CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **192/2012** (ECLI:IT:COST:2012:192)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **17/07/2012**
Deposito del **19/07/2012**; Pubblicazione in G. U. **25/07/2012**
Norme impugnate: Artt. 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23/08/2011, n. 35; artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 09/11/2011, n. 39.
Massime: **36514 36515 36516 36517 36518**
Atti decisi: **ric. 131/2011 e 9/2012**

SENTENZA N. 192

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e degli articoli 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 31

ottobre–3 novembre 2011 e il 9–11 gennaio 2012, depositati in cancelleria l'8 novembre 2011 e il 17 gennaio 2012 ed iscritti rispettivamente al n. 131 del registro ricorsi 2011 ed al n. 9 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 31 ottobre–3 novembre 2011 e depositato l'8 novembre 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri del 24 ottobre 2011, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale gli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 54 del 31 agosto 2011.

Gli articoli impugnati prevedono rispettivamente interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo, di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo e sussidi a favore dei malati oncologici e dei pazienti trapiantati.

2.— Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale delle predette disposizioni per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

2.1.— Rileva il ricorrente che l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, dopo l'art. 15 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011), inserisce l'art. 15-bis, rubricato «Interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo». La novella legislativa prevede al comma 1, che allo scopo di valorizzare l'Aeroporto d'Abruzzo è autorizzata la spesa di euro 2.800.000,00 per l'anno 2011, mediante lo stanziamento di tale importo sul capitolo di spesa denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57». A tale riguardo la disposizione prevede le seguenti modalità di copertura: quanto ad euro 1.200.000,00, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento al Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), denominato «Trasferimento alla FIRA delle risorse di cui all'art. 4 della L.R. 77/2000 – fondo di dotazione»; quanto ad euro 1.600.000,00, tramite riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione denominata «Agensud 78/88». Tuttavia il ricorrente osserva che la predetta somma di euro 1.600.000,00 non compare nell'allegato 3 della legge in esame, recante «Tabella economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011». Ne conseguirebbe che tale stanziamento non potrebbe concorrere alla copertura dell'onere complessivo di euro 2.800.000,00, derivante dagli interventi previsti per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo. Tale onere rimarrebbe dunque privo della copertura finanziaria per l'importo corrispondente.

2.2.— L'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 a sua volta modifica i commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge regionale n. 1 del 2011. La novella legislativa prevede, al comma 1, che «La dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77, recante "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo", è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00». Tale stanziamento, destinato al Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 77 del 2000 viene finanziato: quanto ad

euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla legge della Regione Abruzzo 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); quanto ad euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata legge regionale n. 77 del 2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA (Finanziaria regionale abruzzese). Rileva il ricorrente che l'importo di euro 2.000.000,00, rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge reg. Abruzzo n. 77 del 2000, giacenti presso la FIRA, risulterebbe già utilizzato nella misura di euro 1.200.000,00 per il finanziamento dell'Aeroporto d'Abruzzo, ai sensi dell'art. 15-bis, comma 2, lettera a), della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011. Ne risulterebbe che lo stanziamento di euro 4.000.000,00 sarebbe coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00.

2.3.— L'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 prevede interventi per i malati oncologici. In particolare i commi 2 e 3 estendono ai portatori di patologie oncologiche ed ai pazienti trapiantati i sussidi previsti dall'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 21 aprile 1977, n. 19 (Provvidenze a favore dei nefropatici e per il potenziamento dei servizi di dialisi domiciliare), per un onere valutato in euro 1.500.000,00 per l'esercizio 2011. Ai fini della copertura di tale spesa il successivo comma 4 dell'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 apporta le seguenti variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente, in termini di competenza e di cassa: incremento di euro 1.100.000,00 dello stanziamento della U.P.B. di parte entrata denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie»; diminuzione di euro 1.500.000,00 della U.P.B. di parte entrata denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie»; incremento di euro 1.500.000,00 della U.P.B. di parte spesa denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia». Rileva il ricorrente che il risultato mostra un saldo negativo per euro 1.900.000,00 e la prevista spesa risulterebbe quindi priva di copertura per l'importo corrispondente.

3.— La Regione Abruzzo non si è costituita nel giudizio introdotto con il ricorso n. 131 del 2011.

