CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **227/2019** (ECLI:IT:COST:2019:227)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **18/06/2019**; Decisione del **15/07/2019**
Deposito del **30/10/2019**; Pubblicazione in G. U. **06/11/2019**
Norme impugnate: Intero testo e, in particolare, art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24/08/2018, n. 28.
Massime: **40866 42138**
Atti decisi: **ric. 75/2018**

SENTENZA N. 227

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», promosso dal Presidente del Consiglio dei

ministri, con ricorso notificato il 22-24 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2018, iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2018 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

1.1.– Espone il ricorrente che la legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 ha previsto una serie di disposizioni volte a precisare «l'inquadramento della funzione dell'Aquila Città capoluogo di Regione e del suo territorio nel complessivo assetto della Regione Abruzzo, in attuazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale che consentono di perseguire l'armonico ed adeguato sviluppo di tutte le aree della Regione» (art. l).

A tal fine la legge regionale prevede la redazione di «un programma di investimenti strategici, da realizzarsi nell'arco del periodo finanziario di riferimento» (art. 4), che interessano la «Funzione di coordinamento e sicurezza del territorio» (art. 8), la «Cooperazione turistica» (art. 9), l'«Ambiente» (art. 10), il «Patrimonio artistico» (art. 11), le «Attività culturali e sportive» (art. l2), la «Perdonanza Celestiniana» (art. l3).

Detta legge «eccede[rebbe] dalle competenze regionali, [sarebbe] violativa di previsioni costituzionali, ed invade[rebbe] illegittimamente le competenze dello Stato».

L'art. 16 sarebbe viziato «da patente illegittimità costituzionale, incidendo nella competenza statale in materia e comportando violazione dell'art. 81 della Costituzione, che prevede che "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte"». Esso, «al di là della sua generica testuale previsione, [non soddisferebbe] il fondamentale requisito di cui all'art. 81 della Carta fondamentale, non provvedendo in verità ad indicare i mezzi con i quali si può far fronte ai nuovi oneri previsti dalla L. n. 28/18».

Secondo il ricorrente, alle indicazioni dei mezzi di copertura non corrisponderebbe effettivamente alcuna risorsa, in quanto la Missione 9, Programma 09, Titolo 2, del bilancio pluriennale di previsione 2018-2020 della Regione Abruzzo, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo quale allegato alla legge di bilancio (legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018-2020», pubblicata nel B.U. della Regione Abruzzo 16 febbraio 2018, Speciale n. 22), non presenterebbe alcuno stanziamento.

Pertanto, secondo il Presidente del Consiglio, tale disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost. e, in via derivata, dovrebbe ritenersi incostituzionale tutta la legge regionale, non esistendo le risorse per fronteggiare le spese ivi previste.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la Corte ha più volte precisato che il fondamentale principio posto dall'art. 81 Cost. vincolerebbe anche il legislatore regionale, che

«non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira»; che «la copertura di nuove spese "deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"»; e che l'indicazione della copertura «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo «storno» di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (sentenza n. 272 del 2011).

Nel caso in esame, si conclude, non esisterebbe alcuna copertura per far fronte agli oneri finanziari derivanti dalla legge n. 28 del 2018, sicché l'art. 16 e, in via derivata, l'intera legge impugnata violerebbero l'art. 81 Cost.

2.– La Regione Abruzzo non si è costituita.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», in riferimento all'art. 81 della Costituzione.

Il ricorso, redatto in forma sintetica e attraverso prevalenti richiami alla pregressa giurisprudenza di questa Corte, si articola nelle seguenti censure: a) gli interventi previsti dalla legge impugnata inciderebbero su materie di competenza statale e – ancorché siano formalmente menzionati i mezzi per fronteggiarli – non sarebbero supportati dall'esistenza di alcuna concreta risorsa; b) l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 contrasterebbe con l'art. 81 Cost., illegittimità che riguarderebbe in via derivata l'intera legge; c) sotto il profilo della sostenibilità, gli interventi previsti sarebbero individuati in modo generico e sarebbero privi di quella chiarezza finanziaria minima, indispensabile per una copertura effettiva e giuridicamente valida.

L'art. 16 della legge impugnata non prevede stanziamenti di risorse per l'anno 2018 mentre per gli esercizi 2019 e 2020 gli interventi strategici, redatti dalla Conferenza per la città capoluogo, sono stimati per entrambe le annualità in euro 785.000,00. Secondo la previsione letterale, essi sono finanziati con le risorse «stanziate nella missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 09 "Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente", Titolo 2 del bilancio pluriennale 2018-2020, stanziamento di nuova istituzione, iscritte con la legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 […]. 3. Agli oneri per gli esercizi successivi, corrispondenti allo 0,5% dello stanziamento in bilancio relativo al gettito derivante dal bollo auto, si fa fronte con legge di bilancio. 4. Le risorse di cui alla presente legge sono assegnate dalla Regione secondo il principio dell'addizionalità».

