CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **106/2021** (ECLI:IT:COST:2021:106)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **ANTONINI**
Udienza Pubblica del **27/04/2021**; Decisione del **28/04/2021**
Deposito del **21/05/2021**; Pubblicazione in G. U. **26/05/2021**
Norme impugnate: Artt. 10, c. 3°, lett. a), e 4°; 18, c. 2°; 19; 22, c. 1°; 25, c. 4°; 40, c. 5°, lett. d), e 6°, lett. e), della legge della Regione Abruzzo 28/01/2020, n. 3.
Massime: **43885 43886 43887 43888**
Atti decisi: **ric. 39/2020**

SENTENZA N. 106

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 3, lettera a), e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25, comma 4; 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale

2020)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30-31 marzo 2020, depositato in cancelleria il 7 aprile 2020, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 30-31 marzo 2020 e depositato il 7 aprile 2020 (reg. ric. n. 39 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 10, commi 3, lettera a), e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25, comma 4; 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione.

1.1.– La legge regionale citata, ai commi 3, lettera a), e 4 dell'art. 10, sostituisce rispettivamente l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio), e l'art. 10-bis della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante «Norme per l'attuazione dell'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'articolo 85 della legge regionale 15/2004 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)"», disposizioni entrambe attuative del cosiddetto Piano casa, attinenti alla restituzione al richiedente della maggiorazione, corrisposta alla Regione, degli oneri di urbanizzazione, dovuti in misura doppia per taluni interventi straordinari di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente e per interventi di riqualificazione urbana.

In particolare, in entrambe le disposizioni, viene previsto che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziate sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione"».

A sostegno della censura, il ricorrente allega il Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022, approvato con deliberazione della Giunta regionale della Regione Abruzzo 16 febbraio 2020, n. 86, del quale riproduce il richiamato capitolo di spesa 11825.

Poiché da tale documento emergerebbe che «il capitolo in esame riporta uno stanziamento pari a 0», le disposizioni della legge regionale si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

1.2.– È poi impugnato l'art. 18 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, il quale prevede che: «1. I bilanci di previsione degli enti, delle agenzie e degli altri organismi dipendenti dalla

Regione sono approvati annualmente dalla Giunta, previo parere favorevole del Dipartimento competente. 2. Nelle more dell'approvazione di cui al comma 1 si applica l'esercizio provvisorio. 3. I provvedimenti di cui al comma 1 sono inviati, a titolo informativo, alla Commissione di Vigilanza del Consiglio regionale».

Il ricorrente sottolinea che il disposto del comma 2 – autorizzando e disciplinando l'esercizio provvisorio degli organismi ed enti strumentali regionali – atterrebbe alla materia disciplinata dall'art. 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'Allegato n. 4/2 al predetto decreto.

Pertanto, non avendo la Regione potestà legislativa in materia contabile, sarebbe evidente il contrasto con il citato decreto legislativo e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.3.– Il successivo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che disciplina i termini per la «Approvazione dei rendiconti degli enti ed organismi strumentali».

Al riguardo, il ricorrente segnala che la Regione, con riferimento agli organismi strumentali, avrebbe la facoltà di dare indicazioni soltanto sul termine di invio dei rendiconti – atteso che quello di approvazione degli stessi sarebbe previsto dal citato d.lgs. n. 118 del 2011 –, affinché sia compatibile con il termine di approvazione di quello regionale. Stante l'assenza di una potestà legislativa regionale in materia, entrambe le previsioni – sia quella rivolta agli organismi strumentali sia quella relativa agli enti strumentali – contrasterebbero quindi con il richiamato decreto legislativo e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.4.– La censura riferita all'art. 22, comma 1, della medesima legge regionale impugnata attiene al rifinanziamento di interventi in materia di polizia locale – previsti dall'art. 23 della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alle leggi regionali 18/2001, 40/2010 e 68/2012) – «per gli anni 2020, 2021 e 2022, per euro 80.000,00 per ciascuna annualità».

In particolare, il ricorrente evidenzia che gli oneri quantificati per l'esercizio 2022 non troverebbero copertura finanziaria in bilancio e richiama al riguardo l'allegato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 approvato con delib. Giunta reg. Abruzzo n. 86 del 2020. Poiché lo stanziamento previsto nel pertinente capitolo – appositamente istituito dal comma 2 dello stesso art. 22 – risulterebbe pari a zero, sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost.