4.— L'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 è stato sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 5, recante «Integrazione alla L.R. 10 gennaio 2011, n. 2 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011. Bilancio pluriennale 2011-2013)» e le modifiche apportate attengono alla determinazione della dotazione del fondo di cui all'art. 4, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 77 del 2000, stabilita per l'anno 2011 in euro 2.800.000,00 in luogo dei precedenti euro 4.000.000,00.

5.— Con ricorso notificato il 9 gennaio 2012 e depositato il 17 gennaio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2011, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale gli artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 71 del 10 novembre 2011.

Gli articoli impugnati sostituiscono rispettivamente gli artt. 3 e 31 della legge regionale n. 35 del 2011.

6.— Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

6.1.— L'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, nel sostituire l'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, che aveva introdotto l'art. 15–bis nella legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, lascia invariata la previsione del comma 2, lettera a), di quest'ultimo ed in luogo di quanto stabilito dalla precedente lettera b) prevede alle lettere b) e c) che per il finanziamento degli interventi di cui alla legge della Regione Abruzzo 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo), nella misura di euro 2.800.000,00, si provvede nel modo seguente:

quanto a euro 1.200.000,00 mediante impiego delle economie vincolate relative al Fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 – U.P.B. 08.02.002 – denominato «Fondo unico per le agevolazioni alle imprese – D.Lgs. 112/98». Il Servizio Bilancio della Direzione Riforme Istituzionali, Enti locali, Bilancio, Attività sportive, su richiesta della Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica e della Direzione Sviluppo Economico, è autorizzato ed effettuare la reiscrizione della somma di euro 1.200.000,00 sul capitolo di spesa 242422 – U.P.B. 06.02.004 denominato: «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57»; quanto a euro 1.600.000,00 mediante impiego delle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario del Mezzogiorno. Il Servizio Bilancio della Direzione Riforme Istituzionali, Enti locali, Bilancio, Attività sportive, su richiesta della Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica e della Direzione Affari della Presidenza, competente in materia di Programmazione, è autorizzato ad effettuare la reiscrizione della somma di euro 1.600.000,00 di cui al presente comma sul capitolo di spesa 242422 – U.P.B. 06.02.004 denominato: «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57».

Rileva il ricorrente che allo stato non risulta approvato dalla Regione Abruzzo il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010. Ne conseguirebbe che il legislatore regionale, non osservando il disposto dell'art. 25 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), violerebbe i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità delle Regioni. Il ricorrente ricorda inoltre che l'art. 3, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione, in base alla quale, allo scopo di valorizzare l'Aeroporto d'Abruzzo, si sarebbe provveduto mediante riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dalla convenzione denominata «Agensud 78/88», è stato già impugnato dinnanzi alla Corte costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Anche l'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, pur avendo sostituito l'art. 3, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 35 del 2011 e avendo modificato la programmazione delle economie di spesa, sarebbe censurabile in quanto non prevedrebbe, per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, adeguata copertura finanziaria.

6.2.— L'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 ha sostituito l'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011, contenente interventi a favore dei malati oncologici al cui finanziamento sono destinate le entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 85 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004–2006 della Regione Abruzzo – legge finanziaria regionale 2004).

In particolare è stata ridotta ad euro 200.000,00 la somma stanziata e sono state previste le seguenti modifiche in termini di competenza e di cassa al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente: a) lo stanziamento della U.P.B. di parte entrata 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie» è incrementato di euro 200.000,00; b) lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003, denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia» è incrementato di euro 200.000,00.

Il ricorrente ricorda che l'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione è stato già impugnato dinnanzi alla Corte costituzionale, poiché nel disporre variazioni di bilancio in termini di competenza e di cassa, determinava un saldo negativo pari ad euro 1.900.000,00, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Il ricorrente rileva inoltre che l'art. 85 della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2004 detta norme in materia di recupero dei sottotetti e che alla luce dell'aleatorietà delle predette entrate, il comma 5 dell'art. 31 dispone che l'erogazione della spesa sia consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate dalla Giunta regionale. Pertanto, secondo l'Avvocatura, il

legislatore regionale, rinviando ad un provvedimento della Giunta regionale la copertura finanziaria, violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost.

A sostegno dei motivi del ricorso si osserva altresì che l'art. 17, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – le cui disposizioni, a mente dell'art. 1, comma 4, costituiscono «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione» – prevede che «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale».

7.— Con memoria di costituzione depositata in cancelleria il 20 febbraio 2012, previa delibera della Giunta regionale del 16 febbraio 2012, si è costituita la Regione Abruzzo nel giudizio introdotto con ricorso n. 9 del 2012.

