

**Sentenza:** 28 aprile 2021, n. 106

**Materia:** Bilancio e Contabilità pubblica

**Parametri invocati:** artt. 2, 3, 81, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione;

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo “legge di stabilità regionale 2020”)

**Esito:**

1) illegittimità costituzionale dell’art. 10 della legge in oggetto nella parte in cui, ai commi 3, lettera a), e 4, non quantifica gli oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 e non assicura agli stessi l’immediata copertura finanziaria;

2) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt: 10, commi 3, lettera a), e 4 (limitatamente alla copertura finanziaria per l’esercizio 2020), 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge in oggetto;

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge in oggetto, 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.

Rispetto alle questioni relative agli artt. 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri 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.

Per quanto concerne invece le residue questioni, la Corte ha preso in considerazione innanzitutto quelle inerenti i commi 3, lettera a), e 4, dell’art. 10 della legge in oggetto. Si tratta di 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 stanziare 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 il Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022, (deliberazione della Giunta regionale 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». 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».

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.

Il ricorrente ha evidenziato che le variazioni compensative disposte dall'art. 7, comma 1, della l.r. 14/2020 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 mentre gli oneri finanziari che discendono dalle norme impugnate non si esauriscono nell'esercizio 2020, presentando piuttosto caratteristiche di obbligatorietà e di ripetitività. A suo giudizio, l'art. 7, comma 1, della l.r. 14/2020 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.

Pertanto, la cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della l.r. 3/2020 dovrebbe essere dichiarata solo limitatamente all'esercizio 2020, dovendosi invece procedere all'esame del merito delle censure riferite agli esercizi 2021 e 2022.

La Corte ha ritenuto fondate tali censure. 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. A giudizio della Corte, la natura obbligatoria di tali spese risulterebbe non solo dal tenore delle norme impugnate ma anche dall'inserimento del capitolo 11825 nell'elenco di quelli «che riguardano spese obbligatorie», allegato alla l.r. 4/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022). Tale elenco è previsto dall'art. 39, comma 11, lettera a), del dlgs 118/2011 (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).

Risulta pertanto violato l'obbligo di copertura finanziaria previsto dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011 che richiede al legislatore regionale di assicurare alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo una immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale.

La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge in oggetto, 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.

Per quanto concerne le questioni promosse nei confronti degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge in oggetto esse sono state esaminate congiuntamente. Con la prima disposizione sono stati rifinanziati interventi in materia di polizia locale «per gli anni 2020, 2021 e 2022, per euro 80.000,00 per ciascuna annualità». Il ricorrente evidenzia che gli oneri quantificati per l'esercizio 2022 non troverebbero copertura finanziaria in bilancio e richiama al riguardo il documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022. 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. Analoga censura è stata 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. Il ricorrente rileva, anche in questo caso, la mancanza della necessaria copertura finanziaria 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.

Su entrambe le questioni incide lo ius superveniens recato, rispettivamente, dai commi 1 e 2 dell’art. 9 della l.r. 14/2020. Con essi, infatti, è stata prevista la copertura finanziaria mancante degli oneri di cui ai citati artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge in oggetto.

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.

La Corte ha concordato, 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 ha dichiarato, 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 in oggetto. Essa ha però ritenuto opportuno, a fronte del reiterarsi di una prassi che si presta a comportamenti elusivi, sottolineare alcuni 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).