In data successiva al ricorso sono intervenute le leggi della Regione Abruzzo 29 gennaio 2019, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)», e 31 gennaio 2019, n. 2, recante «Bilancio di previsione finanziario 2019-2021», le quali hanno – rispettivamente – autorizzato la "contabilizzazione" in entrata di euro 9.837.981,90 quali proventi derivanti da una futura procedura d'asta per la vendita di beni mobili e immobili di proprietà regionale e – per quel che qui interessa – la previsione, per il solo anno 2019, di uno stanziamento di 785.000,00 euro per istituire un nuovo capitolo destinato agli interventi per «L'Aquila capoluogo».

Dispone in proposito l'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2019: «1. È autorizzata la contabilizzazione delle entrate non ricorrenti derivanti dall'alienazione dell'impianto agroindustriale "Centro lavorazione e commercializzazione patate" sito in Celano, da realizzare mediante procedure di asta pubblica avente il prezzo di alienazione, posto a base d'asta, pari ad euro 6.787.599,30 per i beni immobili ricompresi nel complesso e pari ad euro 3.050.382,60 per i beni mobili, per un totale complessivo di euro 9.837.981,90. 2. Nello stato di previsione dell'entrata è iscritta la somma di euro 9.837.981,90 sul capitolo di nuova istituzione nell'ambito del Titolo 4, Tipologia 400, categoria 01 al fine di allocare in bilancio la nuova entrata derivante dall'attuazione delle previsioni di cui al comma 1, destinata al finanziamento delle seguenti spese indifferibili ed urgenti: […] b. nell'ambito del Titolo 2, Missione 09, Programma 09 lo stanziamento pari ad euro 785.000,00 da iscrivere su un nuovo capitolo di bilancio concernente l'attuazione della L.R. 24 agosto 2018, n. 28; […] 3. Gli stanziamenti iscritti nella parte spesa e tassativamente indicati nel comma 2 possono essere utilizzati solo previo accertamento della nuova entrata di cui al comma 1 e comunque dopo la data del 28 febbraio 2019».

La legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, nel documento tecnico di accompagnamento al Bilancio di previsione 2019, parte spesa, mostra al titolo 2, missione 09, «Aquila Capoluogo», lo stanziamento per competenza e cassa di euro 785.000,00, che è, invece, pari a zero per gli altri due anni del bilancio pluriennale 2020 e 2021.

2.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale è fondata con riguardo al difetto di copertura della spesa.

Questa Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio.

Per quel che riguarda l'esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche – che avrebbero dovuto produrre progetti operativi già nell'esercizio 2019 – denunciano il manifesto contrasto con l'art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell'art. 16, secondo cui «per l'anno 2018 [dette innovazioni] non comportano oneri a carico del bilancio regionale». Emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell'esperienza amministrativa, l'"irrazionalità" che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni.

Pertanto, il comma 2 dell'art. 16 – a parte il refuso normativo che individua come biennio il periodo 2018-2020 (evidente, invece, il riferimento agli esercizi 2019 e 2020) – comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica.

A prescindere dal rilievo che il gettito derivante dal «bollo auto» è un'entrata corrente e quindi la sua destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione – nella fattispecie del tutto assente – di un surplus delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti e del rimborso prestiti, lo stanziamento di euro 785.000,00 risulta assolutamente privo di un riferimento all'andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che, nella magmatica enumerazione della legge, si intendono privilegiare.

Una legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell'adesione, al momento

inesistente, avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili.

Al contrario, la legge non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative. In definitiva, l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.

Le esposte considerazioni sottolineano il patente contrasto delle modalità di copertura della legge con l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016).

È nei princìpi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto – sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali – degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale.

Come questa Corte ha più volte sottolineato, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019).

Si è già affermato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti 'la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] 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. 192 del 2012)" (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Confrontando la fattispecie in esame con i richiamati princìpi della contabilità pubblica che riguardano la stima delle entrate e delle spese, si deve concludere che l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano ictu oculi consistenti oneri finanziari.

I vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, dunque, illegittima l'intera legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che deve essere dichiarata illegittima per contrasto con l'art. 81 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente sempre con riferimento all'art. 81 Cost.

3.– Alla luce delle precedenti considerazioni non è, invece, necessario interrogarsi sulla costituzionalità delle disposizioni delle leggi reg. Abruzzo n. 1 e n. 2 del 2019 precedentemente richiamate. Oltre a presentare – anzi ad aggravare – le medesime patologie, in tema di insufficiente e irrazionale copertura della legge impugnata, esse non possono comunque disciplinare le caducate iniziative della legge regionale n. 28 del 2018.

I relativi stanziamenti della spesa destinati a finanziare le iniziative della legge n. 28 del 2018, rimanendo privi del presupposto giuridico, saranno espunti dal bilancio dell'esercizio di riferimento per effetto della sopravvenuta inesistenza delle ragioni del loro mantenimento, in conformità al principio generale del diritto contabile inerente alle condizioni di conservazione delle poste contabili di spesa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 – Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.