7.1.— In via preliminare la resistente assume la genericità della censura relativa all'asserita violazione, da parte dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, dell'art. 81, quarto comma, Cost. e della norma interposta di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 76 del 2000, contenente principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di contabilità delle Regioni, sul presupposto che l'impiego di economie vincolate sarebbe stato disposto senza previa approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010. Difatti, a giudizio della Regione, non sarebbe stata evidenziata la consistenza né la ratio che consentirebbe di individuare la violazione della norma interposta, di modo che di fatto sarebbe meramente enunciata anche la lesione del parametro costituzionale. Difatti, l'art. 25 del d.lgs. n. 76 del 2000 dispone che «I risultati della gestione sono dimostrati nel rendiconto generale annuale della regione. Il rendiconto generale comprende il conto del bilancio relativo alla gestione del bilancio ed il conto generale del patrimonio». Secondo la resistente, in buona sostanza, la norma richiamata non conterrebbe disposizioni inerenti l'incidenza del rendiconto dell'anno precedente rispetto alle previsioni di competenza dell'esercizio in corso, ma al contrario descriverebbe semplicemente i contenuti e la funzione del documento contabile. Inoltre l'articolato normativo citato non porrebbe alcuna prescrizione in merito ai tempi di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente e, pertanto, non troverebbe alcun riscontro la connessione operata dal Governo tra l'art. 25 in esame e la mancata approvazione del rendiconto di gestione dell'anno precedente.

Osserva sul punto la resistente che l'art. 29 del d.lgs. n. 76 del 2000 fissa alla data del 30 giugno dell'anno successivo il termine di natura ordinatoria per l'approvazione del rendiconto di gestione e che quest'ultimo non avrebbe alcuna incidenza sulla formazione del bilancio dell'esercizio finanziario successivo. Inoltre l'art. 22 del d.lgs. n. 76 del 2000 al comma 5 prevede che «Fino a quando non sia approvato il rendiconto» dell'esercizio «non si tiene conto» delle spese finanziate dalle assegnazioni statali «ai fini del calcolo dell'eventuale disavanzo di cui all'art. 5 comma 2» dello stesso decreto.

Secondo la Regione la piena legittimità dell'imputazione di fondi vincolati in relazione a rendiconti in fase di approvazione emergerebbe dalla lettura del combinato disposto dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000 – in base al quale «costituiscono residui passivi le somme impegnate (…) e non pagate entro il termine dell'esercizio» e «non è ammessa la conservazione nel conto dei residui di somme non impegnate» – e dell'art. 22 del medesimo decreto, che prevede l'assegnazione alle Regioni di risorse con vincolo di destinazione. A riprova di queste affermazioni la resistente richiama l'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), secondo cui «nel bilancio annuale sono iscritti appositi fondi necessari per: (…) c) la riassegnazione di economie relative ad assegnazioni statali e comunitarie con vincolo di destinazione». Dal tenore del suddetto combinato disposto non conseguirebbe alcuna violazione dell'art. 25 del d.lgs. n. 76 del 2000, quale norma interposta in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., ad opera dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, laddove ha disposto l'utilizzo di economie vincolate, cioè di risorse relative ad assegnazioni statali non ancora utilizzate, per il finanziamento degli interventi di spesa ivi previsti. La sussistenza di economie vincolate non ancora utilizzate costituirebbe, infatti, il presupposto previsto dalla norma per la riassegnazione delle risorse medesime, che ai sensi della legge annuale di bilancio della Regione sono disposte con provvedimento amministrativo a seguito di preventiva istruttoria finalizzata ad accertare la sussistenza di risorse aventi natura di economie vincolate.

D'altra parte, osserva la Regione, la sostituzione dell'intero art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, operata con l'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, avrebbe il precipuo fine di individuare una copertura finanziaria certa per l'intervento di spesa che viene autorizzato. Difatti, l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 prevedeva l'impiego di risorse per euro 1.600.000,00 relative ad economie vincolate non ancora accertate, afferenti alle convenzioni ex Agensud. Proprio per tale finalità nella legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 è stato approvato l'art. 27, recante «Disposizioni in materia di Convenzioni ex Agensud», con la previsione di un procedimento amministrativo finalizzato alla verifica della conclusione delle convenzioni ed al conseguente accertamento di economie vincolate disponibili. L'economia vincolata relativa alla convenzione denominata «Agensud 78/88», dopo l'entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, è stata sottoposta al procedimento di verifica della sussistenza disciplinato all'art. 27 della medesima legge regionale e, dopo l'adozione di provvedimenti amministrativi che hanno dichiarato conclusa la convenzione ed hanno rilevato l'effettiva realizzazione delle economie di risorse per un importo superiore ad euro 1.600.000,00, è stata considerata quale risorsa effettivamente disponibile per l'intervento di spesa disposto dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011. La nuova formulazione dell'art. 3 avrebbe dunque, a giudizio della resistente, emendato le precedenti criticità proprio identificando concretamente le disponibilità effettive delle risorse.

