



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

QUESTIONI GIURIDICHE RELATIVE ALL'ACCORDO TRA IL GOVERNO E LA REGIONE SICILIANA IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA

1. È pervenuto a questo Assessorato l'Accordo di Finanza pubblica per in 2018, trasmesso dalla Segreteria tecnica del Ministro per l'Economia e delle Finanze

Tale accordo in corso di definizione con lo Stato va collocato nell'alveo dell'evoluzione della disciplina del coordinamento e del risanamento della finanza pubblica e del contributo offerto in materia da una densa giurisprudenza della Corte costituzionale.

La Corte ha già da tempo stabilito il carattere necessariamente transitorio delle previsioni statali che prescrivono unilateralmente il contributo al risanamento della finanza pubblica da parte delle Regioni, invitando Stato e Regioni a convenirne il dimensionamento nell'ambito di puntuali accordi in esito a negoziazioni incentrate sul principio della leale collaborazione.

In termini generali le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali vanno qualificati principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tuttavia, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono quindi presentare il carattere della temporaneità e postulano che lo Stato definisca di volta in volta, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro organico delle relazioni finanziarie con le Regioni e gli enti locali, per non sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici delle singole manovre di finanza pubblica.

Se non può revocarsi in dubbio che l'imposizione che la legislazione statale impone alle Regioni di contributi alla finanza pubblica incide inevitabilmente sul livello dei servizi e del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, di guisa che lo Stato, in una prospettiva di lungo periodo, dovrà scongiurare il rischio dell'impossibilità di assicurare il rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza in materia sanitaria e di garanzia del diritto alla salute. Tale rischio dovrà essere evitato, eventualmente, mediante il reperimento di risorse in ambiti diversi da quelli riguardanti la spesa regionale.



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

Sotto altro profilo il Giudice delle leggi ha stigmatizzato il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni finanziarie per determinare l'importo del contributo gravante su ciascuna ricorrente, ritenendo tale comportamento non rispettoso del principio di leale collaborazione. Ne discende, infatti, che la mancata stipula degli accordi ha determinato un'ulteriore riduzione del livello del fabbisogno sanitario nazionale, in conseguenza dell'accollo alle Regioni a statuto ordinario di un maggiore contributo al risanamento della finanza pubblica, in vista del raggiungimento dei saldi complessivi previsti dalla manovra di bilancio (Corte cost n. 103 del 2018).

Ed infatti il principio di leale collaborazione, sia nei rapporti Stato-Regione che per quelli tra le Regioni in sede di auto-coordinamento postula *“un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche”*.

Come precisato l'accordo delle Regioni *“deve quindi garantire che ogni realtà territoriale sia posta nelle condizioni di assicurare i LEA, ferma restando la responsabilità individuale di ogni Regione nell'allocare i tagli su quelle voci a ridotta o scarsa efficienza il cui sacrificio non pregiudica i servizi essenziali per i cittadini”*¹.

Ne discende che l'impossibilità di coprire il contributo in questione di fronte alla proroga del contributo imposto alle Regioni è stata disposta anche di fronte a comprovate carenze della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti relativi all'assistenza sociale (cosiddetti LIVEAS) deve indurre a ritenerne l'illegittimità.

Giova al riguardo ricordare che la Corte costituzionale ha ritenuto l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (sent. n. 65 del 2016), e ciò al fine di offrire alle Regioni un rilevante elemento orientativo nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di compressione delle risorse impiegate, segnando il limite minimo al di sotto del quale la spesa non è ulteriormente riducibile.

Invero con riguardo alle proroghe che della determinazione dei contributi rispetto all'originario termine triennale del contributo imposto alle Regioni ordinarie e speciali - sebbene con le note differenziazioni - il legislatore statale non ha in alcun modo considerato la necessità di definire i cd. Liveas».

Non può infatti revocarsi in dubbio che giusta l'art. 119, quarto comma, Cost. spetta allo Stato garantire agli enti territoriali *“risorse sufficienti a finanziare integral-*



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

mente le funzioni pubbliche loro attribuite", funzioni che vanno ricondotte, nella gran parte dei casi, nell'ambito dei diritti sociali. Ne discende che la mancata definizione dei LIVEAS (a partire dall'assistenza sociale) ha consentito al legislatore di aggirare del tutto il limite sancito dalla Carta fondamentale, con la possibilità di determinare unilateralmente, ed a prescindere da qualsiasi parametro di adeguatezza, e con continuate proroghe il contributo in argomento.

