CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **241/2013** (ECLI:IT:COST:2013:241)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **24/09/2013**; Decisione del **09/10/2013**
Deposito del **17/10/2013**; Pubblicazione in G. U. **23/10/2013**
Norme impugnate: Artt. 7, c. 4°, 16, 19, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10/01/2013, n. 2.
Massime: **37385 37386 37387 37388 37389**
Atti decisi: **ric. 45/2013**

SENTENZA N. 241

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 4, 16, 19, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il

15-19 marzo 2013, depositato in cancelleria il 19 marzo 2013 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notificazione il 15 marzo 2013 e depositato il 19 marzo 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 81, quarto comma, della Costituzione, gli artt. 7, comma 4, 16, 19, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 7, serie speciale, del 16 gennaio 2013.

1.1.– Dopo aver premesso che la Regione Abruzzo è assoggettata a piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario e che il suo Presidente pro tempore è stato nominato Commissario ad acta per la relativa realizzazione, il Presidente del Consiglio dei ministri censura in primo luogo l'art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, in quanto avrebbe destinato al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico gli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità finalizzata al pagamento dei debiti sanitari di cui all'art. 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)». In tal modo, sebbene la Regione non abbia concretamente utilizzato le somme anticipate dallo Stato – e, dunque, ad avviso del ricorrente, non sia sorto a carico della Regione un corrispondente obbligo di rimborso – essa avrebbe violato il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica – di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. – espresso dall'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 nonché l'art. 81, quarto comma, Cost., impropriamente sottraendo risorse al settore sanitario nonostante non sia stata puntualmente definita la situazione del debito pregresso che ancora inciderebbe sullo stato del patrimonio e sulla corretta gestione della liquidità delle aziende sanitarie.

1.2.– Il ricorrente, inoltre, censura altre norme della medesima legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013: a) l'art. 16, in quanto prevede un contributo di euro 26.400,00 a favore del Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie (CRAB), ponendo il relativo onere a carico del capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, del bilancio regionale 2013, privo di stanziamento; b) l'art. 19, in quanto, quantificando in euro 300.000,00 gli oneri derivanti dall'applicazione della disposizione, li pone a carico del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, del bilancio regionale 2013, il cui stanziamento per l'esercizio in considerazione ammonta ad euro 100.000,00 e dunque sarebbe insufficiente a garantire la copertura finanziaria; c) l'art. 27, in quanto, prevedendo un contributo di euro 45.000,00 in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara, non indicherebbe il capitolo di bilancio su cui l'onere dovrebbe gravare; d) l'art. 28, in quanto, quantificando in euro 50.000,00 l'onere rappresentato dal contributo straordinario per la gestione forestale sostenibile, lo porrebbe a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio regionale 2013, privo di stanziamento.

Le citate disposizioni contrasterebbero con l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto difetterebbero di copertura finanziaria, e «conseguentemente» contrasterebbero «con i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della

finanza pubblica recati dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

2.– Con atto depositato il 23 aprile 2013 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, contestando la fondatezza del ricorso e, peraltro, svolgendo le sue argomentazioni difensive solo con riferimento all'impugnato art. 7, comma 4, della citata legge regionale.

2.1.– In particolare, con riferimento a tale norma la resistente evidenzia che la liquidità oggetto dell'anticipazione prevista dall'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 non le sarebbe mai stata concretamente erogata, con la conseguenza di non dover restituire alcunché e, quindi, di non aver violato la norma.

Inoltre, la Regione sostiene che l'importo di euro 13.000.000,00, oggetto della disposizione impugnata, non sarebbe mai stato destinato al pagamento della spesa sanitaria, ma solo alla copertura finanziaria per l'anno 2012 dell'onere rappresentato dall'obbligazione restitutoria della liquidità anticipata, obbligazione che, però, non sarebbe ancora insorta. Non trattandosi di risorse destinate al risanamento del debito sanitario e non essendo altrimenti venuta ad esistenza l'obbligazione alla cui soddisfazione erano preordinate, esse rappresenterebbero un'economia di bilancio che legittimamente la Regione potrebbe riprogrammare, senza per ciò violare disposizioni costituzionali, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica o quanto previsto dal piano di rientro.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 7, comma 4, 16, 19, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)» in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

1.1.– Con riguardo all'art. 7, comma 4, il ricorrente sostiene che detta norma opererebbe la riprogrammazione di un importo – iscritto nel bilancio 2012 e non utilizzato – nell'esercizio di competenza 2013 e tanto farebbe pur in presenza di elementi ostativi che possono essere così riassunti: l'inesistenza di vincoli a pagare sorti nell'esercizio precedente; il mutamento di destinazione della finalità originaria (quella della copertura dei debiti sanitari di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009, che sarebbe trasferita al finanziamento del servizio di trasporto pubblico regionale).