1.5.– Un'analoga censura è mossa al successivo art. 25 il quale, al comma 1, prevede, per il perseguimento degli obiettivi di cui alla legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 49 (Riconoscimento di Treglio "Paese dell'Affresco", di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri "Paese dipinto"), la costituzione del «[f]ondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei "Paesi Dipinti" e "Paese Affrescato"». I relativi oneri sono quantificati dal comma 4 in euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, mentre il comma successivo disciplina la relativa copertura finanziaria richiamando lo stanziamento dell'apposito capitolo contestualmente istituito.

Anche in questo caso il ricorrente rileva la mancanza della necessaria copertura finanziaria

dei suddetti oneri, ma per gli esercizi 2021 e 2022, e la conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.; infatti, lo stanziamento previsto per questi due anni nel capitolo di nuova istituzione sarebbe pari a zero, come emergerebbe dal già citato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022.

1.6.– Nel ricorso statale viene poi in considerazione l'art. 40 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che reca «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyber bullismo».

In particolare, al comma 5, lettera d), la citata disposizione prevede che «[p]ossono beneficiare dei finanziamenti relativi agli interventi di cui al comma 3: […] d) associazioni operanti nel territorio regionale e attive da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo iscritte nel registro regionale di cui alla legge regionale 1° marzo 2012, n. 11 (Disciplina delle Associazioni di Promozione Sociale)».

Inoltre, il successivo comma 6 istituisce presso la Giunta regionale la consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo e prevede, alla lettera e), che di questa fanno parte, tra gli altri, «due rappresentanti delle associazioni di cui alla lettera d) del comma 5».

1.6.1.– Quanto al richiamato comma 5, lettera d), il ricorrente lamenta innanzitutto che la norma regionale negherebbe la possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici agli enti diversi dalle associazioni di promozione sociale, anche se operanti sul territorio regionale e negli stessi ambiti, e benché iscritti in registri pubblici.

Al riguardo, richiama il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», evidenziando come tra le attività di interesse generale, che possono essere svolte da tutti gli enti del terzo settore, sia compresa la «formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa» (art. 5, comma 1, lettera l).

Invece, «limita[ndo] l'accesso ai contributi ai soli enti costituiti in forma di associazione di promozione sociale», la norma regionale realizzerebbe, sotto il profilo degli interventi e del loro finanziamento, un'indebita «discriminazione tra soggetti aventi differente assetto organizzativo o qualificazione», ma che operano nel medesimo settore o svolgono le medesime attività di interesse generale.

Con un'ulteriore censura, il ricorso attribuisce alla stessa disposizione impugnata anche «una seconda discriminazione», laddove questa consentirebbe la partecipazione ai bandi di finanziamento non a tutte le associazioni di promozione sociale operanti sul territorio della Regione Abruzzo, ma solo a quelle iscritte nel registro regionale, così escludendo le associazioni di promozione sociale iscritte nel relativo registro nazionale in qualità di articolazioni territoriali o circoli affiliati, ai sensi della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale) e del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 14 novembre 2001, n. 471 (Regolamento recante norme circa l'iscrizione e la cancellazione delle associazioni a carattere nazionale nel Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale, a norma dell'articolo 8, comma 1, della legge 7 dicembre 2000, n. 383).

1.6.2.– Anche il disposto del comma 6, lettera e), dello stesso art. 40 avrebbe «[a]naloga portata discriminatoria», quanto al «mancato coinvolgimento nelle attività di programmazione e progettazione degli interventi», poiché limiterebbe la partecipazione alla consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo agli enti iscritti nel solo registro regionale delle associazioni di promozione sociale.

In proposito, il ricorrente richiama gli artt. 7, commi 3 e 4, e 8, comma 4, della già citata legge n. 383 del 2000, disposizioni che riconoscerebbero pari valore ai registri regionali rispetto a quello nazionale delle associazioni di promozione sociale, e afferma che «l'incongruenza è ancora più rilevante» con riferimento all'art. 55 cod. terzo settore, che prescriverebbe alle amministrazioni pubbliche – «nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi» nei settori di attività di interesse generale di cui all'art. 5 del medesimo codice – di «assicura[re] il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore» attraverso le varie forme ivi previste e comunque nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

Dal tenore di tale norma, sostiene il ricorrente, si evincerebbe che, ai fini del loro «coinvolgimento attivo», sarebbe irrilevante l'«assetto organizzativo» degli enti del terzo settore, da questi scelto nella propria autonomia, ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost., ferma restando la necessità dell'iscrizione nel Registro unico o, in via transitoria, in uno dei registri di settore.