Il venir meno delle risorse disponibili ha determinato in alcune aree del territorio nazionale, e peraltro in quelle dove maggiore è l'incidenza del divario economico-sociale la drastica riduzione dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali in spregio al corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica richiesto ai sensi degli artt. 117, III comma e 119 Cost. il cui esercizio non può ritenersi arbitrario, ma assoggettato al canone generale della ragionevolezza e proporzionalità efficacia e sostenibilità (sent. n. 22 del 2014 e n. 236 del 2013).

Giova al riguardo richiamare le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale nel ritenere in contrasto con la Costituzione la ritenzione sine die da parte dello Stato delle risorse determinate quale contributo al risanamento della finanza pubblica, peraltro poi confermate nella copiosa giurisprudenza in materia.

Il detto contributo imposto a tal fine alle Regioni speciali può ritenersi legittimo se ed in quanto l'accantonamento delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, abbia carattere transitorio *"perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione"*.

La procedura di modifica delle norme di attuazione costituisce infatti il *"mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale"* (Corte cost. n. 77 del 2015).

2. Come noto le disposizioni legislative concernenti il contributo al risanamento della finanza pubblica in argomento sono state adottate nelle more dell'attuazione dell'articolo 27 della legge n. 42/2009, che prevede il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, perequazione e solidarietà secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti.

Successivamente il concorso medesimo è stato definito prevalentemente mediante accordi bilaterali, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le singole autonomie speciali.

Giova ricordare che il contributo alla finanza pubblica delle Autonomie speciali si attua attraverso:



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

a) accantonamenti effettuati dallo Stato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza statutaria, in sostituzione dei mancati tagli di spesa;

b) assunzione di oneri relativi a funzioni statali al fine di conseguire risparmi per il bilancio dello Stato permanenti o per annualità definite;

c) applicazione del patto di stabilità interno, dal 2016 affiancato, e gradualmente sostituito, dalla disciplina in materia di pareggio di bilancio.

Secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale, in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica, può intervenire sulle spese e sui saldi di bilancio degli enti territoriali, con il limite tuttavia della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione, che deriverebbe dall'impossibilità, per gli enti territoriali, di esercitare le funzioni fondamentali (sentenze n. 10/2016, n. 188/2015 e n. 241/2012).

Gli accantonamenti tributari sono quote di risorse che rimangono nella titolarità della Regione, ma sono temporalmente sottratte alla sua disponibilità, in quanto strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale.

Come ricordato legittimità di tale strumento è stata confermata dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 77 e n. 82 del 2015, n. 127 del 2016 e anche più recentemente con le sentenze n. 151 e n. 154 del 2017. Tuttavia, fatti salvi i recenti contributi, il legislatore statale ha definito una disciplina "a regime" degli accantonamenti, che prevede il *dies a quo*, senza indicare la scadenza dell'accantonamento.

Al riguardo, la recente giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 77 del 2015) ha ingenerato dubbi circa la vigenza a regime della misura dell'accantonamento affermando, da un lato, che l'accantonamento è una misura transitoria mediante la quale le risorse "sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese", dall'altro, che i rapporti finanziari conseguenti all'applicazione degli accantonamenti devono necessariamente trovare apposita regolamentazione "in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'articolo 27 della legge n. 42 del 2009".

Secondo il Giudice delle leggi (sent. 103/2018) "non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata" ma richiamando la sentenza n. 169/2017 il Giudice delle leggi ha, altresì, osservato che, "le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo stato, le regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al controllo parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo".



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

Dalla lettura dei punti della bozza emerge l'intenzione della parte statale di sterilizzare i saldi del bilancio dello Stato, ben oltre le previsioni della vigente normativa finanziaria, riservandosi al punto 4 addirittura la facoltà di modificare per un periodo di tempo definito i contributi di cui al punto 2 (di 1.304,945 milioni di euro per l'anno 2018 e di 1.001 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019) per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei contributi stessi.

Mentre al punto 5 si aggiunge che *"Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee il contributo di cui al punto 4, primo periodo, può essere incrementato per un periodo limitato di una ulteriore percentuale non superiore al 10 per cento"*.

