

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 229

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: articolo 81 comma terzo della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11, e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nonché dell'art. 1, comma 1, lettere a) e d), della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante "Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)"

Esito:

1) cessata materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), 2, e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione;

2) cessata materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante "Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni", promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost;

3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni, peraltro tutte oggetto di successiva abrogazione, sostituzione o modifica, nel prevedere strumenti di intervento finanziario e incentivi economici in favore delle imprese abruzzesi, nonché trasferimenti, operazioni di credito ed acquisti di beni e servizi in favore degli enti locali e, in generale, iniziative di sostegno all'economia regionale, al fine di fronteggiare le difficoltà economiche connesse con l'emergenza pandemica, si ponevano in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto, pur stabilendo nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, non provvedevano ai mezzi per farvi fronte.

Infine il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, sempre per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

I due ricorsi hanno oggetti e questioni parzialmente comuni e la Corte li ha riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

Le impugnative dell'art. 2, comma 7, e dell'art. 5, comma 11, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché, conseguentemente, quella dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, sono state oggetto di rinuncia, formulata dalla difesa statale, e la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale concernenti le norme predette.

Sono poi impugnati l'art. 2, comma 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), l'art. 3, commi 2 e 4, e l'art. 9, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

L'art. 3, comma 2, stabiliva che la Regione provvedesse, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, all'acquisto di beni e servizi informatici, nonché di servizi di connettività, al fine di dotare i Comuni abruzzesi di strumenti adeguati in funzione della più efficace ed omogenea implementazione dello smart working.

L'art. 3, comma 4, attribuiva alla Regione il compito di trasferire ai Comuni risorse finalizzate a mantenere ed attivare prestazioni di primaria necessità in favore dei cittadini più fragili.

Entrambe le disposizioni sono state oggetto di abrogazione "secca" ad opera dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, che non ha formato oggetto di successiva impugnazione.

Analoga vicenda abrogativa hanno subito l'art. 2, comma 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (sull'istituzione del fondo rotativo e del fondo di riassicurazione/controgaranzia, nonché sull'estensione e ampliamento delle operazioni di garanzia a favore delle imprese garantite dallo strumento "Abruzzo Crea") e l'art. 9, comma 6, della stessa legge, il quale prevedeva la trasformazione dei fondi rotativi, istituiti ai sensi delle precedenti leggi della Regione Abruzzo 23 luglio 2018, n. 17 (Disposizioni in favore del Consorzio di Bonifica Centro – Istituzione fondo di rotazione) e 24 agosto 2018, n. 29 (Disposizioni in favore dei Consorzi di Bonifica), in trasferimenti definitivi a fondo perduto per cancellazione di crediti a favore degli enti beneficiari.

Queste ultime disposizioni sono state infatti abrogate, rispettivamente, dagli artt. 1, comma 1, lettera b), e 7 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, che non hanno formato oggetto di successiva impugnazione.

Per la Corte, una compiuta considerazione della portata dello ius superveniens e del contenuto delle disposizioni impugnate, nonché del limitato periodo di tempo della loro vigenza, porta a dichiarare cessata la materia del contendere.

Per un verso, infatti, il carattere meramente ed espressamente abrogativo delle disposizioni sopravvenute nel corso del giudizio impone di riconoscere ad esse carattere evidentemente satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente, atteso che le norme impugnate sono state eliminate dall'ordinamento regionale senza essere sostituite o modificate da altre disposizioni di contenuto diverso. Si è dunque in presenza di un "ritiro" della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale, che è stata subito rimossa – proprio all'indomani del ricorso del Governo, nel chiaro intento della Regione di eliminare le norme impugnate «in attuazione del principio di leale collaborazione senza l'introduzione di una diversa regolamentazione delle fattispecie da essa contemplate.

Per altro verso, l'assai breve periodo di vigenza delle norme impugnate (dall'8 aprile al 16 luglio 2020), insieme al loro contenuto (da cui si desume che esse presupponevano adempimenti di carattere contabile, amministrativo e negoziale, i quali non potevano essersi perfezionati al momento della loro abrogazione), depone nel senso che le stesse non hanno trovato, medio tempore, applicazione (da ultimo, sentenze n. 70 e n. 7 del 2021 e n. 200 del 2020).