1.6.3.– Le formulazioni utilizzate nelle due censurate disposizioni della legge regionale violerebbero quindi i «principi costituzionali di uguaglianza sostanziale», di cui all'art. 3 Cost., «e di autonomia delle formazioni sociali e sussidiarietà degli enti del terzo settore», di cui agli artt. 2 e 118, quarto comma, Cost.

2.– Con memoria depositata l'11 maggio 2020 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, in persona del Presidente pro tempore, chiedendo di dichiarare l'infondatezza delle questioni promosse; l'atto di costituzione, peraltro, svolge argomenti difensivi soltanto sulle disposizioni di seguito indicate.

2.1.– Quanto all'impugnativa dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, secondo la resistente il legislatore regionale avrebbe inteso «circoscrivere il proprio ambito di operatività alla "applicabilità dell'esercizio provvisorio", e non già, come erroneamente eccepito dall'Avvocatura Erariale, introdurre forme di "autorizzazione e disciplina" dell'esercizio provvisorio». Pertanto, il contenuto della disposizione in esame sarebbe «di mero rinvio alla normativa esistente», applicabile nell'ipotesi di mancata approvazione dei bilanci da parte degli organismi e degli enti strumentali regionali. In questo senso, la disposizione medesima rivestirebbe «portata chiarificatrice» circa l'applicabilità dell'art. 43 del d.lgs. n. 118 del 2011 in materia di esercizio provvisorio, con conseguente infondatezza delle censure statali.

2.2.– Parimenti infondati sarebbero i rilievi mossi all'art. 19 della stessa legge regionale, recante disposizioni sull'approvazione dei rendiconti degli enti ed organismi strumentali. Secondo la difesa regionale sarebbe agevole ravvisare nella norma citata una disciplina procedimentale inerente modalità e termini di approvazione dei rendiconti al fine di «consentire la tempestiva predisposizione del rendiconto della gestione della Regione Abruzzo».

La previsione dei termini operata dalla disposizione regionale sarebbe infatti allineata con la disciplina dettata dall'Allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, laddove si afferma che «il rendiconto sulla gestione, […] da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento conclude il sistema di bilancio degli enti strumentali in contabilità finanziaria» (punto 4.3).

Pertanto, sarebbe inconferente l'affermazione del ricorrente, secondo cui la necessità di acquisire i rendiconti atterrebbe soltanto alla redazione del bilancio consolidato regionale, poiché l'impugnato art. 19 non disciplinerebbe aspetti relativi all'approvazione di quest'ultimo bilancio, volto «ad evidenziare il risultato economico e finanziario del "Gruppo Regione"», ma

prenderebbe in considerazione un rendiconto che, invece, conterrebbe «solo risultati della gestione finanziaria».

2.3.– Infine, la Regione resistente ritiene prive di fondamento anche le questioni prospettate nei confronti dell'art. 40 della legge regionale impugnata, in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo.

2.3.1.– L'asserita discriminazione derivante dalla possibilità di accesso ai finanziamenti per le sole associazioni iscritte nel registro regionale è confutata citando la sentenza di questa Corte n. 27 del 2020, connotata, ad avviso della Regione Abruzzo, da «evidente identità di contenuti» con quella in esame. Tale pronuncia avrebbe richiamato la previsione dell'art. 7, comma 3, della legge n. 383 del 2000, che «stabilisce un collegamento automatico tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale» per effetto del quale «i livelli di organizzazione territoriale e i circoli affiliati alle associazioni iscritte nel registro nazionale hanno anch'essi, per tale qualità, il diritto di automatica iscrizione nel medesimo registro».

Pertanto, anche con riferimento alla disposizione in esame, il predetto automatismo non consentirebbe alcuna esclusione dalla partecipazione ai bandi di finanziamento da parte delle associazioni non iscritte al registro regionale e iscritte unicamente al registro nazionale delle associazioni di promozione sociale.

