essenziale del "rendiconto generale" che, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 118/2011 e dell'art. 1, c. 5, del d.l. n. 174/2012, costituisce il mezzo documentale su cui si svolge il giudizio di parificazione.

4.7. Poiché il saldo espresso dal perimetro sanitario è strumentale alle finalità di cui all'117, c. 2, lett. *m*) Cost. in esso possono confluire solo "spese sanitarie" e nel suo ambito si devono assicurare meccanismi contabili e normativi tali da impedire che il finanziamento delle altre spese sanitarie avvenga a danno dei LEA. Nel dettaglio, l'art. 20 prevede: (i) la specifica indicazione delle risorse e delle spese destinate ai LEA da erogare ed erogati nell'esercizio (lettere *A.a*) e *B.a*), segnatamente, per le entrate, il "finanziamento sanitario ordinario corrente", determinato in base al "fabbisogno sanitario regionale standard" a finanziamento della spesa per LEA e *payback*); (ii) l'indicazione delle risorse e della spesa a copertura del disavanzo sanitario che la regione deve coprire (lettere *A.c*) e *B.c*). Inoltre, (iii) il perimetro comprende l'indicazione delle risorse e l'ammontare delle spese dei livelli "aggiuntivi" (lettere *A.b*) e *B.b*) (iv) nonché di quelle

per gli “investimenti” (lettere *A.d*) e *B.d*)), le quali sono oggetto di un particolare meccanismo di contabilizzazione (art. 29, c. 1. lett. *b*), cfr. C. cost. sent. n. 157/2020).

4.8. In estrema sintesi, le risorse del fondo sanitario nazionale di una regione in piano di rientro, qual è la Regione siciliana, confluiscono in un bacino più ampio, denominato “perimetro sanitario” il quale è oggetto di una unitaria gestione contabile che, oltre ai LEA, assorbe almeno due altri tipi di spese sanitarie.

4.8.1. Ci si riferisce in primo luogo alle entrate (e alle spese) per la copertura dei disavanzi sanitari, ossia delle perdite quantificate dal bilancio consolidato della sanità (art. 32 d.lgs. n. 118/2011). Tale ulteriore documento, “collegato al perimetro” esprime in modo sintetico l’esposizione delle aziende del servizio sanitario della regione verso i fornitori dei mezzi di produzione del servizio medesimo. L’inclusione nel perimetro di entrate e spese siffatte, secondo la citata giurisprudenza costituzionale, si può considerare costituzionalmente legittima solo se ed in quanto la contabilità regionale garantisca la necessaria separazione contabile dal fondo sanitario determinato a livello centrale, in modo concertato con le regioni, dal legislatore nazionale. Inoltre, la copertura postuma del disavanzo sanitario, che sintetizza l’esposizione verso i fornitori, si può considerare spesa diretta a garantire la continuità dei LEA, solo nel senso che essa è diretta ad evitare il rischio di interruzione della continuità del servizio.

4.8.2. In secondo luogo – poiché le prestazioni “aggiuntive” sono di

norma vietate in caso di regioni in piano di rientro (come nel caso siciliano, cfr. art. 2, c. 95, l. n. 191/2009; cfr. C. cost. n. 117/2018) – le uniche altre risorse e spese ammesse a “confusione” con i fondi per l’erogazione dei LEA sono quelle per gli investimenti, che, come la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato, sono essi stessi il mezzo e la premessa per una organizzazione che consente l’erogazione del servizio sanitario (sent. n. 157/2020).

4.9. Di fronte ad un perimetro più ampio di quello diretto alla sola erogazione e finanziamento dei LEA, esiste un reciproco vincolo costituzionale – derivate dagli artt., 2, 32, 117, c. 2, lett. *m*) e 119, c. 4 Cost. – per lo Stato e per la Regione di preservare tale destinazione, con leggi e contabilità che, da un lato, non amplino il perimetro oltre quello che il legislatore statale ha già tracciato, dall’altro, garantiscano la più volte richiamata separazione (anche interna) al perimetro. La giurisprudenza costituzionale ha precisato che l’attuazione da parte delle regioni deve rispondere a principi di “leale cooperazione tra Stato e Regione”, mettendo al riparo il fondo sanitario da indebiti assorbimenti ad opera di spese ordinarie e “altre” spese sanitarie, per giungere ad una *«concreta garanzia dei LEA: “spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale”, impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria*

(sentenza n. 169 del 2017)» (sent. n. 157/2020).

4.10. Inoltre, *«mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle prestazioni 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»* (sentenza n. 62/2020). La separazione contabile è dunque strumentale al principio della priorità allocativa della spesa “costituzionalmente necessaria” (sent. n. 6/2019, punto 4.1. *cons. in diritto*): come evidenziato nella sent. n. 169/2017, la mancanza di idonei dispositivi legislativi e contabili che tale separazione assicuri *«può causare la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano “a cascata”, attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275/2016)»*.

4.11. Riassumendo i risultati esegetici della sopra menzionata giurisprudenza, l’art. 20, interpretato in modo costituzionalmente conforme, costituisce il presidio contabile al punto di equilibrio raggiunto sulla definizione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicurata con prevalenza rispetto alla spesa e gestione ordinaria (sent. n. 6/2019 e n. 169/2017). A tale scopo sono dedicati l’art. 8, c. 1, lett. *a*) della l. n. 42/2009 e

l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 (che della prima costituisce attuazione), disposizioni le quali definiscono l'ambito per l'applicazione di una disciplina in deroga ai meccanismi di accertamento e impegno previsti per la parte ordinaria del bilancio regionale (sent. n. 132/2021, punto 2.2.2. *cons. in diritto*).

4.12. Tale disciplina eccezionale prevista per il sistema di accertamento e copertura si giustifica nell'ottica del principio della priorità e continuità della spesa costituzionalmente necessaria per i LEA. Per tutte le altre spese, invece, deve essere possibile: (a) separare entrate e spese; (b) verificare, in sede di bilancio, l'effettiva copertura e sostenibilità economica e finanziaria della spesa. Come di recente precisato nella sentenza n. 142/2021, *«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 del sistema sanitario 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 (sentenza n. 62/2020)»*. (enfasi aggiunta).