La Corte dichiara cessata la materia del contendere anche in ordine alle questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione all'art. 2, comma 3, lettera b), numeri 3), 4), 5), all'art. 3, commi 2 e 4, e all'art. 9, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

Viene poi in esame l'impugnativa dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, il quale, al contrario delle disposizioni precedenti, non è stato abrogato, ma è stato sostituito ad opera dello ius superveniens nel corso del giudizio e non impugnato, in questa parte, dal Governo.

Questa norma, nella sua formulazione originaria, dopo aver previsto l'istituzione di un fondo di solidarietà, da erogare in base al numero di abitanti, per contribuire alle maggiori spese sostenute

dai Comuni per l'acquisto di beni e servizi e per lo straordinario del personale dipendente, attribuiva alla Giunta regionale il compito di individuare le risorse necessarie alla sua copertura «mediante eventuali economie di bilancio o attraverso la riprogrammazione dei fondi».

Le censure del Governo si sono appuntate sia sulla mancata quantificazione degli oneri, sia sul carattere futuro e incerto della copertura, in quanto, mentre l'espressione "eventuali economie di bilancio" appariva del tutto generica, non era chiaro se con la diversa espressione "riprogrammazione dei fondi" si facesse riferimento ai fondi già iscritti sul bilancio regionale o al Fondo per lo sviluppo e la coesione (d'ora in avanti: FSC), rendendosi così impossibile verificare la capienza di fondi disponibili, ossia non coperti da precedenti impegni assunti.

La norma è stata sostituita dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2020, proprio al fine di recepire le osservazioni del Governo e di superare le predette censure.

Il "nuovo" comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (come sostituito dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2020) provvede, infatti, anzitutto alla quantificazione del "fondo di solidarietà", il cui importo viene fissato in euro 1.000.000; in secondo luogo, provvede con precisione alla copertura degli oneri attraverso corrispondenti variazioni del bilancio di previsione pluriennale 2020-2022, esercizio 2020.

Secondo la Corte la nuova disposizione è soddisfacente delle pretese del ricorrente: ciò non solo emerge dalla circostanza che essa, oltre ad individuare l'importo dell'istituendo "fondo di solidarietà", ne prevede anche, in modo certo e attuale, la copertura finanziaria; ma è reso evidente dall'ulteriore circostanza che essa non ha formato oggetto di impugnativa da parte del Governo.

Sebbene nella citata relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, allegata all'atto di rinuncia parziale, si lamenti che la Regione non ha fornito la consueta dichiarazione circa la mancata applicazione, medio tempore, della disposizione nella sua formulazione originaria (l'unica che ha formato oggetto di impugnazione), deve escludersi che ciò sia avvenuto, avuto riguardo, da un lato, al brevissimo lasso di tempo della vigenza della norma (dall'8 aprile al 5 giugno 2020) e, dall'altro, alla circostanza che la concreta operatività del meccanismo finanziario da essa previsto era subordinata al compimento da parte della Giunta regionale di una attività (la realizzazione di eventuali economie di bilancio o la riprogrammazione di fondi) che non risulta essere stata compiuta.

Anche con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 risultano pertanto integrate le ragioni per emettere la pronuncia di cessazione della materia del contendere sollecitata dalla difesa regionale nella memoria di costituzione.

Viene infine ad essere esaminata l'impugnativa dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché, quella, conseguente, dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

L'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, infatti, dopo essere stato impugnato con il primo ricorso, al contrario delle disposizioni precedentemente esaminate, non ha subito, nel corso del giudizio, una vicenda abrogativa o sostitutiva, bensì una vicenda meramente modificativa, che non è stata ritenuta soddisfacente dal Governo, il quale, con il secondo ricorso ha proceduto ad impugnare autonomamente anche lo ius superveniens, costituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

Non si integrano, dunque, con riguardo a queste impugnative, le condizioni per dichiarare cessata la materia del contendere.

La Corte ritiene non fondate le questioni nel merito.