La difesa regionale ritiene poi che il disposto dell'art. 55 cod. terzo settore, evocato dal ricorrente, sia estraneo all'ambito di operatività del censurato art. 40, per cui il legislatore regionale avrebbe legittimamente operato la scelta della composizione della consulta regionale, individuando i soggetti ritenuti più idonei a realizzare le finalità di raccogliere «informazioni sul bullismo e sulle iniziative di prevenzione e contrasto» del fenomeno.

2.3.2.– Ad avviso della resistente, infondata sarebbe anche la censura di disparità di trattamento asseritamente determinata dalla preclusione all'accesso ai finanziamenti per gli enti diversi dalle associazioni di promozione sociale, in quanto queste ultime sarebbero state individuate come quelle maggiormente idonee a realizzare le finalità perseguite con l'impugnata disposizione.

3.– La Regione Abruzzo ha depositato memoria in prossimità dell'udienza, chiedendo di dichiarare la cessazione della materia del contendere di tutte le questioni promosse con il ricorso introduttivo.

A sostegno della richiesta, segnala che la legge della Regione Abruzzo 16 giugno 2020, n. 14 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), conterrebbe specifiche previsioni che riguardano le disposizioni impugnate. In particolare:

a) l'art. 7 recherebbe copertura finanziaria alle previsioni di spesa contenute nell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, mentre l'art. 9, commi 1 e 2, provvederebbe nello stesso modo per le spese previste dagli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, per gli esercizi oggetto delle rispettive censure;

b) l'art. 8 avrebbe abrogato le disposizioni di cui agli artt. 18, comma 2, e 19;

c) l'art. 12 avrebbe modificato i commi 5, lettera d), e 6, lettera e), dell'art. 40, nei seguenti termini: «d) enti del terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) operanti nel territorio regionale e attivi da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo; […] e) due rappresentanti degli enti di cui alla lettera d) del comma 5».

La difesa regionale ritiene pertanto che non vi sarebbero più gli elementi di contrasto rilevati dal ricorrente ed esclude che le norme oggetto del presente giudizio possano avere avuto applicazione nel periodo di vigenza (dal 1° gennaio 2020 al 17 giugno 2020), essendo queste «tutte vertenti sul piano contabile e finanziario», per cui «la mancata copertura economica di una norma di legge implicitamente ne comporta l'inapplicabilità».

4.– Con atto depositato il 22 aprile 2021, notificato in pari data alla resistente, il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri 21 aprile 2021, ha rinunciato all'impugnativa limitatamente, tra l'altro, agli artt. 18, comma 2; 19; 40, comma 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020. Nelle motivazioni della rinuncia sono richiamati il già descritto ius superveniens e le comunicazioni della Regione Abruzzo circa la mancanza di effetti prodotti medio tempore dalle disposizioni impugnate.

5.– Nell'udienza, l'Avvocatura generale ha concluso in conformità all'atto di rinuncia parziale e ha prospettato, in riferimento al residuo complesso di disposizioni impugnate per difetto di copertura finanziaria, la possibilità della cessazione della materia del contendere in ragione dello ius superveniens.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», tra le quali gli artt. 10, commi 3, lettera a), e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25, comma 4; 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione.

2.– Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

3.– Vanno anzitutto esaminate congiuntamente le questioni che riguardano gli artt. 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020: limitatamente a tali disposizioni il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato nell'imminenza dell'udienza, ha rinunciato all'impugnativa promossa, in considerazione dello ius superveniens e delle comunicazioni ricevute dalla Regione Abruzzo circa l'assenza di effetti medio tempore prodotti dalle disposizioni medesime.

Infatti, il comma 2 dell'art. 18 e l'art. 19, i quali, rispettivamente, prevedono la possibilità dell'esercizio provvisorio degli enti, delle agenzie e degli altri organismi dipendenti dalla Regione nelle more dell'approvazione dei loro bilanci da parte della Giunta, nonché disciplinano i rendiconti degli enti ed organismi strumentali, sono stati abrogati, a decorrere dal 18 giugno 2020, rispettivamente dai commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 16 giugno 2020, n. 14 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili).