Si tratta di previsione di eccezionale applicazione, ma che avrebbe effetti rilevanti sul bilancio. Ma occorre verificare se altre Regioni speciali hanno già sottoscritto l'impegno al fine di una più compiuta valutazione, anche alla luce dell'evoluzione della politica finanziaria dello Stato.

In secondo luogo, la bozza contempla al punto 6 l'impegno da parte della Regione di ritirare i ricorsi pendenti che si riducono al ricorso in Corte Costituzionale avverso i commi 829 e 830 dell'articolo 1 della legge di bilancio dello Stato n. 205 del 2017, nonché a rinunciare ad eventuali effetti finanziari positivi delle pronunce di accoglimento di ricorsi di altre Regioni. Va segnalato al riguardo che la questione della compartecipazione alla spesa sanitaria, sulla disposizione della l.r. n. 8 del 2018, è oggetto del ricorso proposto dallo Stato nei confronti della Regione e pertanto non rileva in questa sede.

Al riguardo non può non evidenziarsi l'assoluta impossibilità di accedere alla disponibilità dei legittimi diritti nascenti da siffatte eventuali positive pronunce.

Del tutto inaccettabile, ed in contrasto con incontrovertibili principi costituzionali, a partire da quello della leale collaborazione, appare l'impegno posto a carico della Regione di cui al punto 7a non avviare contenziosi con riferimento alle disposizioni contenute nel disegno di legge di bilancio 2019.

Tutto ciò premesso si fa presente che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 19 del 2015 ha chiarito che *"il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi"*.

Ciò nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante, anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni (capacità fiscali) esistenti nelle varie realtà territoriali.

Pertanto, si osserva che la bozza di parte statale non ha recepito alcuno dei punti della Piattaforma Sicilia recante la proposta di rinegoziazione degli Accordi e



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

di modifica delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, trasmessa dalla Regione nel mese di giugno al Ministro per gli Affari regionali.

Pertanto, nell'ottica del riequilibrio finanziario e del rilancio della ripresa economica, si rende necessario avviare un positivo confronto sui temi della finanza pubblica e dell'economia regionale per addivenire ad un nuovo Accordo fra lo Stato e la Regione che, pur nel rispetto dell'imprescindibile concorso al risanamento della finanza pubblica, garantisca anche gli equilibri di bilancio regionale e dia risposta quantomeno in ordine alle fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa.

In particolare si fa riferimento alle seguenti questioni che potrebbero trovare soluzione con norme di legge ordinaria, anche se deve sottolinearsi la già registrata indisponibilità del Ministero ad aggravare i saldi di bilancio.

1) Impegno dello Stato ad abolire l'obbligo di restituzione allo Stato, a decorrere dall'anno 2019, dell'importo di 285 ml di euro a titolo di IVA *Split payment*, trattandosi di devoluzione di una quota di gettito tributario di esclusiva spettanza regionale, in contrasto con il principio di territorialità del prelievo e col principio del maturato in materia di IVA (Dlgs 16/2018);

2) Previsione di un contributo a ristoro del minore gettito stimato in circa 120 ml di euro dell'imposta di bollo spettante alla Regione, a causa della modifica della modalità di versamento da F23 a F24 ha disancorato il luogo di versamento rispetto al territorio di maturazione del presupposto.

3) Impegno dello Stato per il sostegno finanziario a liberi consorzi e città metropolitane della Sicilia, senza gravare sul maturato IVA della Sicilia.

Tutto ciò nelle more delle nuove norme di attuazione trasmesse con le quali si prevede il maturato reale quale unico criterio di riparto di gettito con lo Stato, ai sensi degli artt. 36 e 37 dello Statuto, per tutti i cespiti per i quali sia possibile applicare detta metodologia .

Del tutto pacifica appare infine il recepimento di disposizioni normative indicate dalla Regione già alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - e di cui si ha conoscenza di una loro presentazione anche a livello parlamentare in sede di dibattito sul disegno di legge di bilancio - relative al riassorbimento di residui ed al superamento del tetto alla spesa corrente.

Nella conduzione del negoziato con il MEF appare peraltro imprescindibile determinare il termine ultimo per l'approvazione delle norme di attuazione in materia finanziaria ai sensi dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009 e s.m.i. È a tale peculiare fonte normativa sovralegislativa che la Corte costituzionale affida la disciplina compiuta delle relazioni finanziarie e di cui l'accordo in argomento costituisce un succedaneo temporaneo.

