Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 4164 /11.11.2019 del 21 FEB 2019 -Pos. Coll. e Coord. n.4.

Presidenza della Regione
-Ufficio di Gabinetto
-Segreteria Generale
-Segreteria della Giunta regionale

Assessorato regionale dell'Economia
-Ufficio di Gabinetto
-Ragioneria Generale
(Rif. nota prot.8757 del 19.2.2019)

Assessorato regionale della Salute
-Ufficio di Gabinetto
-Dipartimento regionale per la pianificazione strategica

Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione Pubblica
-Ufficio di Gabinetto
-Dipartimento regionale delle Autonomie Locali

LORO INDIRIZZI DI POSTA ELETTRONICA

Oggetto: Legge 30 dicembre 2017, n.145 recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.* Profili di illegittimità segnalati relativamente all'art.1, commi da 849 a 872.

/e - 90141 Palermo
U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@regione.sicilia.it
***Resp. del proced.**: Avv.Marina Valli, tel 091.7074874 - e.mail marina .valli@regione.sicilia.it*

1. Con la nota in riferimento la Ragioneria Generale della Regione riferisce che con le norme in oggetto indicate la legge di Bilancio introduce talune misure volte a garantire il rispetto da parte delle p.a.dei tempi di pagamento dei debiti commerciali a cominciare dalla possibilità di far ricorso ad anticipazioni di liquidità con obbligo di effettuare il pagamento dei debiti per i quali dette anticipazioni sono state ottenute entro un termine ristretto, pari per la Regione a 15 gg.

Inoltre, ove con decorrenza dal 2020 non si registri una riduzione di almeno il dieci per cento del debito residuo ovvero permangano ritardi nei pagamenti, viene disposto l'obbligo di prevedere in bilancio un "Fondo di garanzia debiti commerciali" da calcolare applicando sugli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi percentuali correlate alle suindicate criticità, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti e che a fine esercizio confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione.

Nell'anno 2020 tale accantonamento, come le altre misure previste dai commi 864 e 865, rispettivamente gli enti che adottano solo la contabilità economico-patrimoniale e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, sono raddoppiate nei confronti degli enti che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità entro il 28 febbraio 2019 e che non hanno effettuato il pagamento dei debiti entro il termine.

La Ragioneria Generale, al riguardo, altro non dice se non di ritenere che, in assenza del presupposto della carenza di liquidità per cui va richiesta l'anticipazione, l'applicazione della prevista doppia sanzione appare vessatoria e chiede quindi allo Scrivente di valutare se le relative norme possano impugnarsi innanzi alla Corte Costituzionale.

2. Preliminarmente, considerato l'incessante susseguirsi di norme in materia di finanza pubblica, connotate da rilevante contenuto tecnico, si manifesta la necessità di acquisire, a stretto giro di posta, un compiuto rapporto che espressamente individui le disposizioni da impugnare e, esplicitando i meccanismi contabili coinvolti nela loro applicazione, dimostri il pregiudizio che la stessa arreca alla Regione. E ciò sia per quanto attiene all'Amministrazione regionale in senso stretto che con riferimento alle restanti amministrazioni pubbliche di cui al all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 facenti capo al settore pubblico regionale.

Inoltre si rammenta che "le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale" (sent. 298/09) e ciò considerato che «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

Province Autonome, nel caso si proponga ricorso risulta preferibile denunciare tutte le disposizioni di contenuto lesivo atteso che la giurisprudenza costituzionale ritiene tuttavia ammissibile un'impugnativa promossa in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di un'interpretazione prospettata soltanto come possibile poiché, nel giudizio in via principale, devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate (ex multis sent n. 212 del 2017).

E del resto non può sottacersi che in estrema sintesi tutto il sistema delineato dai commi si cui si discute, teso a garantire il rispetto dei tempi di pagamento al fine di pervenire non solo alla riduzione di almeno il 10 per cento del debito residuo del debito residuo ma anche alla diminuzione dei giorni di ritardo nei pagamenti, muove dall'assunto che tali criticità siano da imputare a mancanza di liquidità.

Ora da quanto esternato dalla Ragioneria sembrerebbe invece che la Regione siciliana non soffra di carenza di liquidità mentre nulla si sa circa le causa dei mancati pagamenti nei termini, condizione che non sembra parimenti esclusa in quanto altrimenti non si paventerebbe il rischio di incorrere in sanzione.

Pertanto, non conoscendo se effettivamente e per quali ragioni possano rilevarsi le criticità che il legislatore intende combattere e risulta problematico ipotizzare una strategia difensiva che non rischi di rivolgersi come un boomerang contro la Regione stessa.

Allo stato quindi argomenti di censura possono trarsi solo dalla sentenza n.272 del 2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, della Costituzione, norma censurata dalla Regione Veneto là dove stabilisce che le amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale ma comprese le regioni, che «registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo».

Con detta pronuncia, infatti, la Corte Costituzionale pur confermando che, per la finalità perseguita, appunto il tempestivo pagamento dei propri debiti da parte delle p.a., e per la sanzione individuata, la norma ben potesse rientrare fra i principi di coordinamento della finanza pubblica ha tuttavia ritenuto che la soluzione in concreto adottata dal legislatore statale si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, il quale, deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione.

Pertanto, in disparte i profili relativi ad enti locali e SSR, sulla scorta di quanto ivi affermato dal Giudice delle leggi per le norme in esame là ove dispongono anche nei confronti della Regione Siciliana potrebbe, con le ampie riserve correlate alle

E da qui l'estensione della presente anche all'Assessorato competente in materia di enti locali.