4.13. La disciplina contabile statale dell'art. 20 d.lgs. n. 118/2011 prevede, invero, una disciplina unitaria per le spese "sanitarie" come sopra riassunte ed indicate; onera perciò le regioni di completare il sistema, operando attraverso gli atti di esecuzione del bilancio di previsione. Nel sistema predisposto dal d.lgs. n. 118/2011, si dispone

che a valle dell'approvazione del bilancio con legge regionale – che si limita a stabilire gli equilibri generali e ad autorizzare le spese della c.d. Missione 13 – il perimetro sanitario sia adottato attraverso un atto ed un procedimento amministrativo (art. 39, c. 10 e 13, d.lgs. n. 118/2011). Segnatamente, il perimetro è approvato, in fase di gestione, con un atto della Giunta. Nella sua forma previsionale, il documento viene utilizzato per governare i saldi del comparto sanitario, per poi confluire in allegato “tipico” e necessario del rendiconto generale (art. 63 d.lgs. n. 118/2011), di cui è componente necessaria. È quindi attraverso tale documento contabile, previsionale e di rendiconto (il “perimetro sanitario”), che la Regione deve assicurare, con il supporto di adeguata “contabilità analitica” (C. cost. sent. n. 157/2020), la regola della separazione contabile tra spesa sanitaria destinata ai LEA e spesa sanitaria generica, in conformità a quanto precisato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

4.14. La necessità della separazione dipende anche dalla peculiare disciplina contabile che la semplice allocazione di poste nell'ambito indicato dall'art. 20 comporta. Segnatamente, l'inserimento nel perimetro sanitario determina, a prescindere dalla stretta inerenza ai LEA, un trattamento contabile derogatorio per tutte le spese ivi comprese. Infatti, l'art. 1, c. 5, d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che gli enti coinvolti nella gestione sanitaria sono soggetti alla disciplina dedicata del Titolo II del d.lgs. n. 118/2011, che si differenzia dalla disciplina contabile generale, presidiata dalla c.d. “competenza finanziaria potenziata”.

4.15. Per tale ragione, i crediti e i debiti afferenti al “perimetro sanitario” dell’art. 20 sono stati sottratti al riaccertamento straordinario per il passaggio alla nuova contabilità, né vengono normalmente “riaccertati” (cfr. art. 3, c. 4). Inoltre, l’art. 20 dispone che l’accertamento e l’impegno di spese non avviene in base alla esigibilità giuridica del debito o del credito (competenza finanziaria potenziata), ma attraverso automatismi che non presuppongono una previa rigorosa verifica della copertura. L’accertamento delle entrate, infatti, avviene automaticamente per effetto dell’impegno della spesa, senza una verifica preliminare del titolo dell’entrata. In secondo luogo, le risorse confluite nel perimetro non vengono svalutate ai sensi del § 3.3 dell’allegato 4/2, il quale prevede che « per le entrate tributarie che finanziano la sanità accertate sulla base degli atti di riparto e per le manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità [...], e accertate per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle finanze, non è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità” (enfasi aggiunta).

4.16. La peculiare disciplina contabile si giustifica, anche, per il ruolo che lo Stato assume, non tanto sul piano della definizione dei LEA e nella determinazione della correlata disciplina contabile (art. 117, c. 2 lett. e) ed m) Cost.), ma sul terreno della sua competenza concorrente per il finanziamento della spesa nell’ottica del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, c. 3, Cost.). Tramite la perimetrazione sanitaria del bilancio, infatti, lo Stato può svolgere un ruolo effettivo di coordinamento della finanza pubblica, impedendo che il

contributo perequativo a garanzia dell'uguaglianza nel godimento dei LEA - individuato tramite una complessa procedura di concertazione - non venga distolto dal suo scopo costituzionale e giunga a buon fine, cioè a beneficio dell'utente del servizio, tramite una spesa "finale" in servizi sanitari essenziali. La procedura passa dalla previa definizione dei fabbisogni, delle risorse regionali disponibili ed infine della misura del contributo perequativo a mezzo dell'IVA (art. 2 d.lgs. n. 56/2000, artt. 3 e 4 d.lgs. n. 68/2011, nonché artt. 25-27 d.lgs. n. 68/2011), risorse che concorrono a determinare il Fondo sanitario nazionale (FSN). Più nel dettaglio, la quantificazione del fabbisogno e la liquidazione dell'ammontare del FSN sono oggetto di concertazione con lo Stato (art. 2, c. 1, d.lgs. n. 281/1997 ed art. 8, c. 6, l. n. 131/2003) che da un lato, in una prima fase, centralizza le risorse, poi le trasferisce alle regioni.

4.17. Lo Stato, inoltre, subito dopo avere deliberato il riparto (art. 3, c. 12, d.lgs. n. 502/1992 ed art. 39, c. 1, d.lgs. n. 446/1997) eroga "in via anticipata" il fondo alle regioni, in una misura pari, almeno, al 97% (15, c. 24, del d.l. n. 95/2012 che ha stabilizzato l'art. 2, c. 68, l. n. 191/2009). Tale trasferimento ha un alto grado di affidabilità e liquidità, dato che la cassa statale è alimentata attraverso l'indebitamento ex art. 81, c. 2, Cost. Detto in altri termini, le risorse del fondo sanitario regionale sono trattate, contabilmente, come risorse interne al circuito della pubblica amministrazione ad alta esigibilità economica e giuridica, "presumibilmente" certe.

4.18. Questo spiega, altresì, perché le risorse trasferite sono vincolate

tramite residui passivi “tecnici e di destinazione” sottraendole alla stringente disciplina per l’applicazione della parte vincolata del risultato di amministrazione (ora espressamente “codificata” dall’art. 1, c. 897-898, della l.n. 145/2017) e del Fondo crediti di dubbia esigibilità (§ 3.3 dell’all. 4/2 d.lgs. n. 118/2011).