7.2.— In ordine all'asserita violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e della norma interposta di cui all'art. 25 del d. lgs. n. 76 del 2000 con riferimento all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, la resistente ricorda che il legislatore regionale con questa norma ha rinviato ad un provvedimento della Giunta regionale la copertura finanziaria dell'erogazione di spesa ivi prevista.

Secondo la Regione dal tenore dell'articolato impugnato emergerebbe chiaramente l'infondatezza del motivo proposto. Difatti la copertura finanziaria sarebbe espressamente

individuata dal comma 4 dell'art. 31 nella sua nuova formulazione: solo all'interno di tale unità previsionale alla Giunta viene demandata l'attuazione sulla base della concreta disponibilità finanziaria, peraltro espressamente circoscritta con la clausola di salvaguardia «solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate». Le disposizioni di cui all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 prevedrebbero interventi di spesa per i quali è stata preventivamente accertata la effettiva sussistenza e la clausola di salvaguardia contenuta nel comma 5 eliminerebbe in radice la possibilità di erogare una spesa priva della necessaria copertura finanziaria. Ne discenderebbe, in conclusione, a giudizio della resistente, la piena rispondenza della disposizione normativa alla «fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio di cui all'art. 81 Cost.», conformemente all'insegnamento della Corte costituzionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 86 del 2008, n. 359 del 2007).

8.— Successivamente con memoria del 12 giugno 2012 l'Avvocatura generale dello Stato con riferimento all'art. 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo n. 71 del 2011 (recte: art. 2, lettera b, della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2011, che ha sostituito l'art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011) ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2012, nella parte in cui ha affermato il principio secondo cui non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente, in quanto il predetto parametro costituzionale esige che l'obbligo di copertura debba essere comunque salvaguardato mediante la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite. Tale soluzione è coerente con il costante orientamento della Corte costituzionale, secondo cui la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, sicché nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'anno precedente.

8.1.— L'Avvocatura ne deduce che sarebbe pienamente fondato il riferimento all'art. 25 del d.lgs. n. 76 del 2000, con implicito richiamo alla funzione fondamentale del rendiconto generale, quale norma interposta idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale. Inoltre riprende la citata sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2012, nella parte in cui chiarisce che nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati dall'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e di spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La combinazione di queste due regole protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti.

A giudizio del ricorrente ne conseguirebbe che una legge di spesa non potrebbe trovare copertura in voci di un bilancio consuntivo non ancora approvato.

Nella memoria l'Avvocatura con riferimento all'art. 2, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 71 del 2011 (recte: art. 2, lettera c, della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2011, che ha sostituito l'art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011) rileva che la riprogrammazione delle economie di spesa ivi contemplata a copertura dei maggiori oneri violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale «la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in adeguato rapporto con la spesa che s'intende effettuare» (ex multis, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

8.2.— Infine, analoghe considerazioni, secondo l'Avvocatura, varrebbero per l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, in quanto le entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 85 della legge regionale n. 15 del 2004 sarebbero all'evidenza non sufficientemente sicure, tant'è

che lo stesso legislatore regionale subordina l'erogazione della spesa al previo accertamento di tali entrate.

Considerato in diritto

1.— Con ricorso n. 131 del 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. In particolare, il ricorrente si duole che l'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011–2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011), aggiunto dall'impugnato art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, prevede un finanziamento di euro 1.600.000,00 per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 – U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57». La predetta somma non comparirebbe nell'allegato 3, recante la «Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011» e conseguentemente il contestato stanziamento non potrebbe concorrere alla copertura dell'onere complessivo derivante dall'insieme degli interventi previsti per la valorizzazione dell'aeroporto.

