CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **109/2023** (ECLI:IT:COST:2023:109)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **04/04/2023**; Decisione del **05/04/2023**
Deposito del **01/06/2023**; Pubblicazione in G. U. **07/06/2023**
Norme impugnate: Art. 14, c. 3°, della legge della Regione Abruzzo 13/04/2022, n. 7.
Massime: **45620**
Atti decisi: **ric. 41/2022**

SENTENZA N. 109

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20 giugno 2022, depositato in cancelleria il 26 giugno 2022, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica

n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 20 giugno 2022 e depositato il 26 giugno 2022 (reg. ric. n. 41 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

2.– Il ricorrente rappresenta che la legge regionale oggetto di impugnazione è stata adottata per il recupero, la promozione e la valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria, in quanto beni culturali, meritevoli di tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

A tal fine, la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 all'art. 1 individua le proprie finalità e con le successive disposizioni prevede: l'adozione di un programma regionale di politica mineraria di durata almeno quinquennale (art. 2); la costituzione, presso il competente servizio della Giunta regionale, di un catasto delle miniere dismesse o abbandonate, per la valutazione di possibili condizioni di pericolo e per le necessità di recupero morfologico e ambientale, e l'istituzione di un apposito canale di finanziamento (art. 5); l'istituzione di un comitato consultivo per la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso, a partecipazione gratuita, il cui funzionamento è garantito dalle risorse previste a legislazione vigente (art. 9); l'eventuale bonifica dei siti (art. 10); l'irrogazione di sanzioni per violazione delle autorizzazioni previste (art. 11); l'emanazione di un apposito disciplinare (art. 12).

3.– L'art. 14 della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 ne stima il fabbisogno finanziario in euro 80.000,00 per il solo esercizio 2022 (comma 1), disponendone la copertura mediante apposite e speculari variazioni in aumento e in diminuzione delle poste di bilancio (segnatamente, al comma 2, lettera b, è previsto in aumento lo stanziamento per euro 80.000,00 sulla Missione 09, Programma 02, del Titolo 1, a cui è correlata la diminuzione, per pari importo, sul Titolo 1, Missione 20, Programma 03) (comma 2); il Presidente del Consiglio dei ministri impugna il comma 3, in quanto non prevede la quantificazione e copertura della spesa per le annualità successive al 2022, che è rinviata alle leggi regionali di bilancio annuali.

Secondo il ricorrente il rinvio della quantificazione della spesa sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, che impongono la copertura finanziaria delle spese pluriennali per ciascuno degli esercizi coinvolti nel bilancio triennale di previsione.

4.– Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo eccependo la non fondatezza della questione poiché la natura facoltativa delle spese derivanti dalla legge regionale impugnata

non genererebbe l'obbligo di stanziare risorse in bilancio.

5.– A sostegno della propria difesa la Regione evidenzia che la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 ha un contenuto prevalentemente regolatorio, derivante dagli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 che si occupano, rispettivamente, della disciplina dei parchi geominerari e delle miniere-museo; della disciplina dei divieti posti a tutela dei siti minerari; dell'istituzione del catasto minerario; dell'autorizzazione per gli interventi di valorizzazione delle miniere dismesse; della disciplina per la sicurezza dei fruitori e dei cantieri minerari; dell'accreditamento regionale degli operatori del settore; dell'istituzione di un comitato consultivo; della disciplina per la bonifica dei siti minerari e, infine, delle funzioni di vigilanza e accertamento delle violazioni.

Quanto alle restanti previsioni, esse avrebbero in parte natura programmatica, infatti l'art. 2 rinvia all'adozione di un programma di durata almeno quinquennale per definire una linea di indirizzo generale degli interventi e delle scelte, da attuare gradualmente, e l'art. 12 fa riferimento ad atti attuativi della Giunta regionale.

In ogni caso, le spese continuative e ricorrenti quali quelle relative al catasto e alle attività di bonifica ambientale, previste, rispettivamente, dagli artt. 5 e 10, oltre ad essere di natura discrezionale, troverebbero la fonte di finanziamento nell'art. 11, comma 4, che destina l'introito delle sanzioni conseguenti alle violazioni della stessa legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 al finanziamento delle attività di valorizzazione del patrimonio minerario dismesso.

6.– Inoltre, la resistente sottolinea che la natura obbligatoria delle spese derivanti dalla legge regionale in discussione è esclusa dal fatto che esse non sono riconducibili all'elenco delle spese obbligatorie richiamato 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), né all'esemplificazione di tali spese di cui all'art. 48 dello stesso decreto legislativo; precisa inoltre che la natura facoltativa di esse consentirebbe di provvedere alla copertura rinviando al bilancio dei singoli esercizi finanziari, giusto quanto stabilito dall'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che impone la copertura delle sole spese obbligatorie.

7.– In conclusione, dunque, secondo la difesa regionale il ricorrente avrebbe errato nel dedurre il mancato rispetto degli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, dovendo farsi applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, rispetto ai primi, integra una norma speciale e prevalente e comporta la non fondatezza della questione promossa.