4.19. In definitiva, la fattispecie e gli effetti contabili dell’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 obbediscono ad una logica costituzionale che si può così sintetizzare: (a) garantire trasparenza sulle quantità e modalità di impiego di risorse destinate ai LEA; (b) garantire, nel tempo, la loro erogazione, assicurando il necessario delicato bilanciamento tra tutela della salute (art. 32 Cost.) ed equilibrio finanziario (art. 81 e 119 Cost.). Pertanto, la norma costituisce parametro interposto di costituzionalità, per i profili di competenza concorrente. Infatti, solo in tale prospettiva è giustificato il peculiare trattamento contabile di cui sopra. Resta inteso (c) che la disciplina derogatoria non può applicarsi per tutte le spese sanitarie, per le quali gli atti di esecuzione del bilancio, attraverso la separazione contabile richiesta dalla giurisprudenza costituzionale, devono consentire di verificare l’effettiva “sostenibilità economica” della spesa.

5. La rilevanza nel giudizio in corso. Quanto sopra esposto evidenzia che l’art. 6 della l.r. n. 3/2016 incide sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, ossia sull’oggetto del giudizio di parificazione. Infatti, la norma, estendendo alla spesa per il mutuo contratto nel 2007 il trattamento contabile previsto dall’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, da un lato

impedisce di rilevare, in termini giuridici e contabili, l'indebita distrazione di risorse del fondo sanitario ed il conseguente ricalcolo della parte vincolata del risultato di amministrazione, dall'altro consente di aggirare la questione della copertura della spesa sostenuta per la rata di restituzione.

5.1. La sua rimozione, al contrario, consentirebbe di calcolare un peggioramento del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019. Infatti, senza lo scudo normativo dell'art. 6 della l.r. n. 3/2016, la spesa per la rata di restituzione dell'anticipazione non sarebbe inseribile nel perimetro sanitario; essa, pertanto, andrebbe defalcata dalle relative poste passive. Di conseguenza, il saldo finale a consuntivo del perimetro sarebbe positivo, poiché il totale delle entrate vincolate sopravanzerebbe il totale delle spese legittimamente computabili come corrispondenti al vincolo di scopo. Tale saldo certificherebbe l'esistenza di entrate vincolate – allo stato non rilevate dal risultato di amministrazione – le quali non sono state impiegate per spesa "finale" sanitaria (ossia, per l'erogazione di servizi) ma a copertura di una spesa meramente finanziaria (l'ammortamento di un debito da restituzione di una erogazione finanziaria dello Stato).

5.2. In caso di saldo positivo del perimetro, dunque, vi sarebbe la necessità ricalcolare in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione ed in particolare della sua Riga C (all. n. 10 del d.lgs. n. 118/2011). La Riga C (ossia "parte vincolata"), infatti, si calcola effettuando una differenza, a fine esercizio, tra le entrate accertate che hanno vincolo di destinazione e le spese impegnate che a tale vincolo

corrispondono (cioè, che hanno “consumato” il vincolo). In definitiva, il saldo positivo del perimetro sanitario, in caso di declaratoria di incostituzionalità dell’art. 6 della l.r. n. 3/2016, determinerebbe, per effetto della crescita della componente vincolata di Riga C, anche una ulteriore compressione della parte disponibile (Riga E) del risultato di amministrazione, con il conseguente peggioramento del disavanzo effettivo, che la Regione deve assumere a punto di riferimento nel ciclo di bilancio, ai fini delle variazioni in sede di assestamento (cfr. C. cost. sent. n. 250/2013).

5.3. In particolare, risulta dagli atti che le quote di rimborso del finanziamento contratto nel 2007, per l’importo complessivo di € 127.848.927,87 (impegnate nella parte spesa sul capitolo 214918 denominato “interessi e spese sul prestito contratto con lo stato ai sensi dell'accordo stipulato in data 31 luglio 2007” per € 75.854.456,47 e sul capitolo 900023 per € 51.994.471,43, relativo alla quota capitale dello stesso prestito) sono finanziate con i capitoli di entrata 214918 (per la quota interessi) e 900023 (per la quota capitale) rientranti nel perimetro sanitario.

5.4. La dimostrazione della rilevanza perviene anche dalla assoluta “atipicità” della decisione delle Sezioni riunite siciliane che, da un lato, hanno accertato, in fatto, la destinazione delle risorse a spesa non sanitaria, dall’altro, non ne hanno potuto dichiarare l’effetto sul piano dei saldi, validando ugualmente il risultato di amministrazione. Le Sezioni riunite siciliane, infatti, hanno accertato come semplice irregolarità le spese sostenute nei predetti capitoli 214918 e 900023

(cfr. lett. B punto 3 lett c) del dispositivo) evidenziando in motivazione che far rientrare detta spesa nel perimetro sanitario «costituisce palese distrazione di risorse destinate a finanziare il sistema sanitario regionale», che i «suddetti capitoli non [sono] strettamente correlati al finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza, e che le «medesime valutazioni [sono state] effettuate [dai] tavoli tecnici ministeriali in sede di verifica dei LEA poiché in contrasto sia con l'Accordo per il Piano di rientro cui la Regione siciliana ha aderito nel 2005, sia con la legislazione vigente (art. 1, c. 796, lett. B della l. n. 296/2006 e art. 2, c. 80 e ss., della l. n. 191/2009)» (pag. 75 della decisione n. 6/2021/PARI). Tuttavia, pur avendo rilevato l'irregolarità in fatto (senza parificare le singole poste) non ne hanno tratto le necessarie conseguenze sul piano della conformità a diritto dei saldi (verificazione), poiché espressamente l'art. 6 della l.r. n. 3/2016 prevede che «è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario».

5.5. Per completezza va evidenziato che nella decisione è stata accertata una ulteriore irregolarità consistente nel disimpegno dell'importo di € 80.262.000,00, dal capitolo 413333 del perimetro sanitario, stanziati e impegnati a titolo di finanziamento aggiuntivo LEA, ai sensi dell'art. 4, c. 7, della l.r. n. 3/2016 e dell'art. 1, c. 1, della l.r. n. 16/2017, e destinato a finalità extra sanitarie in assenza dei presupposti normativi, sul quale questo Collegio si riserva di decidere dopo la sentenza della Corte costituzionale.

5.6. In conclusione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. n. 3/2016 è rilevante perché produce due effetti contabili che

alterano il risultato di amministrazione e precisamente: (a) consente di accertare le risorse ulteriori, per una spesa “non sanitaria” con le regole del perimetro dettate solo dall’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011), ossia con un accertamento automatico per effetto dell’impegno della spesa; (b) se anche si considerasse la rata per la restituzione dell’anticipazione come una spesa “sanitaria” non sarebbe garantita la necessaria separazione, consentendo lo svincolo delle coperture apposite, con effetto di scaricare sul fondo sanitario il “costo” della rata .

