

Sentenza: 23 novembre 2023, n. 1 del 2024

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *e*), e terzo, e 119, primo comma, Cost., in relazione alla norma interposta sul “perimetro sanitario” di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Ricorrenti: Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana

Oggetto: art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l’anno 2001), come sostituito dall’art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2015. Legge di stabilità regionale)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 90, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l’esercizio 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 90, comma 10, l.r. Sicilia n. 6 del 2001, nel testo modificato dall’art. 58, comma 2, l.r. Sicilia n. 9 del 2015, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lett. *e*), e terzo, e 119, primo comma, Cost.

La disposizione censurata dispone l’assegnazione all’Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) siciliana di una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale (FSR), determinata nell’importo di 29 milioni di euro (da iscrivere sul capitolo di bilancio 413372), per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie. In particolare, il rimettente denuncia la violazione del principio generale di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., poiché l’art. 90, comma 10, l.r. 6/2001 qualificerebbe la spesa per il finanziamento dell’ARPA alla stregua di una spesa sanitaria mediante l’inclusione nel perimetro sanitario, senza ricollegare tale quantificazione a prestazioni effettivamente afferenti ai LEA. La stessa disposizione sarebbe, inoltre, in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all’art. 20 d.lgs. 118/2011, che definisce il trattamento contabile delle risorse destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali. Sotto questo profilo il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale riguardante il “perimetro sanitario”, che ha stabilito le condizioni, non derogabili dalla legislazione regionale, per l’individuazione e l’allocazione delle risorse destinate a garantire i LEA.

Inoltre, il giudice *a quo* dubita della compatibilità della disposizione censurata con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., disciplinanti il principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici, in quanto tale disposizione consentirebbe

un'operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplierebbe la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale.

La Corte costituzionale ritiene in via preliminare che non sussistono le condizioni per disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*, in considerazione delle modifiche apportate alla disposizione censurata dalla l.r. Sicilia 2/2023. La nuova formulazione dell'art. 90, comma 10, l.r. 6/2001 prevede ora l'assegnazione all'ARPA di un «contributo annuale di funzionamento indistinto» (lett. *a*) pari a 7 milioni di euro e di un «contributo annuale per il triennio 2023-2025 a valere sul fondo sanitario regionale» (lett. *b*), per il perseguimento di obiettivi correlati ai LEA, dell'importo massimo di 24 milioni di euro annui. La modifica introdotta, infatti non rileva, dato che per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2020 vengono in rilievo le previsioni vigenti *pro tempore*, tra cui la disposizione regionale nella sua formulazione originaria.

Il giudice delle leggi in primo luogo per motivi di ordine logico si pronuncia sulla questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul «perimetro sanitario» di cui all'art. 20 d.lgs. 118/2011, ritenendo la questione fondata. Tale articolo richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella Sezione A) «[e]ntrate» (lett. *a*), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lett. *a*) della Sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]». Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

Ad avviso della Corte, come già affermato nella sent. 132/2021, il citato art. 20 «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni», da cui scaturisce «l'impossibilità 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». Con l'unica eccezione, prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. 118/2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», «poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie». In tale contesto, «è fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni» (sent. 91/2020). Dunque, la norma interposta «è specificamente funzionale a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA» (sent. 233 del 2022). In particolare, la disposizione censurata, nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto

con la norma interposta di cui all'art. 20, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

A tal proposito la Regione sostiene che le risorse economiche assegnate all'ARPA rappresenterebbero «un semplice trasferimento di risorse», già destinate a coprire spese riguardanti il settore sanitario, dall'Azienda pubblica di servizi alla persona (ASP) all'ARPA. Ciò in quanto il d.l. 496/1993, come convertito, aveva previsto che l'istituzione delle agenzie regionali ambientali avvenisse «senza oneri aggiuntivi per le regioni» (art. 03, comma 2) e che a tali agenzie fossero attribuite le funzioni per la protezione dell'ambiente e le corrispondenti risorse finanziarie un tempo spettanti alle aziende sanitarie locali (art. 03, comma 1, primo periodo). Tale circostanza, tuttavia, nel caso di specie non rileva, poiché la Regione Siciliana avrebbe dovuto individuare una correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA e i LEA. L'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, è materia di competenza esclusiva dello Stato che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (tra le molte, sent.80/2017).

Per le medesime considerazioni, la Corte ritiene non significativa l'affermazione della Regione sull'esistenza di numerose leggi regionali (comprese quelle delle regioni attualmente sottoposte, al pari di quella Siciliana, ai piani di rientro) che tuttora prevederebbero un analogo finanziamento delle agenzie per la protezione dell'ambiente in larga parte alimentato dal FSR. Analogamente, non rileva l'evidenziazione delle numerose funzioni assegnate dalla legislazione statale all'ARPA, al fine di dimostrare che l'Agenzia svolge alcune attività afferenti al settore sanitario, comprese quelle necessarie per il raggiungimento dei LEA, come tali finanziabili attraverso il FSR.

A tal proposito, l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della disciplina statale sul "perimetro sanitario", che impone di individuare le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Inoltre, depongono in tal senso anche le modifiche introdotte alla disciplina in esame successivamente all'impugnativa, che prevedono che la parte di risorse assegnate all'Agenzia a valere sul FSR debba essere destinata al «perseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria correlati ai determinanti ambientali e climatici associati direttamente e indirettamente alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari correlati all'erogazione dei LEA [...], stabilendo la necessaria correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA a valere sul Fondo sanitario regionale e i LEA, assente nella versione originaria della disposizione impugnata. Con la conseguente dichiarazione di fondatezza della questione sollevata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

La Corte ritiene poi fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. Sotto questo profilo, la Regione Siciliana è sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario e, di conseguenza, nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali. Peraltro, come la Corte ha già ribadito, siffatti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di

coordinamento della finanza pubblica (cfr. sent. 36/2021, 130/ 2020), con la conseguenza che, in costanza del piano di rientro, la Regione non può, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA. Alla luce della giurisprudenza della Corte, l'assunzione a carico del bilancio della Regione Siciliana – impegnata nel piano di rientro dal disavanzo – di oneri non destinati all'erogazione dei LEA si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano e viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

Per cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, l.r. 6/2021. Sono assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.