Con riguardo all'art. 11, recante modifiche all'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che il comma 2, lettera b) di detta norma preveda un finanziamento di euro 2.000.000,00 attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese), il quale sarebbe già utilizzato per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 2, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, di modo che vi sarebbero per tale finalità somme insufficienti nella misura di euro 1.200.000,00.

Per quel che concerne l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 inerente agli interventi a favore dei malati oncologici, viene infine lamentato che la pertinente variazione di bilancio non sarebbe neutra rispetto agli equilibri del bilancio stesso, comportando un saldo negativo di euro 1.900.000,00.

Con ricorso n. 9 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), che hanno sostituito rispettivamente gli artt. 3 e 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011.

La prima disposizione viene impugnata nella parte in cui, nel sostituire l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, che aveva introdotto l'art. 15-bis nella legge regionale n. 1 del 2011, dispone, al comma 2, lettere b) e c) del citato art. 3, che per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'aeroporto d'Abruzzo si provvede, tra l'altro, mediante impiego di alcune economie di spesa. La lettera b) di tale norma prevede che euro 1.200.000,00 gravino sulle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.B. 08.02.002, denominato «Fondo unico per le agevolazioni alle imprese – D.Lgs. 112/98». La lettera c) stabilisce che euro 1.600.000,00 siano tratti dalle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Secondo il Presidente del Consiglio non risulterebbe approvato dalla Regione Abruzzo il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 e ciò precluderebbe di assicurare l'adeguata copertura finanziaria prescritta dall'art. 81, quarto comma, Cost. per quel che concerne la valorizzazione dell'Aeroporto

d'Abruzzo, non essendo utilizzabili euro 2.800.000,00 pari al valore complessivo delle somme precedentemente descritte.

Per quel che riguarda l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, il quale sostituisce l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, il Presidente del Consiglio lamenta l'aleatorietà delle stime inerenti agli interventi a favore dei malati oncologici e, in particolare, censura il rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria, che l'art. 81, comma quarto, Cost., demanda invece in via preventiva al legislatore regionale.

La Regione Abruzzo si è costituita soltanto con riguardo al secondo ricorso, eccependo – per quel che concerne gli interventi a favore dell'Aeroporto d'Abruzzo – la inconferenza della censura circa la mancata approvazione del bilancio consuntivo regionale, la quale non impedirebbe l'iscrizione di appositi fondi, tra i quali la riassegnazione di economie relative a contributi statali e comunitari con vincolo di destinazione. La resistente invoca a sostegno della tesi l'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo). Entrambe le economie da riassegnare sarebbero state sottoposte ad attenti controlli amministrativi ai fini della verifica della loro sussistenza e della piena disponibilità.

Con riguardo alle spese inerenti ai malati oncologici la difesa della Regione eccepisce che la copertura finanziaria sarebbe espressamente individuata dalla norma, essendo demandata alla Giunta regionale la concreta attuazione sulla base della disponibilità finanziaria nel frattempo maturata e comunque circoscritta, con clausola di salvaguardia, ai limiti delle entrate preventivamente accertate.

2.— Alla luce delle richiamate argomentazioni va preliminarmente disposta la riunione dei due ricorsi, attesa la loro connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, al fine di un'unica pronuncia.

3. — Le questioni sollevate devono essere esaminate per gruppi, in relazione alle tipologie di censure. Infatti, pur essendo tutte formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., le fattispecie di mancata copertura possono essere divise in tre distinti tipi: la prima (avente ad oggetto l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 e l'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011) riguarda la utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti, per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza; la seconda (avente ad oggetto l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011) si manifesta attraverso la contestazione di un saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio; la terza (avente ad oggetto l'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 e l'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011) afferisce al collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente.

4.— Le questioni relative all'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 e all'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate.

L'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 inserisce – dopo l'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 – l'art. 15-bis, rubricato «Interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo», prevedendo che – allo scopo di valorizzare detta infrastruttura – sia autorizzata la spesa di euro 2.800.000,00 per l'anno 2011mediante variazione istitutiva del relativo stanziamento sul capitolo di spesa denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57». L'impugnato comma 2, lettera b), dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 prevede che parte di detta somma, pari a euro 1.600.000,00, sia coperta attraverso la «riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione denominata Agensud 78/88». L'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 ha

– a sua volta – sostituito integralmente l'impugnato art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, prevedendo, al comma 2, nuove modalità di finanziamento, anch'esse impugnate dal Presidente del Consiglio, limitatamente alle lettere b) e c). Queste ultime, sostituendo la copertura della precedente lettera b), stanziano rispettivamente euro 1.200.000,00 attraverso l'impiego «delle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese» (reiscrivendo la pertinente somma su un capitolo di spesa del bilancio di competenza) ed euro 1.600.000,00 su altra partita alimentata attraverso l'impiego delle «economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario del Mezzogiorno».

