



Regione Siciliana

Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

TERZA INFORMATIVA DEL VICEPRESIDENTE DELLA REGIONE ED ASSESSORE PER L'ECONOMIA, GAETANO ARMAO, SULLA SITUAZIONE ECONOMICA CONSEGUENTE ALLA CRISI PANDEMICA COVID19 E LE MISURE STRAORDINARIE IN CORSO DI ADOZIONE.

Assemblea regionale siciliana 16 aprile 2020

Una premessa: le misure che a legislazione invariata abbiamo avviato sono in piena attuazione: 3800 procedure moratoria mutui (IRFIS, CRIAS, IRCAC); accordo per la misura straordinaria di liquidità approvata dall'ABI e sottoscritta con IRFIS, accordo con i confidi per sostegno alle imprese, oltre 150 i Comuni che già erogano le risorse per l'assistenza alimentare stanziata, accordo con ABI per l'erogazione della cassa integrazione in deroga. Le altre misure sono inserite nel ddl stabilità adesso all'esame dell'ARS.

1. Il concorso degli enti territoriali al risanamento dei conti pubblici del Paese ha quale obiettivo quello di incidere sulla riduzione del parametro scaturente dai vincoli europei di stabilità e convergenza: il rapporto indebitamento netto e PIL (passato dal 4,2 % nel 2010 al 2,1% nel 2018), applicazione del *Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)* annesso al Trattato di Maastricht¹ integrato dal Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997, poi rivisitato, dal *six-pack* del 2011 dal trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (*cd. Fiscal Compact*) e dal *two-pack* del 2013². A questo parametro si aggiungono, com'è noto, quello del rapporto tra deficit e PIL ed il vincolo dello 0,5 di deficit "*strutturale*", quindi non legato a emergenze, rispetto al PIL³.

¹ Protocollo, in attuazione dell'art. 104 C del Trattato stesso, fissa i valori limite che possono assumere l'indebitamento e il debito pubblico: - il 3% per il rapporto tra indebitamento pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil); - il 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Le tavole della Notifica trasmesse da ogni Paese sono reperibili sul sito di Eurostat alla pagina <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

² Il PSC é composto da due elementi: il *braccio preventivo (preventive arm)*, alla stregua del quale si intende assicurare che gli Stati membri seguano politiche di bilancio equilibrate cioè sostenibili nel medio periodo, ed il *braccio correttivo (corrective arm)* che mirano a garantire il rispetto dei limiti individuati nell'ipotesi in cui siano stati violati. Il *braccio preventivo* si fonda su due pilastri: a) la verifica del rispetto dell'obiettivo di medio termine; e b) la verifica del rispetto della regola della spesa.

L'obiettivo di medio termine (*medium term objective*) è il valore di riferimento del saldo di bilancio strutturale che ciascun paese si impegna a realizzare in un certo orizzonte temporale. In base alle regole europee, gli Stati membri debbono conseguire un saldo di bilancio strutturale corrispondente all'OMT, ovvero che converga rapidamente verso di esso, con una correzione annuale pari almeno allo 0,5% del PIL. Agli Stati membri con uno stock di debito superiore al 60% del PIL o che presentino rischi considerevoli in termini di sostenibilità del debito è richiesto un miglioramento annuo del saldo superiore allo 0,5% del PIL.

³Dopo il 2011, a seguito della crisi economico-finanziaria più grave del secondo dopoguerra, si è proceduto a rivedere e rafforzare le regole in materia di coordinamento economico, in particolare:

- nel 2011, con l'introduzione del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e l'adozione del *cd. six-pack*;
- nel 2012 con l'avvio del progetto sull'Unione bancaria e l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (*ESM*);
- nel 2013 con l'adozione del *cd two-pack* e l'entrata in vigore del Trattato *cd. Fiscal Compact*;



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

La Commissione europea, con la comunicazione del 20 marzo 2020⁴ ha tuttavia sospeso i parametri di finanza pubblica relativi al deficit di bilancio per far fronte all'emergenza da COVID-19⁵. Va quindi considerato quanto tale sospensione incida sul contributo al risanamento della finanza pubblica richiesto alla Regione Siciliana nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato al coordinamento della finanza pubblica.