Inoltre, l'art. 12, commi 1 e 2, della stessa legge regionale ha apportato modifiche all'art. 40 impugnato, anch'esse entrate in vigore il 18 giugno 2020; per l'effetto, da un lato, il nuovo testo della lettera d) del comma 5, nel prevedere i destinatari dei finanziamenti regionali per i soggetti che operano nel campo della prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyber bullismo, fa riferimento agli «enti del terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) operanti nel territorio regionale e attivi da almeno tre anni nel campo

del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo»; dall'altro, gli stessi enti del terzo settore sono oggi richiamati dalla lettera e) del successivo comma 6.

3.1.– Trattandosi di rinuncia non accettata formalmente, va dichiarata la cessazione della materia del contendere delle questioni in esame, come già richiesto dalla Regione Abruzzo nella propria memoria; del resto, non comparendo in udienza, la resistente ha ulteriormente «palesato la mancanza di interesse a coltivare il giudizio» (sentenza n. 286 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 171 del 2019 e n. 234 del 2017).

4.– Delle residue questioni vanno innanzitutto considerate quelle inerenti i commi 3, lettera a), e 4, dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che sostituiscono rispettivamente l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio), e l'art. 10-bis della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante «Norme per l'attuazione dell'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'articolo 85 della legge regionale 15/2004 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)"», disposizioni entrambe attuative del cosiddetto Piano casa, attinenti alla restituzione al richiedente della maggiorazione, corrisposta alla Regione, degli oneri di urbanizzazione, dovuti in misura doppia per taluni interventi straordinari di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente e per interventi di riqualificazione urbana.

In particolare, in entrambe le disposizioni, viene previsto che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziate sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione"».

Il ricorrente ritiene che le suddette norme si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., e allega, al riguardo, il Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022, approvato con deliberazione della Giunta regionale della Regione Abruzzo 16 febbraio 2020, n. 86, del quale riproduce il richiamato capitolo di spesa 11825, da cui emergerebbe che «il capitolo in esame riporta uno stanziamento pari a 0».

4.1.– Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha previsto che:

«1. Al fine di assicurare per l'anno 2020 la copertura finanziaria del comma 3 dell'articolo 10 della legge regionale 31 gennaio 2020, n. 3 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)) nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022, esercizio 2020, sono apportate le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 1, Programma 04, capitolo di spesa 11825, denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione" per euro 10.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 01, capitolo di spesa 321940/1 denominato "Fondo di riserva per le spese obbligatorie - art. 18 l.r.c." per euro 10.000,00».

Nella propria memoria, la Regione Abruzzo ha quindi chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 3 e 4 del richiamato art. 10, rilevando, da un lato, che per effetto del suddetto ius superveniens non sussisterebbero più gli elementi di contrasto denunciati dal ricorrente e, dall'altro, che si

dovrebbe escludere la possibilità di effetti medio tempore prodotti dalle medesime disposizioni.

4.2.– Va però precisato che le variazioni compensative disposte dall'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022 hanno sì dotato il capitolo di spesa 11825 di uno stanziamento di euro 10.000,00, ma solo per l'esercizio 2020.

Se da un lato la quantificazione dello stanziamento risulta non priva di credibilità – poiché incrementa quanto, per il medesimo capitolo, era stato previsto negli esercizi immediatamente precedenti –, dall'altro, tuttavia, gli oneri finanziari che discendono dalle norme impugnate non si esauriscono nell'esercizio 2020, presentando piuttosto caratteristiche di obbligatorietà e di ripetitività.

Da ciò consegue che l'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha sanato la mancanza di copertura degli oneri previsti dalle norme impugnate per l'esercizio 2020, ma non per gli ulteriori esercizi compresi nel bilancio pluriennale 2020-2022.

È quindi solo limitatamente all'esercizio 2020 che va dichiarata la cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, dovendosi invece procedere all'esame del merito delle censure riferite agli esercizi 2021 e 2022.

4.3.– Le suddette censure sono fondate.

Le norme impugnate hanno previsto oneri finanziari a carattere obbligatorio; si tratta, infatti, di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi.

La natura obbligatoria delle spese in questione, oltre che dal tenore delle norme impugnate, è dimostrata in maniera inequivoca dall'inserimento del capitolo 11825 nell'elenco – previsto dall'art. 39, comma 11, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) – di quelli «che riguardano spese obbligatorie», allegato alla legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022).