6. La non manifesta infondatezza. Ad avviso del Collegio, la norma regionale viola numerosi precetti costituzionali, mediante la manipolazione e violazione dell’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. Come si è evidenziato, tale norma dà attuazione, da un lato, al combinato disposto degli artt. 81, c. 6, Cost. e 117, c. 2, lett. m) Cost. e, per altro verso, all’art. 117, c. 2, lett. m) (in quanto declinazione concreta della delega di cui art. 8, c. 1, lett. a) della l. n. 42/2009). L’esito finale di tale manipolazione, infatti, è quello di precludere l’effettiva garanzia della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *sub specie* di LEA (art. 32 Cost.), nonché il principio della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse stabilito dall’art. 119, c. 4, Cost., valevole tanto per lo Stato (C. cost. sent. n. 22/2012), quanto per le Regioni e gli enti locali (C. cost. sentt. n. 188/2015, n. 10/2016 e n. 275/2016).

6.1. Violazione dell’art. 119, c. 1, Cost. L’art. 3, c. 6, della l.r. n. 3/2016 consente di dare copertura a spesa ordinaria senza una effettiva verifica della sussistenza delle entrate, in deroga alla

disciplina contabile ordinaria, con la conseguente violazione dell'art. 119, c. 1, Cost, il quale stabilisce che le regioni che *«hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa»* devono garantire il *«rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci»*. L'inserimento della spesa di ammortamento nel perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, infatti, consente di dare copertura "presuntiva" al debito di restituzione sorto nei confronti dello Stato sulla base della dell'art. 2, c. 46, della l. n. 244/2007 e, allo stesso tempo, di sottrarre le entrate inserite nel perimetro alla svalutazione delle poste con il FCDE. Nel perimetro sanitario, infatti, non possono entrare spese estranee (come si configura una spesa di restituzione di una anticipazione che ha avuto solo occasione in una spesa sanitaria e che non è diretta all'erogazione della "spesa finale" verso i fornitori, spesa che è stata già coperta ed estinta). In ogni caso, pure a volerla considerare "altra spesa sanitaria", una previsione di legge siffatta, autorizzando comunque la copertura a mezzo del fondo sanitario, deresponsabilizza le autorità regionali di bilancio dal trovare adeguate risorse che garantiscano la "sostenibilità economica" della spesa ordinaria ovvero della spesa sanitaria non strettamente destinata alla erogazione dei LEA (C. cost. sent. n. 142/2021). Infatti, per la Regione siciliana, che pure aveva originariamente previsto risorse aggiuntive da inserire nel perimetro a copertura della spesa di ammortamento del mutuo, è stato dapprima possibile accedere ad un sistema di regole contabili assai più favorevoli che non garantiscono l'effettiva verifica della esigibilità dell'entrate incluse e quindi il

riscontro della “sostenibilità economica” della spesa inclusa nel perimetro (ossia della copertura reale) e, successivamente, di svincolare le risorse aggiuntive previste dal perimetro stesso, scaricando il costo dell’ammortamento sul fondo sanitario.

6.2. Violazione dell’art. 119, c. 4, 117, c. 2, lett. m) e 32 Cost.

L’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, come si è sopra evidenziato, delinea il monte delle risorse che sono complessivamente destinate alla funzione sanitaria. Ossia individua il rapporto tra risorse disponibili e una delle “funzioni pubbliche attribuite” (art. 119 comma 4 Cost.) che – per la particolare rilevanza costituzionale (art. 117, c. 2, lett. m) e art. 32 Cost.) – è finanziata attraverso “gestione separata” interna al bilancio regionale, sulla base di entrate e spese appositamente “perimetrare”. Tali risorse devono essere espresse in un documento contabile, previsionale e consuntivo, retto da regole contabili derogatorie (il perimetro sanitario) e per il quale occorre verificare e misurare un distinto saldo. In particolare, come sopra si è visto, tutte le spese individuate dall’art. 20, sono “funzionali”, nel senso che sono, in termini contabili, collegate alla prestazione di beni e servizi da parte dei fornitori (disavanzo incluso, in quanto espressione, a saldo, delle prestazioni che sono risultate prive di idonee e adeguate coperture, a consuntivo). Ne consegue che l’inclusione della spesa di ammortamento nel perimetro sanitario, in quanto spesa “non funzionale” (o “finale”), determina una riduzione automatica delle risorse disponibili per le funzioni attribuite (art. 119, c. 4, Cost.), al di sotto, tra l’altro, del minimo necessario (e possibile) a presidio del

livello essenziale di prestazioni legate al diritto “sociale” alla salute (art. 32 e 117, c. 2, lett. *m*) Cost.).

6.2.1. Per comprendere come l’inclusione della spesa di ammortamento determini una violazione dell’art. 119, c. 4, (*sub specie* della adeguata proporzionalità delle risorse) è utile richiamare le norme che consentono di stabilire il monte delle risorse destinate alla spesa “finale” e, parallelamente, quelle che – per contro - consentono di qualificare la spesa di ammortamento come una spesa “non finale.”

6.2.2. Come è noto, l’organizzazione del sistema di finanziamento del servizio sanitario, è oggetto di competenza legislativa concorrente di Stato e regioni (C. cost. n. 231/2017, nel caso della Sicilia, art. 17 lett. *b*) e *c*) Statuto della Regione siciliana). In ragione di tale competenza concorrente, lo Stato contribuisce (in un’ottica perequativa, ai sensi dell’art. 119, c. 3) al finanziamento del servizio, attraverso una procedura concertativa realizzata nel sistema delle Conferenze (art. 2, c. 1, d.lgs. n. 281/1997 e art. 8, c. 6, l. n. 131/2003) correntemente denominata “Patto per la salute”. Il “Patto per la salute” decide il monte complessivo di risorse disponibili per i LEA e procede all’applicazione dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse tra le regioni, sulla base dei criteri di legge, evocati dalla sentenza n. 62/2020. Tale intesa viene introiettata nel sistema della decisione di bilancio statale attraverso una deliberazione del CIPE (art. 3, c. 12, d.lgs. n. 502/1992 e art. 39, c. 1, d.lgs. n. 446/1997). Nel caso della Regione siciliana, la quota di compartecipazione dello Stato è pari al 49,11% del fabbisogno non soddisfatto dalle fonti “regionali”

(art. 1, c. 830, l. n. 296/2006).