2. Con l'accordo di finanza pubblica tra Regione Siciliana e Stato per il 2018, stipulato tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia (e recepito dalla l. 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1 c. 881) ha conseguito **una riduzione di oltre 300 milioni € annui per tre anni ai quali si aggiungono ulteriori 120 milioni e 540 milioni di trasferimenti per un totale di oltre 1,5 miliardi di euro.**

In tal guisa pur nel rispetto dell'imprescindibile concorso al risanamento della finanza pubblica, occorre garantire gli equilibri di bilancio regionale e dare risposta, quantomeno in ordine alle fonti di entrata fiscale, ad una compartecipazione quantitativamente controversa.

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf La Commissione afferma la propria convinzione che, per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011, sussistono le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia del PSC. Sollecita quindi il Consiglio a fare propria tale conclusione. La Comunicazione, che non precisa i termini temporali della misura, specifica espressamente che le procedure previste nel PSC non saranno sospese ma si consentirà a Consiglio e Commissione di attivare le necessarie misure di coordinamento sospendendo l'aggiustamento di bilancio normalmente applicabile. I Ministri dell'economia e delle finanze (ECOFIN), riuniti in video conferenza il 23 marzo, hanno concordato con la valutazione della Commissione circa il verificarsi delle condizioni per l'attivazione della clausola di salvaguardia generale. Nella dichiarazione congiunta sul patto di stabilità e crescita in luce della crisi COVID-19 i Ministri, nel ribadire che il ricorso a tale misura assicurerà la flessibilità necessaria a sostenere i sistemi sanitari e di protezione civile, hanno riaffermato il proprio "pieno impegno" rispetto al PSC. Nessun ulteriore passaggio formale è quindi necessario per l'attivazione della clausola.

Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁵ L'attivazione della clausola di salvaguardia generale, in virtù della quale, in caso di grave recessione economica per la zona euro o l'UE, gli Stati membri possono adottare misure di bilancio adeguate a far fronte alle conseguenze della crisi, pur nell'ambito delle procedure previste dal PSC. La clausola è prevista dagli articoli 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del regolamento CE 1466/97¹⁸ e dagli articoli 3(5) e 5(2) del regolamento (CE) 1467/1997¹⁹ ed è stata introdotta per facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio in caso di grave recessione economica. In particolare, la clausola consente agli Stati membri di adottare misure di bilancio adeguate per fronteggiare la situazione economica nell'ambito delle procedure previste dal PSC. Specificamente, per quanto riguarda il c.d. "braccio preventivo", gli articoli 5(1) e 9(1) del regolamento CE 1477/97 stabiliscono che "Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine di cui al terzo comma, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.". Per quanto riguarda invece il c.d. "braccio correttivo" del PSC, gli articoli 3(5) e 5(2) del regolamento CE 1467/97 stabiliscono che in caso di una grave recessione economica nell'area euro o nell'intera Unione europea, il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare un percorso di aggiustamento di bilancio rivisto rispetto a quello originario.



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

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. Si è altresì concordato:

- eliminazione del vincolo alla riduzione della spesa di cui ai commi 510, 511 e 512 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e il comma 829 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205;

- impegno dello Stato ad abolire l'obbligo di ridurre, dimezzandolo, e successivamente eliminare la restituzione allo Stato, a decorrere dall'anno 2020, 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);

- 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;

- impegno dello Stato per il sostegno finanziario a liberi consorzi e città metropolitane della Sicilia, senza gravare sul maturato IVA della Sicilia a far data dal 2020 (ad oggi determinato in 80 milioni di euro della legge di bilancio 2020 dello Stato). Tutto ciò nelle more delle nuove norme di attuazione trasmesse con le quali si preveda 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.