In sostanza, non sarebbe possibile l'utilizzazione di un'«economia di stanziamento» proveniente dall'esercizio 2012 nel successivo esercizio 2013.

Inoltre, sotto il profilo del mutamento di destinazione, sarebbe illegittima la ricollocazione di risorse finanziarie destinate al settore sanitario verso funzioni diverse.

L'illegittimità risulterebbe aggravata dal fatto che non sarebbe ancora definita la situazione del debito sanitario pregresso, il quale «incide tuttora sullo stato del patrimonio e sulla corretta gestione della liquidità delle aziende sanitarie».

Pertanto, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 81, quarto comma, Cost. e con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009, violando in tal modo l'art. 117,

terzo comma, Cost.

1.2.– Con riguardo alle altre disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 impugnate, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'assenza o l'insufficienza della necessaria copertura finanziaria.

In particolare, l'art. 16 prevede un contributo a fondo perduto pari ad euro 26.400,00 in favore del CRAB (Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie), il cui onere sarebbe posto a carico del bilancio regionale per l'esercizio 2013 sul capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, che sarebbe privo di copertura finanziaria.

L'art. 19 quantifica in euro 300.000,00 gli interventi in favore delle imprese operanti nel settore terziario e portuale facenti capo ai traffici marittimi del porto di Pescara, ponendoli a carico del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, il cui stanziamento per l'anno 2013, pari ad euro 100.000,00, risulterebbe insufficiente a garantire la relativa copertura finanziaria. Va considerato che, nelle more del giudizio, è intervenuta la legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, avente ad oggetto «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative», che all'art. 7 (Variazione al bilancio di previsione 2013) dispone: «1. Al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013, approvato con la legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3, recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015" sono apportate le modifiche, in termini di competenza e di cassa, riportate nel "Prospetto A" allegato alla presente legge (All. C)». Detto "Prospetto A" prevede un incremento di euro 200.000,000 per lo stanziamento del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, originariamente pari ad euro 100.000,00.

L'art. 27 prevede un contributo di euro 45.000,00 in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara, senza indicare il capitolo su cui tale onere è destinato a gravare.

L'art. 28 determina in euro 50.000,00 il contributo straordinario per la gestione forestale sostenibile, ponendolo a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio di previsione 2013, che sarebbe privo di copertura finanziaria.

Tali disposizioni sarebbero in contrasto con l'articolo 81, quarto comma, Cost., nonché con i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.– La resistente ha svolto difese soltanto in relazione all'art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, sostenendo che detta norma non disporrebbe alcuna nuova destinazione dell'importo di euro 200.000.000,00, oggetto dell'anticipazione concessa dallo Stato alla Regione Abruzzo.

A suo avviso, l'espressione «economie di stanziamento» non si riferirebbe all'anticipazione di euro 200.000.000,00, quale liquidità assicurata dallo Stato per la copertura del debito sanitario, ma al diverso importo di euro 13.000.000,00, che nel bilancio 2012 era stato destinato dalla Regione Abruzzo all'eventuale ammortamento dell'anticipazione in caso di suo utilizzo. In concreto la Regione non vi avrebbe fatto ricorso, con la conseguenza che, non avendo dovuto utilizzare l'importo di euro 13.000.000,00 per pagare la rata di rimborso, questa somma sarebbe divenuta un'economia di bilancio.

Pertanto, l'importo oggetto della disposizione normativa impugnata non sarebbe mai stato destinato al pagamento della spesa sanitaria, ma alla copertura finanziaria inerente all'esercizio 2012 per un'obbligazione giuridica, quella avente ad oggetto il rimborso

dell'anticipazione di liquidità, la quale non sarebbe mai sorta. Dunque, la Regione Abruzzo non avrebbe disposto la ricollocazione di risorse finanziarie finalizzate al settore sanitario, bensì una legittima riprogrammazione di una propria economia di bilancio, senza minimamente incidere sulla spesa sanitaria.

2.– Occorre esaminare in primo luogo le questioni relative all'art. 7, comma 4, della legge regionale in esame.

Il ricorrente, in riferimento agli art. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., formula sostanzialmente due censure inerenti rispettivamente: a) all'utilizzazione di un'economia di stanziamento, proveniente dall'esercizio 2012, nel successivo esercizio 2013; b) alla ricollocazione di risorse finalizzate al settore sanitario verso scopi di tipo diverso, pur non essendo stata «definita la situazione del debito pregresso, che incide tuttora sullo stato del patrimonio e sulla corretta gestione della liquidità delle aziende sanitarie». In relazione a quest'ultima censura viene invocata quale norma interposta l'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009.