6.2.2.1. L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, con la definizione contabile del perimetro sanitario, provvede a raccogliere le risorse proprie (art. 119, c. 2, Cost) e le risorse di finanza derivata (art. 119, c. 3, Cost.) necessarie per l'erogazione delle funzioni attribuite in materia regionale, dentro un bacino contabile unitario, il quale deve raggiungere, a previsione e consuntivo, un proprio equilibrio interno. Le risorse che vi confluiscono sono commisurate al fabbisogno per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, salvo risorse "aggiuntive" che la regione può reperire per la copertura di disavanzi o, in caso di regioni *in bonis*, per l'erogazione di livelli di assistenza supplementari. Il comune denominatore di tali risorse è che esse devono essere tutte destinate a "corrispettivo" di beni e servizi impiegati nell'erogazione del servizio sanitario (c.d. "spesa finale" sanitaria).

6.2.2.2. L'inclusione delle spese di ammortamento nel perimetro sanitario, per contro, produce una riduzione delle risorse destinate al finanziamento concorrente della "funzione pubblica attribuita" in materia sanitaria. Infatti, la spesa di ammortamento del debito a suo tempo contratto non va a beneficio dei fornitori dei mezzi per l'erogazione del servizio, ma a riduzione di un debito con lo Stato, andando ad abbattere il monte delle risorse, che - con il concorso dello Stato medesimo - sono state ritenute indefettibilmente destinate al servizio sanitario, nell'ambito di un delicato bilanciamento avvenuto in sede legislativa, con le procedure concertative sopra

richiamate.

6.2.2.3. Tale inclusione è quindi illegittima, ai sensi dell'art. 119, c. 4, ed in ultima analisi ai sensi degli artt. 117, c. 2, lett. *m*) e 32 Cost., per tre ragioni: (a) perché la spesa di ammortamento del debito è una spesa non sanitaria, estranea cioè alle "funzioni pubbliche" di cui all'art. 119, c. 4, Cost.; (b) perché tale inclusione del perimento avviene senza rispettare il principio della separazione contabile necessaria per garantire l'effettiva erogazione dei LEA (corollario degli artt. 117, c. 2, lett. *m*) e 32 Cost.); (c) perché produce un effetto di compensazione a favore dello Stato, che così può diminuire l'apporto costituzionalmente dovuto per il cofinanziamento dei LEA, per riequilibrare le diverse capacità fiscali dei territori, ai sensi dell'art. 119, c. 3 Cost.

6.2.3. L'art. 6 della l.r. n. 3/2016, infatti, include nel perimetro, diretto al finanziamento della "funzione" sanitaria, una spesa "non finale", cioè non diretta alla erogazione del servizio.

6.2.3.1. A tale proposito giova rammentare che l'indebitamento è un'operazione economico-giuridica che può assumere diverse forme, a fronte di una comune "causa di finanziamento" (C. cost. sent. n. 188/2014; SRC Campania n. 96/2020/PAR). L'art. 119, c. 6, Cost. vieta direttamente l'operazione economico-giuridica e, allo stesso tempo, determina l'incostituzionalità degli effetti contabili, di entrata e di spesa, che tale operazione rappresentano ed autorizzano. A loro volta, sia entrate che spese, generano un saldo specifico che fa parte dei fondamentali della rendicontazione e del quale deve essere

verificata la legittimità di sede di parificazione (cfr. C. cost. sentt. n. 49/2018, § 3 *in diritto*, e n. 4/2020, § 4.4. *in diritto*). Il saldo dell'indebitamento indica il montante della spesa pluriennale di ammortamento. Gli effetti contabili dell'indebitamento sul risultato di amministrazione sono quindi due: (1) una entrata che espande la capacità di spesa, con un miglioramento del saldo (il risultato di amministrazione), (2) una spesa pluriennale di restituzione (ammortamento).

6.2.3.2. Riguardato dal lato delle entrate, l'indebitamento è forma di copertura eccezionale, cui le Regioni possono fare ricorso alle condizioni e per gli scopi costituzionali stabiliti dall'art. 119, c. 6, Cost. Sul piano contabile, l'entrata è infatti "destinata" al finanziamento di investimenti (Riga "D" del risultato di amministrazione, all. n. 10 d.lgs. n. 118/2011, cfr. SS.RR. spec. comp. sent. n. 23/2019)

6.2.3.3. Riguardato dal lato delle spese, l'indebitamento è invece una posta passiva corrente e ricorrente (la rata), che si protrae nel tempo, con destinazione rivolta, esclusivamente, al "servizio" del debito: la transazione che la posta contabile registra è il corrispettivo per il debito a suo tempo contratto (il "servizio del debito"), non il costo finanziario dell'erogazione di beni e servizi mediante i quali si svolgono le funzioni pubbliche nell'esercizio. Proprio in ragione dell'estraneità della spesa per ammortamento alle funzioni di "front office" (art. 119, c. 4, Cost.), con la riduzione dei margini di autonomia del bilancio negli anni successivi (art. 119, c. 1 e 2), la novella costituzionale del 2012 ha previsto la necessità di un "piano

di ammortamento". Il piano di ammortamento è una garanzia contabile di fronte al carattere "non finale" della spesa ed al vincolo di bilancio pluriennale che ne discende sul bilancio delle autonomie, a garanzia di una effettiva prevedibilità dell'andamento della spesa e della programmazione della sostenibilità degli oneri nel tempo, per garantire coerenza tra gestione del bilancio, contabilità di mandato e salvaguardia delle generazioni future.