La censura è stata posta in riferimento al principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le risorse oggetto di contestazione non compaiono negli allegati del bilancio 2011 e non risulta comunque approvato il bilancio consuntivo dell'esercizio 2010, precedente a quello relativo alla variazione di bilancio disposta dalla legge impugnata.

Secondo la difesa regionale, costituitasi peraltro soltanto in relazione al secondo giudizio, la mancata approvazione del bilancio consuntivo 2010 consisterebbe in un ritardo di tipo formale e sarebbe inconferente rispetto alla materia del contendere. La tesi non può essere condivisa; questa Corte ha già avuto modo di affermare che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). In particolare, è stato precisato (sentenza n. 70 del 2012) che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale – il bilancio consuntivo – che riassume l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo.

L'unica eccezione a questo principio riguarda la utilizzazione di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento. È stato affermato in quella sede che «i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziarie gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente». Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla «clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziate per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 70 del 2012).

Al di fuori di questa fattispecie, il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo.

Questa pratica, sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio, è stata nel caso di specie posta in essere dalla Regione Abruzzo attraverso

l'applicazione all'esercizio 2011 del valore positivo costituito – nel caso dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 1 del 2011, come introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 – dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione «denominata Agensud 78/88», reiscritte per l'importo di euro 1.600.000,00 sul capitolo di spesa 242422, U.P.B. 06.02.004, e – per quanto riguarda l'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge regionale n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 – dalle economie realizzate sul fondo unico per le agevolazioni alle imprese (lettera b) per un importo pari a euro 1.200.000,00 e quelle (lettera c) derivanti dai risparmi di spesa accertati inerenti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per un importo pari a euro 1.600.000,00. Quanto alle espressioni «riprogrammazione delle economie di spesa» e «economie vincolate», utilizzate nelle fattispecie in esame, occorre sottolineare come il concetto di economia di spesa collida intrinsecamente con quello di programmazione e come quello di vincolo sia relativo e circoscritto – come già rilevato – alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato.

Non può essere condiviso l'assunto della difesa della resistente secondo cui l'art. 34 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002 affermerebbe una regola compatibile con la norma impugnata, prescrivendo che «nel bilancio annuale sono iscritti appositi fondi necessari per: (...) c) la riassegnazione di economie relative ad assegnazioni statali e comunitarie con vincolo di destinazione». Detta norma infatti si limita a codificare il principio del rispetto del vincolo per le finalità stabilite dalla legge, ma non riguarda il caso in esame, ove non esistono vincoli di destinazione da rispettare, ma solamente devoluzioni parziali, non consentite, di economie di spesa. In questo caso il termine vincolo è utilizzato in modo inappropriato e strumentale al fine di convalidare questa operazione estrapolativa delle economie dalle componenti del risultato di amministrazione degli anni precedenti. Ciò viene disposto prescindendo dall'esito negativo o positivo dello stesso, che invece appare dirimente ai fini della legittima destinazione di eventuali risorse residuali a nuove finalità.

È questa in sostanza la ratio legis sottesa alla regola della previa approvazione del bilancio consuntivo, condizionante l'applicazione di risorse provenienti dagli esercizi pregressi a nuove ed aggiuntive destinazioni nell'ambito del bilancio di competenza. Ed è proprio questa la ragione per cui detta regola deve ritenersi puntuale esplicazione del più generale principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. Come è stato affermato da questa Corte, la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 70 del 2012).

Dalle esposte considerazioni consegue che l'oggetto della originaria censura dell'Avvocatura circa l'assenza, nell'allegato 3 al bilancio 2011, delle economie riprogrammate con la legge regionale n. 35 del 2011 costituisce un inevitabile effetto contabile derivante dalla applicazione del principio per cui nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo. Il mancato inserimento nell'allegato 3 della risorsa contestata e la mancata previa approvazione del bilancio consuntivo dell'anno precedente sono due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario.