2.1.– La prima censura, quella mossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare, proprio nei confronti della Regione Abruzzo, che «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» (sentenza n. 192 del 2012). In quella sede è stato precisato che questa regola è «posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive [quali le economie di spesa] dall'aggregato complessivo il quale determina il risultato di amministrazione» rende incerto e mutevole il risultato stesso, con ciò pregiudicando intrinsecamente la stabilità del bilancio.

Indipendentemente dalla fondatezza dell'eccezione formulata dalla Regione circa l'assenza di una situazione debitoria nei confronti dello Stato per la restituzione di anticipazioni destinate al pagamento della spesa sanitaria ed indipendentemente dal fatto che la stessa Regione Abruzzo risulta tuttora assoggettata alla disciplina del piano di rientro sanitario (questioni afferenti al secondo profilo d'impugnazione), non può essere condivisa la tesi della resistente secondo cui la norma contestata disporrebbe «una legittima riprogrammazione di una propria economia di bilancio».

È proprio la riprogrammazione in esame ad essere lesiva del precetto costituzionale invocato. Infatti, l'economia di bilancio relativo ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione.

Peraltro, rispetto alla fattispecie di cui alla citata sentenza n. 192 del 2012, il vizio della disposizione impugnata appare ancor più evidente. Se nel caso allora deciso è stata oggetto di censura la riprogrammazione di un'economia vincolata per insussistenza del vincolo stesso, per quello in esame è proprio la norma impugnata a definire la risorsa impiegata quale «economia di stanziamento», cioè mera differenza tra somme stanziate e somme impegnate, valore intrinsecamente irriducibile al concetto di vincolo idoneo a legittimare, ove ne sussistano i presupposti, l'eventuale trasferimento.

Inoltre, l'art. 7, comma 4, della legge censurata entra in collisione anche con un principio desumibile dall'art. 81, quarto comma, Cost., quello dell'unità di bilancio. Esso è esplicitato dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e prescrive che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati

all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.). Se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo.

In ordine al concetto di economia di spesa è stato inoltre rilevato come lo stesso «collida intrinsecamente con quello di programmazione» e come lo stesso costituisca «sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa [deve riversarsi] – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione» (sentenza n. 192 del 2012).

2.2.– La fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. determina l'assorbimento di quella sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 27 e 28 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. sono fondate.

L'art. 16, prevede un contributo di euro 26.400,00 a favore del Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie (CRAB), ponendo il relativo onere a carico del capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, del bilancio regionale 2013. Detta posta risulta priva di stanziamento.

L'art. 27, determina nella misura di euro 45.000,00 un contributo in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara, senza indicare il capitolo di bilancio su cui l'onere dovrebbe gravare.

L'art. 28 quantifica in euro 50.000,00 un contributo straordinario per la certificazione della gestione forestale sostenibile, ponendolo a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio regionale 2013, il quale è privo di stanziamento.

È incontrovertibile che le disposizioni impugnate comportano un onere, la cui esistenza «si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenze n. 115 del 2012 e n. 30 del 1959). L'orientamento di questa Corte è costante nel ritenere che la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. può essere compiuta sia attraverso disposizioni di copertura della spesa (sentenze n. 115 del 2012 e n. 272 del 2011), sia attraverso norme fonte di spesa (sentenze n. 26 del 2013, n. 214 del 2012 e n. 212 del 2012). Peraltro, anche ove il vizio investa la componente finanziaria della legge, esso è estensibile alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa (sentenze n. 51 del 2013 e n. 214 del 2012).

Dunque, il combinato delle disposizioni impugnate con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incapienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità delle stesse per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.

4.– Per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art.19 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., si deve dichiarare l'intervenuta cessazione della materia del contendere.

Detta norma quantifica in euro 300.000,00 gli oneri derivanti dalla sua applicazione, ponendoli a carico del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, del bilancio regionale 2013, il cui stanziamento per l'esercizio in considerazione ammontava, al momento del ricorso, ad euro 100.000,00, insufficienti a garantire la copertura finanziaria.

Nelle more del giudizio, è intervenuta la legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, il cui art. 7 (Variazione al bilancio di previsione 2013) aumenta di euro 200.000,00 lo stanziamento del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007.

Dall'evidenziato incremento discendono l'adeguamento della posta contabile all'onere derivante dall'applicazione dell'impugnato art. 19 e la dichiarazione, in ragione della variazione dello stanziamento e del sopravvenuto incremento, della cessazione della materia del contendere.

5.– L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 27 e 28 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., determina l'assorbimento di quelle sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 7, comma 4, 16, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»;

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 ottobre 2013.

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.