3. La proposta di accordo investe tutte le Regioni a statuto speciale.



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

Giova al riguardo ricordare che il d.d.l. "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*" (A.C. n. 1334) allunga nel tempo ed aggrava le condizioni del contributo al risanamento della finanza pubblica per queste ultime.

In particolare, con riguardo alla Sicilia, come per le altre Regioni speciali, va ricordata la previsione di conferma dell'onere di versare per il 2019-21 1 md€ a titolo di compartecipazione al risanamento della finanza pubblica (art. 63). E così ai 7 miliardi € sin qui versati dal 2013 se ne aggiungono altri 3, facendo raggiungere i 10 miliardi nel 2021, senza considerare i minori incassi determinati dalla mancata revisione delle norme di attuazione in materia finanziaria e l'assoluta carenza di perequazione infrastrutturale pur prevista dalla legge n. 42/2009 (federalismo fiscale) rimasta del tutto inattuata. Parimenti resta inalterato il prelievo forzoso sulle province (277 milioni € nel 2018) che condurrà, con buona probabilità, la gran parte degli enti intermedi al *default* già nel prossimo anno.

Come noto, infatti, la materia della finanza locale non è tra quelle trasferite dallo Stato alla Regione, sicché è del tutto illegittimo che essa sia fatta gravare in modo così significativo sul bilancio di quest'ultima (nel 2018 versati 115 mil. €). Giova ricordare al riguardo che le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, secondo quanto disposto dai rispettivi statuti di autonomia e dalle norme di attuazione, competenza che riguarda tutti gli aspetti dell'ordinamento - circoscrizioni territoriali, conferimento di funzioni, sistema elettorale - ed anche la finanza locale. Tuttavia per tale ultimo profilo esiste una differenza sostanziale tra le regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano da una parte e la regione Sardegna e la Regione siciliana dall'altra. Per le prime, infatti, sono intervenute specifiche norme di attuazione dello statuto speciale che hanno disciplinato la materia della finanza locale nel senso che è la Regione o la Provincia autonoma a provvedere interamente alla finanza degli enti locali del proprio territorio con risorse del proprio bilancio e senza alcun apporto da parte dello Stato. Ciò non è avvenuto, invece, nel caso della regione Sardegna e della Regione siciliana, dove la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato.

Destano molteplici perplessità, alla luce del descritto quadro di riferimento della giurisprudenza costituzionale, che tale contributo non solo venga (nuovamente) unilateralmente determinato dallo Stato, in spregio ai principi richiamati, ma che addirittura si preveda nella manovra un sostanziale incremento per le Regioni speciali dal 2020, imponendo altresì che eventuali variazioni tra le Regioni possano avvenire esclusivamente in via compensativa ed al netto del saldo complessivo predeterminato.



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

Si tratta dell'introduzione anche per il solo comparto delle Regioni speciali del sistema dell'autocordinamento, invero rivelatori fallimentare per le Regioni nel

Tabella 7
(articolo 63, comma 1)

(in milioni di euro)

	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	123	103	103
Friuli Venezia Giulia	716	836	836
Sicilia	1.001	1.001	1.001
Sardegna	536	536	536
TOTALE	2.376	2.476	2.476

loro complesso.

Sul punto, per quanto di conoscenza, va inoltre precisato che solo la Regione Valle d'Aosta ha stipulato l'accordo con il Ministero dell'economia e le finanze.

In tale accordo se si é richiesto a quest'ultima di assumere gli impegni sinteticamente proposti anche alla Regione siciliana (incrementi del contributo per situazioni eccezionali di ronza pubblica, rinuncia ai ricorsi, etc.), dall'altro si sono pattuiti vantaggiosi accordi per la Regione prevedendo: la diminuzione del contributo in argomento (ridotto a decorrere dal 2020, in coerenza con la ricordata previsione di bilancio all'esame del Parlamento), ma anche il riconoscimento di un importo per investimenti corrispondete ad un'intera annualità del citato contributo, seppur spalmata nel tempo sino al 2025.

Si allegano il testo inviato dal Ministero, la bozza rielaborata a seguito dell'incontro con il Ministro, il testo dell'accordo sottoscritto dalla Regione Val d'Aosta.

In vista della necessità di definire in tempi brevissimi l'accordo appare necessario un incontro con la S.V. Con il coinvolgimento dell'Assessore alla sanità, per i profili attinenti al finanziamento della spesa sanitaria.

Palermo, 26 novembre 2018

Gaetano Armao