6.2.3.4. Chiarito il rapporto tra operazione economica e contabilizzazione e la diversa qualificazione contabile di entrate e spese che ne scaturiscono, si comprende come e perché la spesa collegata al servizio dell'indebitamento non può entrare nel rapporto tra risorse e funzioni, per il quale l'art. 119, c. 4, Cost. impone una adeguata proporzione. Infatti, tale disposizione costituzionale, nell'elencare le risorse utili a finanziarie le funzioni (individuate nelle "risorse di cui ai commi precedenti"), non contempla le entrate da indebitamento (previste invece dal c. 6); parallelamente, le risorse dei commi 2 e 3 non possono essere erose dal dall'ammortamento, che è una spesa estranea all'erogazione delle funzioni, poiché destinata esclusivamente al servizio del debito. Ne consegue che la spesa per ammortamento, in quanto spesa obbligatoria, deve sì rimanere a carico della finanza regionale, ma deve essere coperta attraverso entrate che non abbiano un vincolo di destinazione "funzionale", pertanto con la compressione di una spesa diversa da quella strettamente necessaria allo svolgimento delle funzioni pubbliche ai sensi dell'art. 119, c. 4, Cost.

6.2.3.5. La spesa per ammortamento, quindi, non può andare ad erodere le risorse destinate alla erogazione del servizio sanitario (art. 20 del d.lgs. n. 118/2011), nell'ambito delle quali deve essere garantita la costante distinzione tra spese sanitarie per i LEA e le altre spese (anch'esse sanitarie, cfr. C. cost. sentt. n. 169/2017, n. 62/2020 e n. 142/2021). Essa, infatti, è una spesa esclusivamente destinata a "servizio del debito". Per questa ragione, la legge attuativa della l. cost. n. 1/2012, nel disciplinare i saldi fondamentali degli enti territoriali, ha imposto che l'equilibrio sussista, in primo luogo, tra entrate e spese "finali", al netto di entrate e spese derivanti da indebitamento (artt. 9 e 10 l. n. 243/2012). L'equilibrio di bilancio, infatti, non è un precetto fine a sè stesso, ma è strumentale alle finalità istituzionali dell'organizzazione a cui si riferisce. Nel caso delle autonomie, la *mission* fondamentale stabilita dalla Costituzione, è la proporzione tra risorse e funzioni attribuite, a garanzia della quali è stabilito l'equilibrio (art. 119, c. 1) e le correlate responsabilità di coordinamento dello Stato (art. 120 Cost.).

6.2.3.6. Di conseguenza, riassumendo: (a) la spesa da ammortamento del debito è una uscita "non finale" (estranea all'equilibrio di funzionamento e legittima solo se collegata ad una operazione di "finanziamento" di investimenti). Essa non è sostenuta a servizio delle prestazioni funzionali (in questo caso sanitarie), ma, appunto, a "servizio del debito" pregresso; (b) nel presupposto che le risorse complessivamente individuate con le procedure sopra ricordate e confluenti nel perimetro contabile dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011,

possono finanziare ed essere esclusivamente destinate a spese “finali” sanitarie, allora, l’inclusione della spesa di ammortamento nel perimetro sanitario è costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 119, c. 4, Cost.

6.2.3.7. Giova altresì precisare che la spesa di ammortamento del debito non può essere in alcun modo ritenuta equivalente alla copertura del disavanzo sanitario pur compreso nel perimetro (art. 20, lett. c) d.lgs. n. 18/2011), in quanto il disavanzo sanitario altro non è che la sintesi (in saldo) dell’esposizione del Servizio sanitario regionale verso i fornitori, ovvero un debito contabilmente “corrispettivo” all’erogazione del servizio. Per tale ragione (e solo se riguardato in quest’ottica) l’inclusione della spesa per la copertura del disavanzo sanitario è compatibile con l’art. 119, c. 4, e con il principio di destinazione espresso dall’art. art. 8, c. 1, lett. b) della l. n. 42/2009, in coerenza con l’art. 117, c. 2, lett. m) Cost.

6.2.4. In secondo luogo, come già accennato, l’art. 6 della l.r. n. 3/2016, prevede espressamente che la copertura della spesa per l’ammortamento del debito nel perimetro, avvenga a valere sul Fondo sanitario («è “autorizzato l’utilizzo di una quota del Fondo sanitario”), escludendo qualsiasi forma di separazione contabile. La Regione siciliana, dunque, con la norma portata all’attenzione del Giudice delle leggi, è venuta meno al principio di leale cooperazione, non assicurando una effettiva separazione delle risorse del fondo sanitario a supporto dei LEA (C. cost. sentenze n. 169/2017 e n. 157/2020) e le “altre” spese sanitarie, espressamente prevedendo l’ipotesi di una

indifferenziata erosione delle risorse del Fondo sanitario.

6.2.5. In terzo luogo, ed infine, a prescindere dalla qualificazione della ridetta spesa come “estranea” o “altra spesa sanitaria”, non possono rientrare nel perimetro debiti nei confronti dello Stato. Lo Stato, infatti, è allo stesso tempo co-finanziatore (art. 2, c. 4, d.lgs. n. 56/2000) e garante del servizio (art. 120 Cost.), con funzioni di riequilibrio territoriale e di ripristino di condizioni dell’uguaglianza dell’erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2, lett. *m*) Cost.) (cfr. C. cost. sent. n. 169/2017). Così legiferando, si consente invece un immediato effetto di compensazione con la riduzione della compartecipazione dello Stato al fondo sanitario destinato alla erogazione dei LEA.

6.3. Violazione delle competenze esclusive statali ex art. 117, c. 2, lett. e) Cost. ed art. 81, c. 6, Cost., in materia di saldi e di armonizzazione contabile. Come è noto, la l. cost. n. 1/2012 ha riservato alla legge statale la determinazione della struttura dei saldi (art. 81, c. 6, Cost.) su cui si misura l’equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito, a cui si accompagna la più generale competenza legislativa esclusiva a presidio dell’armonizzazione dei conti pubblici (art. 117, c. 2, lett. *e*) Cost.). L’art. 6 della l.r. n. 3/2016, come si è sopra evidenziato, è una norma regionale che altera la struttura delle spese che concorrono a determinare il saldo del perimetro sanitario, ossia uno degli equilibri di bilancio che devono essere rispettati a preventivo ed a consuntivo dai bilanci regionali, a garanzia dei diritti di cittadinanza (art. 117, c. 2, lett. *m*) Cost.). L’art. 6

della l.r. n. 3/2016, pertanto, introduce un allargamento del perimetro dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 che è illegittimo anche per la circostanza che la Regione siciliana ha esercitato una competenza normativa che non le spetta, per aggirare l'obbligo di separazione contabile che deriva dal complesso dei principi costituzionali ricostruiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare con le sentenze n. 169/2017, n. 62/2020 e n. 142/2021.