- Il trasferimento di 540 milioni € di investimenti per manutenzioni straordinarie di strade e scuole di province e città metropolitane.

Si è parimenti determinato 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. al 30 settembre 2019. È infatti a tale peculiare fonte normativa sovralegislativa che la Corte costituzionale affida, in termini esclusivi, la disciplina compiuta delle relazioni finanziarie e di cui l'accordo in argomento costituisce un succedaneo temporaneo.

(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

E così ai 7 miliardi € versati dalla Sicilia dal 2013 al 2018 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



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

l'assoluta carenza di perequazione infrastrutturale pur prevista dalla legge n. 42/2009 (federalismo fiscale) rimasta del tutto inattuata.

Desta molteplici perplessità, alla luce del descritto quadro di riferimento della giurisprudenza costituzionale, che tale contributo non solo venga (nuovamente) in parte 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. Si tratta dell'introduzione anche per il solo comparto delle Regioni speciali del sistema dell'autocoordinamento, invero rivelatosi fallimentare per le Regioni nel loro complesso.

3. La funzione di coordinamento della finanza pubblica trova il proprio fondamento nell'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, poi consolidata dalla riforma del 2012.

Ed infatti l'art. 119 Cost., novellato nel 2012, se per un verso, al secondo comma, riconosce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno *“risorse autonome e stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”* e *“dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”* al primo comma stabilisce che Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, godono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, *“nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*, mentre il quinto comma dello stesso articolo dispone - e senza possibilità di deroga - che *“le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.”*

Alla Regione Siciliana non si applicano più le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'art. 1, commi 454 e ss., della l. 24 dicembre 2012, n. 228 in quanto per la Regione non trova più applicazione la disciplina del patto di stabilità interno, ragione per cui il contributo in termini di indebitamento netto e' riportato al solo fine di rendere esaustivo il quadro del concorso previsto dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 tra le Autonomie speciali in termini di saldo netto da finanziare, mediante trattenuta unilaterale a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali.

Come si avrà modo di rilevare il contributo alla finanza pubblica è stato ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale solo a condizione di considerarlo un accantonamento temporaneo. Ma è ormai consolidato e risalente la declinazione del principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali che *“impone la tecnica dell'accordo”* (cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 74 del 2009). Quest'ultima e' *«espressione» della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale* (cfr., Corte costituzionale, sentt. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004).



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

Il patto di stabilità, giova ricordarlo, imponeva alle Regioni di rispettare i limiti di spesa c.d. «storica», decurtati di una cifra indicata dallo Stato come contributo alla finanza pubblica. Solo in tale logica si giustificava la misura prevista dalla legge, perché lo Stato accantonava, appunto, la cifra che la Regione non avrebbe comunque potuto spendere. Ma il limite di spesa non comportava una riduzione dei trasferimenti alla Regione, ne' incideva sulle entrate: proprio per questo l'accantonamento non si traduceva, come puntualmente chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, in un'illegittima appropriazione da parte dello Stato.

Deve quindi ritenersi che cessata la misura congiunturale del patto di stabilità e passati al nuovo regime del pareggio di bilancio, l'accantonamento ha del tutto perso la sua *ratio* e la sua perdurante «applicazione» concretizza una incostituzionale e unilaterale misura di decurtazione della quota di tributi erariali spettanti statutariamente alla Regione.

Al Patto di stabilità e' stato sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il regime del pareggio di bilancio, é quindi venuta correlativamente meno la possibilità per lo Stato di disporre unilateralmente, ai sensi dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, gli accantonamenti «*in termini di competenza finanziaria*» e di «*competenza eurocompatibile*» previsti dal citato comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012.