L'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella sua originaria formulazione, prevedeva il rifinanziamento del Fondo per il microcredito FSE, di cui alla deliberazione della Giunta regionale 15 novembre 2010, n. 846 (PO FSE Abruzzo 2007-2013 Obiettivo CRO "Piano Operativo 2009-2010-2011" Istituzione di strumenti di ingegneria finanziaria finalizzati a migliorare l'accesso al credito di "microimprese" per realizzare nuovi investimenti e di persone svantaggiate per incentivare il lavoro autonomo. "Fondo Microcredito FSE"), con le "risorse europee derivanti dalla riprogrammazione del POR FSE Abruzzo 2014-2020".

La norma, dunque, provvedeva ai mezzi per far fronte al rifinanziamento del Fondo senza quantificare l'importo ad esso destinato ed evocando una generica riprogrammazione delle risorse di cui al Fondo sociale europeo (d'ora in avanti: FSE) per l'Abruzzo, ciclo programmatico 2014-2020.

L'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, ha aggiunto al precedente testo della norma, in fine, le parole: "come quantificate nella Delib. G.R. 12 maggio 2020, n. 260 (Priorità di investimento perseguibili nell'ambito della politica di coesione della Regione Abruzzo 2014-2020 con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo per potenziare i servizi sanitari, tutelare la salute e mitigare l'impatto socioeconomico del COVID-19)".

Nella nuova formulazione, dunque, le risorse per rifinanziare il microcredito sono sempre quelle derivanti dalla riprogrammazione del FSE per l'Abruzzo relative al ciclo programmatico 2014-2020; tuttavia tali risorse non sono più genericamente evocate ma si fa specifico riferimento alla loro quantificazione contenuta in una deliberazione della Giunta regionale adottata il 12 maggio 2020, dunque precedente alla modifica normativa intervenuta nel luglio successivo.

La nuova formulazione della disciplina del rifinanziamento del Fondo per il microcredito, prevista dalla disposizione introdotta con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, "supera" quella contenuta nella norma precedente introdotta con la legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, la quale, all'evidenza, non ha ricevuto concreta applicazione nel breve periodo della sua vigenza, in quanto solo dopo l'emanazione della legge successiva risulta essere stata avviata la prevista riprogrammazione delle risorse del programma operativo regionale relativo al FSE e al ciclo programmatico 2014-2020.

Pertanto, l'esame del merito viene condotto sulla disposizione sopravvenuta che si salda con quella originaria, sì da formare un unico complessivo assetto normativo.

Non può ritenersi generica o incerta la copertura del Fondo per il microcredito, poiché essa è quantificata in un importo preciso, riveniente dall'allocatione di risorse derivanti dalla deliberata riprogrammazione del FSE.

Per effetto del rinvio operato dalla norma, la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020 si inserisce nel precetto normativo e ne integra il contenuto.

Pertanto, mediante il richiamo alla predetta deliberazione, la norma regionale fa propri sia la quantificazione dell'importo della spesa prevista per far fronte all'onere del finanziamento del microcredito sia il procedimento di riprogrammazione delle risorse del FSE donde tali mezzi debbono scaturire.

In questo quadro, la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020 si è posta in linea con quanto previsto da quest'ultimo regolamento provvedendo, nell'ambito dell'eccezionale flessibilità consentita dalla fonte eurounitaria, ad approvare priorità di riprogrammazione dei fondi SIE secondo le modalità previste nell'allegata proposta di modifica del programma operativo riguardante il FESR 2014-2020 e nell'allegata nota sulle modalità di riprogrammazione del programma operativo riguardante il FSE, al fine di garantire il finanziamento delle misure di contrasto alla crisi derivante dalla pandemia.

Deve quindi concludersi per la conformità della riprogrammazione dei fondi SIE (ed in particolare del FSE, dalla cui riprogrammazione derivano le risorse per il finanziamento del Fondo per il microcredito, come quantificate nella deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020) alle previsioni della normativa europea e statale, sia sotto il profilo funzionale (destinazione delle risorse ad interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza conseguente alla pandemia da COVID-19), sia sotto il profilo procedurale (con riguardo alla necessaria approvazione della cabina di regia e del CIPE, e in riferimento alla stipulazione di apposito accordo tra l'amministrazione titolare dei programmi operativi e il Ministro per il sud e la coesione territoriale).

La Corte conclude che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020 devono dichiararsi non fondate.