8.– Con successiva memoria la Regione resistente ha riproposto le argomentazioni già sviluppate e ha precisato che i capitoli attinenti alla legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 non risultano nell'elenco delle spese obbligatorie allegato al bilancio di previsione 2022-2024, di cui alla legge della Regione Abruzzo 24 gennaio 2022, n. 3 (Bilancio di previsione finanziario 2022-2024), né nell'omologo elenco allegato al bilancio di previsione finanziario 2023-2025.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 41 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 che, per coprire il fabbisogno finanziario derivante dal recupero, promozione e valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria, ha stanziato, ai commi 1 e 2, la somma di euro 80.000,00 per il solo esercizio 2022, rinviando, all'impugnato comma 3, per la copertura della spesa successiva alle singole leggi di bilancio annuale; il

ricorrente assume il contrasto della predetta disposizione con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, che impongono la copertura delle spese pluriennali variabili per ciascuno degli esercizi finanziari coinvolti nel bilancio triennale di previsione.

2.– La questione non è fondata.

3.– L'obbligo di quantificazione e di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi finanziari futuri riguarda le sole leggi che, per intrinseca natura o per espresso dettato normativo, generano una spesa obbligatoria; infatti, in caso di spesa non obbligatoria la scelta di compiere o meno l'attività onerosa va rinnovata per ogni nuovo esercizio finanziario, con conseguente autorizzazione alla spesa.

In questo senso, con specifico riferimento alle leggi regionali, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che «[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», e analoga previsione è contenuta nell'art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009 per le leggi statali.

A fronte, dunque, di oneri di spesa pluriennali sarà la singola legge regionale di bilancio annuale a scegliere, in relazione alle risorse disponibili, quali attività compiere tra quelle non obbligatorie e, quindi, a definire la quantificazione e la copertura delle relative spese.

4.– Ora, la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 reca la disciplina per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e, a tal fine, all'art. 1 individua gli obiettivi da perseguire, tra i quali sono prioritarie, in quanto ontologicamente prodromiche alla successiva attività di valorizzazione, le attività che hanno ad oggetto l'individuazione, il censimento e l'eventuale catalogazione delle aree minerarie dismesse e l'elaborazione dei progetti di valorizzazione dei siti per scopi scientifici, culturali e turistici o comunque finalizzati a definire le possibilità di riutilizzo delle aree per fini diversi da quelli minerari.

In questa prospettiva, quale primo atto da compiere per la realizzazione degli obiettivi fissati dall'art. 1, il successivo art. 2 prevede l'adozione del «Programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso» di durata quinquennale, che definisce le linee e gli indirizzi per lo sviluppo delle attività da compiere sui siti e, ai sensi dell'art. 3, «individua i parchi geominerari quali ambiti territoriali caratterizzati dallo sviluppo delle attività minerarie dismesse»; la stessa disposizione prevede, inoltre, una graduazione degli interventi di tutela e valorizzazione, con priorità per gli interventi di messa in sicurezza dei vuoti sotterranei delle cessate attività minerarie.

Da quanto detto emerge, dunque, che la legge regionale, di cui è impugnato il solo art. 14, comma 3, ha previsto una attività composita e articolata, per il recupero delle miniere dismesse, che non è attuata in un'unica soluzione, ma che prevede, invece, interventi successivi, la cui ampiezza e portata dovrà essere definita nel corso del tempo, in funzione dei risultati dell'attività precedentemente compiuta e degli esiti dei progetti elaborati.

In primo luogo, infatti, è rimessa alla Giunta stabilire il numero dei siti minerari dismessi attraverso la loro individuazione e catalogazione, e la disposizione impugnata prevede uno stanziamento per le attività prodromiche.

Seguirà l'elaborazione dei progetti per la messa in sicurezza delle aree e per loro valorizzazione, tenendo conto dei vari obiettivi da perseguire che, come si è detto, la legge regionale individua in scopi scientifici, culturali e turistici o comunque finalizzati a definire le possibilità di riutilizzo delle aree per fini diversi da quelli minerari.

L’elaborazione di tali progetti è logicamente antecedente ad ogni ulteriore attività, la cui concreta fattibilità è necessariamente misurata attraverso un programma dettagliato di intervento, utile a definirne anche l’esatta portata finanziaria.

Come dispone l’art. 2, comma 5, spetterà alla Giunta regionale formulare la proposta del programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario, che dovrà essere approvato dal Consiglio regionale, previa acquisizione del parere del comitato consultivo istituito dalla stessa legge regionale impugnata.

Pertanto, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 3, della legge regionale impugnata che stanzia le somme necessarie per l’adozione del programma di recupero dei siti minerari dismessi per l’anno 2022, rinviando agli esercizi successivi lo stanziamento delle somme che si renderanno necessarie per l’attuazione degli interventi programmati, nella misura definita in base agli esiti dell’attività progettuale e in relazione alle risorse che si deciderà di stanziare nei successivi esercizi.

Tale modus operandi è coerente sia con il fatto che la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 presuppone un’attuazione che avviene progressivamente nel tempo, attraverso interventi successivi, sia con la previsione dell’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, fermo restando che la realizzazione di ogni successivo progetto indicato nel programma «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7 (Disposizioni per l’utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013), promossa, in riferimento all’art. 81, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), 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 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

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.