3. Giova ricordare con riguardo alla Regione Siciliana che l'Accordo di Finanza pubblica per il 2018 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, come ricordato, 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



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

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. Sotto altro profilo il Giudice delle leggi ha stigmatizzato il perdurante rifiuto opposto delle 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”*. L'accordo delle Regioni deve 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.

Ne discende che l'impossibilità di coprire il contributo in questione di fronte alla proroga del contributo imposto alla 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, lett. 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 integralmente 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



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

prescindere da qualsiasi parametro di adeguatezza, e con continue 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).

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:

- 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



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

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 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 ed imprescindibilmente trovare apposita regolamentazione "in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'articolo 27 della legge n. 42 del 2009"⁶.

Dalla lettura dei punti dell'accordo 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 stessi⁷.

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

⁶ L'orientamento del Giudice delle leggi (sent. 103/2018) è nel senso che "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".

⁷ 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.



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

quello della leale collaborazione, appare l'impegno posto a carico della Regione di cui al punto 7 a 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 di modifica delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, trasmessa dalla Regione nel mese di giugno al Ministro per gli Affari regionali.

Sul punto va inoltre precisato che la Regione Valle D'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, oltre agli accordi da tempo conclusi con le Province autonome di Trento e di Bolzano, hanno stipulato l'accordo con il Ministero dell'economia e le finanze.

4. Con la richiamata legge di bilancio del 2019 (n. 145 del 2018, articolo 1, commi 819, 820 e 824) si è inteso procedere ad un' invero assai controversa semplificazione delle regole di finanza pubblica, ed infatti, a decorrere dall'anno 2019 nel dare attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, è stato previsto che le regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, a partire dal 2019, e le regioni a statuto ordinario, a partire dal 2021 (in attuazione dell'Accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 15 ottobre 2018), utilizzino il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (armonizzazione dei sistemi contabili). Tali enti territoriali, ai fini della tutela economica della Repubblica, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo.

Il quadro di riferimento per gli enti territoriali per quanto attiene ai vincoli di finanza pubblica risulterebbe conseguentemente semplificato (superamento “doppio” binario – equilibri D.lgs. 118 del 2011 ed equilibri legge n. 243 del 2012) nel medio-lungo periodo e dovrebbe, quindi, assicurare la necessaria stabilità alla base della programmazione degli enti per il rilancio degli investimenti sul territorio, *“programmazione che assicura contestualmente, grazie ai principi contabili vigenti, i necessari equilibri di bilancio dei singoli enti territoriali e gli impegni assunti dall'Italia in sede europea”*⁸.

⁸ Così testualmente il MEF il 29.5.2019 <https://openbdap.mef.gov.it/it/Home/LeRegoleDiFinanzaPubblicaDegliEntiTerritoriali>



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

Orbene, non può revocarsi in dubbio che venuti meno tali impegni per il 2020 a seguito delle determinazioni della Commissione europea, **il contributo al risanamento della finanza pubblica richiesto alla Regione risulta del tutto arbitrario e destituito di fondamento.**

5. Nella prospettiva delineata di tutela degli equilibri finanziari della Regione e dell'imprescindibile necessità di assicurare da parte dello Stato l'integrale copertura finanziaria delle funzioni assegnate e/o trasferite ai sensi delle previsioni statutarie e delle norme di attuazione si colloca poi la recentissima **sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2020**, depositata il 10 aprile u.s.

Il Giudice delle leggi si è pronunciato, tra l'altro, sull'art. 34, commi 3 e 4 della l.r. n. 8 del 2018, disposizione che, com'è noto in termini di petizione di principio di tenore provocatorio dell'inerzia statale, prevede la destinazione delle risorse finanziarie individuate dall'art.1, commi 830, 831 e 932 della l. 296 del 2006 per compensare l'incremento (dal 42% al 49,11%) della compartecipazione della Regione al fondo sanitario regionale.

