

Sentenza 19 luglio 2012 , n. 192

Materia: Bilancio e contabilità

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Articolo 81 comma quarto Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Artt. 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35; artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39.

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato con due distinti ricorsi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e gli articoli 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate)

La sentenza si occupa della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali in quanto gli effetti di queste disposizioni, finiscono col ripercuotersi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica.. I principi del pareggio di bilancio, dell'equilibrio in sede preventiva e nel corso della gestione, così come i principi di unità, integralità ed universalità trovano il loro fondamento nell'art. 81, c. 4 della Costituzione.

La Consulta dichiara l'illegittimità delle disposizioni finanziarie di alcune leggi della regione Abruzzo per il mancato rispetto della copertura finanziaria di cui al quarto comma dell' art.81 Cost., affrontando tre distinte questioni: l'impossibilità di procedere alla copertura di spese con l'utilizzo di economie di spese non ancora accertate in sede di rendiconto, conformemente a quanto già stabilito in precedente giurisprudenza; il divieto di doppia imputazione di spesa delle medesime risorse finanziarie; la necessità del rispetto del principio di unità del bilancio.

La Corte perviene alla dichiarazione di illegittimità, per violazione dell'art. 81 Cost., dell'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 e dell'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, che utilizzano per la copertura finanziaria degli interventi volti a valorizzare l'aeroporto di Abruzzo economie di spese non ancora accertate in sede di rendiconto, osservando che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale; nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo.

Alla dichiarazione invece della illegittimità dell'art. 11 della l.r. 35/015 per violazione sempre dell'art. 81 Cost., la Corte perviene osservando che la dotazione del fondo di cui all'art. 4, comma 5, della l.r. 28 aprile 2000, n. 77 recante: "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" viene parzialmente ottenuta con il ricorso ad economie di spese già utilizzate per la precedente valorizzazione dell'aeroporto di Abruzzo, incorrendo pertanto in una doppia imputazione di spesa delle medesime risorse finanziarie.

Alla dichiarazione della illegittimità dell'art. 31 della l.r. 35/11(nella sua originaria formulazione e in quella introdotta dall'art. 5 della l.r. 39/11), che definisce la copertura finanziaria di un intervento legislativo attraverso un collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente. la Corte perviene stabilendo che il mancato rispetto del principio di unità del bilancio secondo il quale

tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, determina una violazione dell'art. 81 Cost..

La Corte pertanto dichiara illegittimo l'art. 15- bis , comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2011), aggiunto dall'art. 3 della legge regionale 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) nella parte in cui prevede un finanziamento di euro 1.600.000,00 per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 - U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57», senza però riportarlo nell'allegato 3, recante la «Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011», in tal modo violando il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., che impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo.

La Corte dichiara inoltre illegittimo l'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come sostituito dall'art. 2 della legge regionale 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), che per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'aeroporto d'Abruzzo provvede, tra l'altro, mediante impiego di alcune economie di spesa, in modo che euro 1.200.000,00 gravino sulle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.B. 08.02.002, denominato «Fondo unico per le agevolazioni alle imprese - D.Lgs. 112/98» (lettera b), ed euro 1.600.000,00 siano tratti dalle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno (lettera c), trattandosi di operazione estrapolativa delle economie dalle componenti del risultato di amministrazione degli anni precedenti, a prescindere dall'esito negativo o positivo dello stesso, che invece appare dirimente ai fini della legittima destinazione di eventuali risorse residuali a nuove finalità.

Anche l'art. 11 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) è dichiarato illegittimo , in quanto modificando i commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge regionale 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2011), prevede, al comma 1, che lo stanziamento, destinato al Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della legge reg. Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77, recante "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo", viene finanziato: quanto ad euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla legge della Regione Abruzzo 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); quanto ad euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata legge regionale n. 77 del 2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA (Finanziaria regionale abruzzese), perché quest'ultimo risulta già utilizzato nella misura di euro 1.200.000,00 per il finanziamento dell'Aeroporto d'Abruzzo, ai sensi dell'art. 15- bis , comma 2, lettera a), della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, sicché lo stanziamento di euro 4.000.000,00 resta coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00, con violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

La Corte dichiara illegittimo l'art. 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), nella originale formulazione (anteriormente alla sostituzione con l'art. 5 della legge regionale 9 novembre 2011, n. 39, recante Disposizioni in materia di entrate), che estendendo, con i commi 2 e 3, ai portatori di patologie oncologiche ed ai pazienti trapiantati, i sussidi previsti dall'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 21 aprile 1977, n. 19 (Provvidenze a favore dei nefropatici e per il potenziamento dei servizi di dialisi domiciliare), per un onere valutato in euro 1.500.000,00 per l'esercizio 2011, con il comma 4, ai fini

della copertura della spesa, apporta variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente, in termini di competenza e di cassa, in particolare l'incremento di euro 1.100.000,00 dello stanziamento della U.P.B. di parte entrata denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», e la diminuzione di euro 1.500.000,00 della U.P.B. di parte entrata denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie»; incremento di euro 1.500.000,00 della U.P.B. di parte spesa denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia», in modo che il risultato mostra un saldo negativo per euro 1.900.000,00 e la prevista spesa risulta priva di copertura per l'importo corrispondente, con conseguente squilibrio del bilancio 2011, violazione del principio inderogabile della previa copertura della spesa in sede legislativa, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost.

E' illegittimo l'art. 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come sostituito dall'art. 5 della legge regionale 9 novembre 2011, n. 39, recante Disposizioni in materia di entrate), che destina al finanziamento degli interventi a favore dei malati oncologici le entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 85 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2004), riducendo ad euro 200.000,00 la somma stanziata e modificando in termini di competenza e di cassa il bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente, con l'incremento di euro 200.000,00 dello stanziamento della U.P.B. di parte entrata 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», e di euro 200.000,00 lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003, denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia», poiché alla luce dell'aleatorietà delle entrate di cui all'art. 85 della legge regionale n. 15 del 2004, in materia di recupero dei sottotetti, il comma 5 dell'art. 31 dispone che l'erogazione della spesa sia consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate dalla Giunta regionale, con incertezza delle stime e dell'esito finale negativo dell'accertamento, in contrasto con l'esigenza che la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare, e con violazione dei principi, fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost., di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita, della previa copertura della spesa in sede legislativa da cui deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo, del pareggio e dell'equilibrio tendenziale, che si realizzano nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa, e non consentono di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti.