

Sentenza: n. 227/2019, del 15 luglio 2019.

Materia: bilancio

Parametri invocati: art.81 Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: intero testo e, in particolare, art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, “Abruzzo 2019 - Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)”

Esito: illegittimità costituzionale dell’intera legge

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi: – Il Presidente del consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, (Abruzzo 2019 - Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)), in riferimento all’art. 81 della Costituzione.

Il ricorrente lamenta che gli interventi previsti dalla legge impugnata inciderebbero su materie di competenza non sarebbero supportati dall’esistenza di alcuna concreta risorsa; l’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 contrasterebbe con l’art. 81 Cost., illegittimità che riguarderebbe in via derivata l’intera legge; sotto il profilo della sostenibilità, gli interventi previsti sarebbero individuati in modo generico e sarebbero privi di quella chiarezza finanziaria minima, indispensabile per una copertura effettiva e giuridicamente valida.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale riguardo al difetto di copertura della spesa.

La Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l’equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall’armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (fra tante, vedi sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l’iscrizione in bilancio.

Secondo la Corte, per quel che riguarda l’esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche denunciano il manifesto contrasto con l’art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell’art. 16, secondo cui “per l’anno 2018 dette innovazioni non comportano oneri a carico del bilancio regionale”. Da tale espressione, secondo la Corte, emerge l’“irrazionalità” che la costante giurisprudenza della Corte stessa individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce, in contrasto con i canoni dell’esperienza, che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell’esercizio anteriore a quello in cui si prevede l’avvio delle conseguenti realizzazioni.

Pertanto, il comma 2 dell’art. 16 comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica. A prescindere dal rilievo che il gettito derivante dal “bollo auto” è un’entrata corrente e quindi la sua destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione di un surplus delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti e del rimborso prestiti, lo stanziamento di euro 785.000,00 risulta assolutamente privo di un riferimento all’andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che si intendono privilegiare.

Una legge complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell'adesione, dovrebbe essere corredata da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili.

Al contrario, la legge impugnata non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative. In definitiva, l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza della Corte in riferimento all'art. 81 Cost.

Vi è dunque un evidente contrasto delle modalità di copertura della legge con l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inadeguate al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016).

È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto, sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali, degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale.

Come la Corte ha più volte sottolineato, “la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese” (sentenza n. 197 del 2019).

La Corte ha già affermato in precedenza, che “copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)” (sentenza n. 274 del 2017).

Confrontando quindi la fattispecie in esame con i richiamati principi della contabilità pubblica che riguardano la stima delle entrate e delle spese la Corte giunge a concludere che l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano ictu oculi consistenti oneri finanziari.

I vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, **dunque, illegittima l'intera legge** reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che deve essere dichiarata illegittima **per contrasto con l'art. 81 Cost.**