Ed è proprio sulla base di tale connessione che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale sia della disposizione impugnata nel primo ricorso, che di quelle del secondo. Quanto alla prima, infine, va rilevato come l'intervenuta abrogazione non consenta la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, poiché dalla Regione Abruzzo non

è pervenuto alcun elemento probatorio in ordine alla mancata applicazione della norma nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 35 del 2011 e quella della legge regionale n. 39 del 2011 che l'ha integralmente sostituita.

5.— La questione avente ad oggetto l'art. 11 (Modifiche all'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1) della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

La norma dispone che «I commi 1 e 2 dell'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2011)" sono sostituiti dai seguenti: "1. La dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77 recante: "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. n. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata L.R. n. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA"».

Le censure avanzate dal ricorrente relativamente alla originaria disposizione si fondavano sul rilievo che l'importo di euro 2.000.000,00 rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese nel settore del turismo), giacenti presso la FIRA, risultava già utilizzato nei limiti di euro 1.200.000,00 per il finanziamento della valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), dell'art. 15-bis della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011. Conseguentemente il finanziamento di euro 4.000.000,00 previsto dall'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 sarebbe stato coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00. Effettivamente l'incongruenza dei saldi della variazione, in considerazione della doppia imputazione di spesa contenuta nella legge regionale n. 35 del 2011, è patente e rende la copertura di spesa deficitaria per l'importo di euro 1.200.000,00, pari alla differenza tra la somma delle imputazioni di spesa e lo stanziamento.

L'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 5, recante «Integrazione alla L.R. 10 gennaio 2011, n. 2 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011. Bilancio pluriennale 2011-2013)», ha tuttavia sostituito la norma impugnata disponendo che «1. La dotazione del Fondo di cui all' art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77, recante "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 2.800.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 800.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della L.R. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA».

Preliminarmente occorre verificare se, alla luce delle censure avanzate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, la sostituzione di detta norma da parte dell'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2012 risulti satisfattiva delle pretese del ricorrente. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, ordinanza n. 238 del 2011), dalla eventuale satisfattività della modifica e dalla concomitante mancata applicazione della norma sostituita durante il periodo della sua vigenza può derivare la cessata materia del contendere.

La somma di euro 2.800.000,00, cosi come rideterminata dalla legge reg. n. 5 del 2012, coincide, invero, con l'entità della copertura acclarata dallo stesso Presidente del Consiglio già nell'originario ricorso avverso l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 ed integra pertanto la prima delle due condizioni previste per tale esito.

Espressamente richieste dal relatore, tuttavia, le parti non sono state in grado di precisare se la norma impugnata abbia avuto applicazione nel lasso temporale intercorrente dalla sua emanazione fino all'entrata in vigore della successiva legge regionale n. 5 del 2012. Pertanto non può essere dichiarata cessata la materia del contendere, pur essendo stata abrogata la norma oggetto di contestazione, ed anche l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione va dichiarato costituzionalmente illegittimo.

6.— Anche le questioni relative all'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella originale formulazione e in quella sostituita dall'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate.

Entrambe le disposizioni destinano parte delle entrate, incamerate in un capitolo di parte corrente, al finanziamento di interventi in materia sociale per i portatori di malattie oncologiche e per i pazienti trapiantati. La originaria formulazione dell'art. 31 determina la quantificazione delle risorse in euro 1.500.000,00 mentre quella definitiva le riduce alla somma di euro 200.000,00. La prima norma incrementa, attraverso la variazione di bilancio, lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003 denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia e l'adolescenza e la famiglia» di euro 1.500.000,00, mentre nella correlata partita di entrata U.P.B. 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», dispone contemporaneamente un incremento di euro 1.100.000,00 e una riduzione di euro 1.500.000,00, con un saldo negativo di euro 400.000,00. La seconda disposizione – nell'abrogare la precedente – si limita invece ad incrementare le richiamate partite di spesa e di entrata di euro 200.000,00.

La primitiva variazione comporta sotto il profilo contabile che il saldo delle operazioni di entrata e di spesa consista in un differenziale negativo di euro 1.900.000,00, il quale determina – dal punto di vista finanziario – il conseguente squilibrio del bilancio 2011 a seguito della suddetta operazione.

La seconda norma manifesta – a differenza della prima – una apparente neutralità contabile (nel senso che le modificazioni delle partite di entrata e di spesa si compensano), producendo comunque un incremento in valore assoluto, notevolmente inferiore a quello originario, delle richiamate poste di bilancio. Tuttavia anch'essa risulta viziata, sotto un duplice profilo, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Il primo si riferisce – come osservato dal Presidente del Consiglio – ai criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata e alla impropria delega conferita alla Giunta regionale ed agli uffici amministrativi per l'accertamento in itinere dell'entrata correlata al finanziamento di detta spesa e per la concreta determinazione di quest'ultima. Questa Corte ha più volte affermato che la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (ex multis, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Nel caso di specie, con riguardo al solo esercizio 2011, la stima del gettito della entrata, in ordine alla quale si pretende di istituire il vincolo di destinazione, è mutata per tre volte: la legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo) l'aveva fissata in euro 300.000,00 (art. 1, comma 12, «Le risorse di cui al comma 11 confluiscono nell'ambito della U.P.B. 03.05.002 sul capitolo 35020 denominato "Entrate derivanti dalla maggiorazione degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti", con uno stanziamento di euro trecentomila (euro 300.000,00)»); l'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 l'aveva elevata a euro 1.500.000,00 e la successiva legge n. 39 del 2011 all'art. 5 l'ha ridimensionata in euro 200.000,00. Peraltro, la relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, allegata alle difese della resistente, conclude affermando che «l'istruttoria finalizzata alla predisposizione del provvedimento di bilancio (…) ha evidenziato l'insussistenza di maggiori entrate con riferimento alla unità previsionale di base 03.05.002, denominata "Entrate per

sanzioni amministrative e violazioni tributarie" e conseguentemente, in conformità con le disposizioni contenute nella norma di salvaguardia, non è stato possibile adottare alcun provvedimento di variazione di bilancio e sono risultate inapplicabili le disposizioni contenute nell'articolo 5 della legge 39/2011». Lo stesso art. 85 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004–2006 della Regione Abruzzo – legge finanziaria regionale 2004), istitutivo del contributo relativo al costo di costruzione e agli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti, il cui onere addizionale rispetto all'ordinario contributo originariamente previsto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) ed ora disciplinato dall'art. 16 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A) viene devoluto per la metà alla Regione Abruzzo, ha visto modificati il regime e la finalizzazione di dette somme da molteplici disposizioni sopravvenute a far data dal 2004 e sino al 2011, rendendo particolarmente singolare la persistente incertezza delle stime e l'esito finale negativo dell'accertamento.

Il secondo profilo di contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., riguarda la violazione del principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita. L'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (rectius: specificativo) dell'art. 81 Cost. In ragione di questa appartenenza allo spettro delle accezioni precettive sintetizzate nella norma costituzionale, anche la disposizione in esame, in quanto istitutiva di un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza, si pone in evidente contrasto con il parametro costituzionale invocato dal ricorrente.

Infine, con riguardo ad entrambe le norme impugnate non può essere utilmente invocata quale clausola di salvaguardia la disposizione, in entrambe riprodotta, secondo cui la spesa in contestazione sarebbe «consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate» dalla Giunta e dagli uffici amministrativi (art. 31, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 5, comma 5, della legge regionale n. 39 del 2011). Neppure, in tal senso, può supplire la richiamata relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, laddove si afferma l'insussistenza dell'accertamento in entrata e la conseguente inapplicabilità, nel loro complesso, delle norme contestate.

Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti» (sentenza n. 70 del 2012).

La Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica ex post della eventuale copertura, ha violato entrambe le regole che individuano, proprio nel presidio

legislativo, il meccanismo in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio. Così operando essa ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica. Questa Corte ha già avuto modo di precisare in proposito che «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi» (sentenza n. 115 del 2012).

Ferma restando l'insufficienza di elementi probatori in grado di garantire che le norme impugnate non abbiano prodotto e non siano in grado di produrre effetti finanziari pregiudizievoli (le somme afferenti ai contributi per gli oneri di urbanizzazione sono accertate dai Comuni e potrebbero affluire in modo diacronico rispetto alla conclusione dell'esercizio 2011 nella posta di bilancio individuata dalla norma impugnata), una eventuale dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere deve altresì ritenersi preclusa dalla intrinseca pericolosità dei meccanismi normativi istituiti dalle norme stesse, anche in ragione del particolare momento in cui la cura e il controllo dei risultati finanziari risultano oggetto di particolare attenzione legislativa, in quanto correlati non solo alla situazione del singolo ente pubblico, ma anche agli equilibri complessivi della finanza che ne vengono inevitabilmente influenzati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.