Alla stregua di tale impostazione, infatti, lo Stato avrebbe dovuto riversare alla Regione circa 600 milioni € a titolo di retrocessione delle accise petrolifere pari al maggiore esborso che la Regione ha iniziato a sostenere dal 2007 (ad oggi circa 8 miliardi di euro).

La sentenza n. 62 dove, al di là della dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 3 e 4 dell'art. 34 limitatamente alla destinazione a copertura del debito anziché dei LEA (ma si trattava di soluzione necessitata per congelare le risorse), pur tuttavia sancisce alcuni principi di particolare rilevanza attraverso un'interpretazione favorevole alla Regione del quadro normativo di riferimento⁹.

Innanzitutto la stessa Corte rileva la responsabilità dell'Amministrazione statale ricorrente in ordine alla "lunghissima stasi" delle trattative tra Stato e Regione e la mancata attuazione dell'art.1, commi 830, 831 e 932 della legge 296 del 2006¹⁰.

⁹ L'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 ha previsto che «il Ragioniere generale della Regione, a seguito delle norme di attuazione di cui dall'articolo 1, comma 831, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzato ad iscrivere in bilancio, con proprio provvedimento, la relativa somma che è destinata alla maggiore spesa prevista dall'articolo 1, comma 830, della medesima legge, di cui al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale» (comma 4); e che, «per gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della legge n. 296/2006, è disposto, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e successive modifiche e integrazioni, e nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione, uno specifico accantonamento in apposito fondo» (comma 5).

¹⁰ In tale prospettiva la Corte, dopo avere affermato di non condividere la posizione dell'Avvocatura generale dello Stato che, nel ricorso in oggetto e in occasione dell'udienza, ha ribadito che «non vi potrà essere alcun accordo – e quindi neppure un favorevole esito dell'aggiornamento delle norme di attuazione – se la Regione Siciliana non si accollerà il cento per cento della spesa sanitaria di sua pertinenza», puntualizza «che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenza n. 169 del 2017).



Regione Siciliana
Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

Tuttavia, nell'affermare il principio della primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi di conflitti finanziari fra Stato e Regione, riconosce che *“quand'anche le norme di attuazione andassero nella direzione auspicata dal legislatore regionale, le risorse eventualmente riconosciute dallo Stato devono avere un vincolo di destinazione indefettibile al prioritario soddisfacimento dei LEA”*, riconoscendo così la possibilità di utilizzare da parte della Regione le risorse (accise) purché siano finalizzate al soddisfacimento dei LEA¹¹.

Ma quel che più rileva per gli interessi della Regione - ma che in effetti era all'origine dell'iniziativa legislativa che intendeva provocare il contenzioso costituzionale al fine di interrompere l'*impasse* imposta dal MEF - è che la Corte ha ritenuto pienamente vigente l'obbligo di attuazione della l. n. 296 del 2006 (art. 1, c. 830, 831, 832) a carico dello Stato.

Viene in tal guisa riconosciuta la legittima pretesa della Regione siciliana di ricercare le somme ricevere titolo di retrocessione delle accise (sino alla concorrenza di 600 milioni di euro annui).

Appare parimenti opportuno rilevare il chiaro monito del Giudice delle leggi al Governo nazionale sulla *“lunghissima stasi delle trattative”* per la definizione degli accordi finanziari ed, in particolare, per l'attuazione della norma del 2006 sulla quale si fonda la pretesa - pertanto implicitamente ritenuta legittima - della Regione.

L'obiettivo che ci si era prefissato con la norma inserita nella legge di stabilità del 2018 (art. 31, c. 4 e 5) può dirsi, quindi, alla stregua del principio di diritto affermato dalla pronuncia sostanzialmente coronato da successo, nonostante l'accoglimento del ricorso statale per questioni meramente formali e del tutto irrilevanti ai fini della spettanza della retrocessione finanziaria.