6.3.1. La violazione di tale competenza, come sopra si è evidenziato, "ridonda" (C. cost. sent. n. 196/2018) sull'equilibrio di bilancio generale, misurato dal risultato di amministrazione, poiché consente di scaricare il costo della rata del debito contratto con lo Stato su entrate che - in ragione della loro peculiare destinazione funzionale - sono accertate sulla base di una disciplina eccezionale, eccezionalità che si giustifica solo per tale peculiarità, ossia l'esigenza di garantire l'erogazione dei LEA. Si aggiunga che le eventuali ulteriori coperture - stanziabili in caso di sopravvenuta insufficienza delle risorse, emergente con i consuntivi sanitari ai sensi dell'art. 4, c. 7, l.r. n. 6/2013 - sono anch'esse sottratte a tale verifica, proprio per effetto della loro inclusione nel perimetro sanitario. Ne riviene che il meccanismo previsto dalla legge regionale dà copertura finanziaria all'ammortamento, senza verificare l'effettività delle risorse complessive (cfr. C. cost. sent. n. 26/2013 e n. 197/2019) e in ogni caso, a danno di coperture che devono garantire la continuità di erogazione dei LEA. La legge regionale, dunque, altera la perimetrazione sanitaria e quindi la struttura del relativo saldo riservata alla

competenza normativa dello Stato; ciò consente alla Regione di avvalersi di coperture ineffettive e/o che hanno altra destinazione, con il rischio di esporre la Regione ad ulteriori disavanzi prospettici. Infatti, come è noto, copertura ed equilibrio, sono “*due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario*” (C. cost. sent. n. 192/2012, nonché sentt. n. 184/2016, n. 274/2017, n. 227/2019, n. 244/2020). Inoltre, la disciplina regionale, alterando il saldo, non consente l’effettiva misurazione della capacità della Regione di impiegare le risorse disponibili in modo conforme agli obiettivi costituzionali, minando la trasparenza e l’omogeneità dei saldi che la riserva di legge statale mira a garantire, nell’ottica della c.d. contabilità di mandato (C. cost., sentt. n. 184/2016, n. 228/2017, n. 49/2018 e n. 80/2021).

6.4. Violazione dell’art. 119, c. 6, Cost. L’art. 6 della l.r. n. 3/2016 consente di dare copertura ad una spesa di ammortamento, per un indebitamento contratto con il MEF nel 2008. La spesa ha titolo in una operazione che, a suo tempo, ha fornito risorse per la copertura del disavanzo di area sanitaria. A tal proposito, giova ricordare che la spesa a copertura di un saldo negativo non è mai spesa di d’investimento, ma una spesa indifferenziata e indifferenziabile nelle componenti che hanno portato alla sua formazione.

6.4.1. Come si è sopra precisato, l’art. 119, c. 6, vieta le operazioni giuridico-finanziarie che hanno caratteristica di indebitamento, cioè le operazioni tramite cui si ottiene per un certo tempo la disponibilità di capitale finanziario di terzi, soggetto a restituzione (archetipo

comune delle operazioni di cui Regolamento Ue del 21 maggio 2013, n. 54, all. A, c.d. SEC 2010, cfr. §§ 20.71, 20.72 e 20.117, nonché per l'ordinamento, interno, art. 3, c. 17, della l. n. 350/2003, cfr. SRC Campania n. 96/2020/PAR).

6.4.2. L'operazione giuridica, come sopra si è evidenziato, è stata facoltizzata dalla legge statale (art. 2, c. 46-48 della l. n. 244/2007, cfr. punti 3.4.1. e ss. di questa ordinanza), che si è peraltro visto essere irrilevante in questo giudizio di parificazione (in ragione della struttura della giurisdizione contabile e dei parametri di giudizio che essa è tenuta ad applicare nel giudizio di parificazione, cfr. art. 39 del T.U. n. 1214/1934, oltre in base a quanto precisato dalla giurisprudenza costituzionale). La norma statale ha però consentito di accedere alla liquidità necessaria non solo per pagare, ma anche per dare copertura al disavanzo sanitario pregresso, attraverso indebitamento. La legge statale ha quindi consentito, sul piano amministrativo e civilistico, di compiere un'operazione altrimenti vietata. Ferma restando la validità dell'operazione negoziale, estranea alla cognizione di questo giudice, occorre peraltro discernere e verificare se e come gli effetti contabili di tale operazione risultino inficiati da dubbia costituzionalità, per effetto del vizio della legge statale, allo stato non sindacabile. In buona sostanza, si tratta di verificare se gli effetti contabili dell'operazione negoziale, a suo tempo compiuta, non siano comunque, a loro volta, inficiati da un vizio di costituzionalità "derivato", per violazione dell'art. 119, c. 6, Cost. Gli effetti contabili di tale operazione sono infatti appannaggio

esclusivo del bilancio della Regione siciliana.

6.4.3. Esaurito l'effetto contabile dell'entrata della copertura a suo tempo individuata, il bilancio della Regione siciliana continua a subire gli effetti di una forma di trasferimento statale a sostegno dei livelli essenziali delle prestazioni che non potrebbe essere soggetto a "restituzione", in quanto si tratta di una forma copertura non consentita dalla Costituzione, sia perché limita e comprime l'autonomia di bilancio dell'ente territoriale al di fuori delle ipotesi del c. 5 dell'art. 119 Cost, sia perché si scarica in negativo sui livelli essenziali delle prestazioni nei termini sopra esposti. Infatti, a ben vedere, sono proprio le leggi regionali che autorizzano la spesa di ammortamento a costituire il mezzo legislativo attraverso il quale la fattispecie negoziale costituzionalmente illegittima consuma la violazione agli interessi presidiati dall'art. 119, c. 6, Cost.