L'Assessorato della Salute è pure interpellato sia in quanto ai sensi del comma 849 le anticipazioni di liquidità possono essere concesse alla Regione anche per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale sia in quanto per i medesimi enti il comma 865 prevede l'inserimento nei contratti dei relativi Direttori Generali e dei direttori amministrativi di uno specifico obiettivo riguardate i tempi di pagamento e fissa puntualmente limiti e penalità a carico dell'indennità di risultato, obbligando poi il successivo comma 860 a dar conto di tale misura al Tavolo di Verifica degli adempimenti regionali. Rileva infine, come sopra riportato, che anche la misura di che trattasi è oggetto di raddoppio nell'anno 2020 ricorrendo le condizioni previste dal comma 857.

Quanto sopra viene richiesto nella considerazione che per consolidata giurisprudenza costituzionale nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma anche ha l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: sentenze n. 239 del 2016, n. 142 del 2015) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata (sentenze n. 249 del 2015; n. 259, n. 88, n. 39 e n. 11 del 2014) in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi, dovendo, quindi, evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus (sentenze n. 38 del 2016 e n. 8 del 2014) e non limitarsi a tesi meramente assertive in ordine al pregiudizio che la norma impugnata arrecherebbe alle attribuzioni regionali e, specificamente, alla autonomia finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 153, n. 82 e n. 13 del 2015).

Si consideri inoltre che secondo il costante orientamento della Consulta nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, quanto ad oggetto, profili e parametri (tra le molte, sentenze n. 170 e 154 del 2017), attesa la natura politica dell'atto di impugnazione.

3. Ciò detto non ci si esime tuttavia, stante il ristrettissimo tempo a disposizione per un eventuale impugnativa, dal rappresentare quanto segue.

In primo luogo si evidenzia che, invero, le disposizioni che la legge, al comma 858 qualifica espressamente come principi fondamentali della finanza pubblica sono i commi da 870 a 872.

Pertanto potrebbe ritenersi che i commi precedenti, e tra essi anche l'857 che dispone il raddoppio dell'accantonamento non riguardino la Regione. Tuttavia atteso che alla richiesta di anticipazione sono espressamente facultate anche le Regioni e

attuali carenze informative, denunciarsi violazione dei medesimi parametri, ossia artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, nonché anche con il principio di leale collaborazione e con i parametri di cui agli artt. 20 e 36 dello Statuto

A tal fine potrebbe evidenziarsi come la mancata considerazione della causa del ritardo, al quale consegue automaticamente l'applicazione della sanzione prevista dalla legge, rende ipotetica e, in definitiva, aleatoria l'idoneità della norma a conseguire la sua finalità, dal momento che, nei casi in cui il ritardo non fosse superabile con un'attività rimessa alle scelte di azione e di organizzazione proprie dell'ente pubblico, né la sostanziale imposizione dell'anticipazione né l'obbligo di far luogo all'accantonamento potrebbe sortire l'effetto auspicato.

Ne consegue che anche il sistema oggi delineato risulta in contrasto con il principio di proporzionalità ricavabile dall'art. 3, primo comma, Cost., e tale violazione si risolve in una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa, spettante alla competenza regionale piena, rivelandosi confliggente anche con l'art. 97, secondo comma, Cost. atteso che il previsto blocco degli impegni se come detto non garantisce il rispetto del termine fissato per il pagamento dei debiti scaduti si traduce, all'evidenza , in una lesione delle competenze costituzionali della Regione in materia di organizzazione amministrativa.

In più il dover far ricorso ad anticipazioni di liquidità non utili allo scopo pregiudica inutilmente l'autonomia finanziaria della Regione per notare infine come la soluzione al problema dei pagamenti poteva legittimamente e più utilmente individuata nell'ambito degli accordi in materia finanziaria tra Stato e Regione Siciliana.

In conclusione va comunque aggiunto, richiamando quanto già osservato nell'appunto relativo ai commi 965, 966 e 967 in materia di vitalizi, che anche per quelli da 849 a 872 non è certo che la Consulta non qualifichi come onere la consentita possibilità di accedere alle anticipazioni, facendone discendere il superamento del test di ragionevolezza e proporzionalità tra l'intervento normativo e l'obiettivo a cui esso punta, indipendentemente tanto dal contenuto puntuale di tale "onere", quanto dalla portata lesiva delle conseguenze ricollegate al suo inadempimento.

3. Ferma restando l'esigenza degli approfondimenti richiesti agli Assessorati, dal al punto di vista procedurale si rammenta che il ricorso alla Corte Costituzionale andrebbe proposto dal Presidente della Regione (ex art.39, L.11 marzo 1953, n.87) previa deliberazione della Giunta regionale (ex art.32, L.11 marzo 1953, n.87) e notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri entro il termine perentorio di 60 giorni dalla pubblicazione nella G.U.R.I. (avvenuta il 31 dicembre 2018) e che andrà

a scadere il 1° marzo 2019 , data entro la quale il ricorso va consegnato per la notifica presso l'U.N.E.P. di Roma (entro le ore 9).

,

4. Infine, poiché detta scadenza attiene, ovviamente anche all'eventuale impugnazione di altre disposizioni della medesima Legge di Bilancio, con riferimento ai commi relativi ai vitalizi si rassegna la necessità di acquisire dalla Ragioneria Generale chiarimenti circa l'ipotesi di riduzione trasferimenti trasmessa con nota prot. 8715 del 19.2.2019.

(Avv. Marina Valli)

L'AVVOCATO GENERALE
(Gianluigi M. Amico)

/e - 90141 Palermo
U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@regione.sicilia.it
Resp. del proced.: Avv.Marina Valli, tel 091.7074874 - e.mail marina .valli@regione.sicilia.it