Ed infatti, la petizione di principio che ci si attendeva, dopo quattordici anni di inerzia statale (nelle riunioni presso il MEF, gli uffici statali hanno definito la disposizione

¹¹ Si evidenzia che il principio basilare affermato dalla sentenza in commento è il seguente *“la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana. Infatti, mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa”*. Significativo appare poi il richiamo fatto dalla Corte alla precedente giurisprudenza *“L'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale. Nei sensi precisati deve essere letta l'affermazione secondo cui «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016)”*.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente- Assessore per l'Economia

in argomento “*desueta*” ed “*inapplicabile*”), e mai coperta sul piano finanziario dallo Stato¹², oggi trova un importante riconoscimento nelle statuizioni della Corte.

La questione andrà, pertanto, immediatamente rappresentata al MEF affinché divenga elemento centrale del negoziato – che la Corte esorta a definire senza ulteriori indugi - sull'autonomia finanziaria¹³ lunghe e reiterate riunioni al MEF non hanno sortito i risultati attesi, per un atteggiamento volutamente dilatorio delle strutture ministeriali.

Mentre appare del tutto evidente che non può più chiedersi alla Regione un contributo al risanamento della finanza pubblica che non solo non trova riscontro nei vincoli europei cui deve sottostare lo Stato, ma anche addirittura refluisce negativamente sullo stesso finanziamento integrale delle funzioni e delle prestazioni essenziali (art. 119, quinto comma), mentre va registrato - ed in tal senso è illuminante la recentissima sentenza n. 62 del 2020 - che lo Stato si sia unilateralmente ed inopinatamente sottratto ai ricordati accordi sottoscritti rendendo impossibile l'emanazione delle norme di attuazione in materia finanziaria che già dall'agosto 2018 sono state sottoposte dal Governo regionale (che le ha approvate già il 15 maggio 2018).

L'accordo del 2018, si ritiene, debba valutarsi se ritenerlo passibile di disdetta per il grave inadempimento dello Stato e con esso, alla luce della giurisprudenza ricordata, l'onere dallo stesso prescritto a carico dello Stato di garanzia della copertura finanziaria delle funzioni (art. 119, quinto comma).

¹² Giova ricordare che nel ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio si afferma che disposizioni della legge regionale in questione collidevano con gli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo comma, Cost, nel presupposto - del tutto pretestuoso e privo di ogni valenza se non meramente fattuale - che la retrocessione delle accise a favore della regione Siciliana, in assenza del contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 prevista dalla legislazione vigente, comporterebbe oneri a carico del bilancio dello stato privi di copertura finanziaria.

¹³ Il Patto di stabilità e crescita (PSC) prevede un'ipotesi di allontanamento temporaneo nel percorso di avvicinamento all'OMT (soggetto ad autorizzazione) in caso di “*eventi eccezionali*”. L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 dispone che: “*Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine [...], a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.*” Corrispondentemente, l'articolo 6, paragrafo 3, del medesimo regolamento, nel disciplinare la valutazione delle deviazioni dall'OMT o dal relativo percorso di avvicinamento, e le circostanze in presenza delle quali tali deviazioni risultino “*significative*” dispone che: “*... la deviazione può non essere considerata significativa qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.*” Il Vademecum della Commissione europea sul PSC ricorda che questa ipotesi, definita di adeguamento del percorso di consolidamento di bilancio, è stata introdotta dal c.d. *six pack* nel 2011 e chiarisce che l'attivazione di questa clausola non si traduce in una sospensione a tempo indefinito del consolidamento delle finanze pubbliche, bensì nella riprogettazione del percorso di avvicinamento, su basi specifiche per il singolo Paese, al fine di tener conto delle circostanze eccezionali di una grave crisi economica nell'area euro o nell'Unione, come pure di un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato. In tali circostanze, dunque, le descritte deviazioni temporanee possono essere consentite ex ante (ai sensi dell'articolo 5 citato) oppure possono non essere prese in considerazione ex post (ai sensi dell'articolo 6 citato).