Risulta quindi violato l'obbligo di copertura finanziaria così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 – implicitamente richiamato dal ricorrente motivando in base all'allegato Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 – che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 senza quantificarli e senza assicurare agli stessi l'immediata copertura finanziaria.

5.– Le questioni promosse nei confronti degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020 vanno esaminate congiuntamente.

La prima delle due disposizioni attiene al rifinanziamento di interventi in materia di polizia

locale – previsti dall'art. 23 della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alle leggi regionali 18/2001, 40/2010 e 68/2012) – «per gli anni 2020, 2021 e 2022, per euro 80.000,00 per ciascuna annualità».

In particolare, il ricorrente evidenzia che gli oneri quantificati per l'esercizio 2022 non troverebbero copertura finanziaria in bilancio e richiama al riguardo l'allegato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 approvato con delib. Giunta reg. Abruzzo n. 86 del 2020. Poiché lo stanziamento previsto nel pertinente capitolo – appositamente istituito dal comma 2 dell'impugnato art. 22 – risulterebbe pari a zero, sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost.

Un'analoga censura è mossa al successivo art. 25 il quale, al comma 1, prevede, per il perseguimento degli obiettivi di cui alla legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 49 (Riconoscimento di Treglio "Paese dell'Affresco", di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri "Paese dipinto"), la costituzione del «[f]ondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei "Paesi Dipinti" e "Paese Affrescato"». I relativi oneri sono quantificati dal comma 4 in euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, mentre il comma successivo disciplina la relativa copertura finanziaria richiamando lo stanziamento dell'apposito capitolo contestualmente istituito.

Anche in questo caso, il ricorrente rileva la mancanza della necessaria copertura finanziaria dei suddetti oneri, ma per gli esercizi 2021 e 2022, con la conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Emergerebbe infatti dal già citato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 che lo stanziamento previsto per tali annualità nel capitolo di nuova istituzione sarebbe pari a zero.

5.1.– Su entrambe le questioni incide lo ius superveniens recato, rispettivamente, dai commi 1 e 2 dell'art. 9 della già richiamata legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020.

In particolare, l'art. 9, comma 1, prevede che, al fine di assicurare la copertura finanziaria anche per l'anno 2022 al rifinanziamento disposto dal richiamato art. 22, «nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022, esercizio 2022, sono apportate le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 03, Programma 01, capitolo di spesa 13000/1 denominato "Attuazione degli interventi dettati dalla l.r. 20 novembre 2016, n. 42 art. 23 per istituzione e funzionamento dell'osservatorio regionale di polizia locale" per euro 80.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 03, capitolo di spesa 324001 denominato "Accantonamento risorse a fronte di programmazione politica fiscale di riduzione tasse regionali" per euro 80.000,00».

Il successivo comma 2, al fine di assicurare la copertura finanziaria anche per gli anni 2021 e 2022 al contributo disposto dall'art. 25 della legge impugnata, prevede che «nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022 sono apportate, sia per l'esercizio 2021 che per l'esercizio 2022, le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 05, Programma 02, capitolo di spesa 62670/1 denominato "Fondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei paesi dipinti e paese affrescato" per euro 50.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 03, capitolo di spesa 324001 denominato "Accantonamento risorse a fronte di programmazione politica fiscale di riduzione tasse regionali" per euro 50.000,00».

A seguito di tali misure legislative sopraggiunte la Regione Abruzzo ha chiesto, nella

propria memoria, di dichiarare la cessazione della materia del contendere; esito sul quale in udienza ha convenuto anche l'Avvocatura generale.

5.2.– Questa Corte concorda, in continuità con la propria giurisprudenza (sentenze n. 287 del 2019 e n. 33 del 2017; ordinanza n. 160 del 2014), sull'accoglimento di tale richiesta e dichiara, in forza della sopraggiunta copertura finanziaria recata dallo ius superveniens, la cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020.

Ritiene però anche opportuno, a fronte del reiterarsi di una prassi che si presta a comportamenti elusivi, sottolineare i seguenti criteri: a) in primo luogo, che la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da una illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere (sentenza n. 138 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», nella parte in cui, ai commi 3, lettera a), e 4, prevedendo che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziate sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione"», non quantifica gli oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 e non assicura agli stessi l'immediata copertura finanziaria;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere, limitatamente alla copertura finanziaria per l'esercizio 2020, in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020,

promosse, in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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.