6.4.4. A tal proposito occorre ricordare che la c.d. *golden rule* non è solo una norma proibitiva, ma è in primo luogo una norma sulle competenze, a presidio dell'autonomia finanziaria delle regioni, competenze che emergono mettendo in connessione il comma 6 con i commi che lo precedono (C. cost. sent. n. 4/2020) e con l'art. 81, c. 2, Cost., in materia di indebitamento statale.

6.4.5. Il combinato disposto dell'art. 119, c. 6, con l'art. 81, c. 2, Cost., infatti, fa dell'indebitamento uno strumento di copertura eccezionale, attivabile alle condizioni previste dalla Costituzione; diversamente la copertura delle spese deve essere assicurata da entrate proprie (ovvero con finanza derivata senza obbligo di restituzione), ossia

senza ricorso al mercato o al debito con altre pubbliche amministrazioni (C. cost. sent. n. 181/2015).

6.4.6. Allo stesso tempo, il medesimo combinato disposto è una norma sul sistema delle fonti, in quanto indica il contenuto possibile delle leggi di bilancio statale e regionali (essendo l'indebitamento ed il suo saldo uno degli oggetti tipici della legislazione di bilancio). In base a questa disciplina, la Costituzione ha dunque previsto una precisa distribuzione di competenze normative: (a) la legge statale può disporre ed autorizzare indebitamento, attribuendo agli apparati centrali la capacità giuridica di contrarre indebitamento per spesa corrente (purché con una procedura, rinforzata, ed in funzione anticicla; cfr. art. 81, c. 2, Cost.); (b) la legge regionale può disporre indebitamento solo per spese di investimento (art. 119, c. 6, Cost.)

6.4.7. La Costituzione, in buona sostanza, contempera le esigenze dell'indebitamento per spesa sociale corrente (art. 81, c. 2, Cost.) con quella di una razionalità del sistema della finanza pubblica, individuando nello Stato un centro di coordinamento della politica economica, a garanzia di una effettiva erogazione dei livelli essenziali dei diritti. Spetta quindi allo Stato il compito di vigilare e "custodire" l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (sent. n. 107/2016), anche sul terreno dell'uguaglianza e del responsabile esercizio dell'autonomia, conferendogli un ruolo di "garanzia" sull'intero sistema di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 3 e 117, c. 2, lett. *m*) Cost.). Tale funzione di coordinamento implica il dovere di attivare i poteri sostitutivi previsti dalla legge (art. 120 e

126 Cost.), in caso di fallimento dell'autonomia, senza invece autorizzare una sua compressione surrettizia in assenza di tale sostituzione.

6.4.8. Questo significa che non sono ammesse leggi che invece consentono di vincolare l'autonomia regionale a mezzo di indebitamento, al di fuori dei presupposti dell'art. 119, c. 6, Cost. conseguentemente, la legge regionale non può autorizzare la restituzione di somme per operazioni di finanziamento da parte dello Stato che riducono l'autonomia di bilancio dell'ente Regione per tempi che superano la responsabilità di mandato delle amministrazioni che avevano la responsabilità di ripianare il disavanzo sanitario coperto con indebitamento.

6.4.9. Pertanto, l'art. 6 della l.r. n 3/2016 è altresì illegittimo per il semplice fatto di stabilire la restituzione di un prestito contratto con lo Stato al di fuori del perimetro delle competenze normative e delle responsabilità stabilite dalle richiamate norme costituzionali. La giustiziabilità della legge regionale anche per questo vizio è resa necessaria per esigenze logiche e di sistema tipiche del principio di costituzionalità in una Costituzione rigida che prevede l'autonomia degli enti territoriali (art. 114 Cost.): se non si potesse giustiziare direttamente la legge regionale di spesa che dispone la restituzione del debito allo Stato, la legge statale potrebbe costantemente autorizzare forme di indebitamento non ammesse dalla Costituzione, senza incorrere nel rischio di un una censura di incostituzionalità, nemmeno indiretta. Essa, infatti, ricadrebbe in una "zona d'ombra"

difficilmente sindacabile nel corso di giudizio: (a) in ragione della congiunzione di interessi tra le parti che hanno stipulato l'operazione giuridica di indebitamento; (b) per l'irrilevanza della legge statale nel giudizio di parificazione, laddove essa si limita ad "autorizzare" tale forma di indebitamento.

6.4.10. In un contesto siffatto, la legge statale potrebbe avere effetti sostanzialmente abrogativi dell'art. 119, c. 6, Cost., senza rimedi di giustizia costituzionale in grado di presidiare in modo effettivo una norma (l'art. 119, c. 6 Cost.) che è posta a presidio dell'autonomia e delle connesse responsabilità democratiche, come già evidenziato dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 4/2020 (con l'espressione sintetica, "a ciascuno il suo"). Come evidenziato nella sentenza da ultimo citata, l'art. 119, c. 6, "chiude" la disposizione costituzionale sull'autonomia, dopo avere elencato le reciproche responsabilità finanziarie di Stato, regioni ed enti locali, per garantire che le articolazioni della Repubblica (art. 114 Cost.) operino ciascuno nel proprio ambito di competenza e di autonomia, anche sul piano della politica economica.

6.4.11. Per tale ragione, il sindacato della legge regionale per il vizio derivato dalla legge statale (nella specie dell'art. 6 della l. r. n. 3/2016) consente di eliminare dal sistema l'effetto giuridico contabile che permette allo Stato di aggirare l'art. 119, c. 6, Cost., a tutela della l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, anche sul terreno della coesione territoriale.

P.Q.M.

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione:

1) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3, per violazione degli artt. 119, c. 1, 4 e 6 Cost., nonché del combinato disposto artt. 81, c. 6, Cost. e 117, c. 2, lett. e) Cost. e, per altro verso, del combinato disposto degli artt. 117, c. 2, lett. m) e 32 Cost.;

2) ordina la sospensione del giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) dispone, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente della Regione siciliana e al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

Così disposto in Roma, nella camera di consiglio del 7 ottobre 2021.

GLI ESTENSORI

IL PRESIDENTE

Francesco SUCAMELI

Mario PISCHEDDA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Andrea LUBERTI

f.to digitalmente

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 7 ottobre 2021, ai sensi dell'art. 128, c. 3, del c.g.c., è stata depositata in Segreteria in data 17 gennaio 2022.

IL DIRIGENTE

Maria Laura IORIO

f.to digitalmente