



# CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **287/2019**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

**Presidente CAROSI - Redattore ANTONINI**

Udienza Pubblica del **19/11/2019** Decisione del **19/11/2019**

Deposito del **23/12/2019** Pubblicazione in G. U. **27/12/2019**

Norme impugnate: Art. 8 della legge della Regione Basilicata 04/12/2018, n. 51.

Massime:

Atti decisi: **ric. 16/2019**

## SENTENZA N. 287

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Aldo CAROSI; Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 1° febbraio 2019, ricevuto il 6 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con ricorso notificato il 1°- 6 febbraio 2019 e depositato il 5 febbraio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata).

2.– Il ricorso premette che la legge regionale citata ha la finalità di promuovere l'allattamento materno mediante la raccolta di latte umano da donatrici presso una banca a tal fine istituita, i cui compiti sono svolti nell'esclusivo interesse della salute dei bambini, come enunciano gli artt. 1 e 2. Inoltre, la banca opererà presso una struttura ospedaliera, che sarà individuata dalla Regione (art. 3), nel «rispetto delle Linee di indirizzo nazionali per l'organizzazione e la gestione delle banche del latte umano donato nell'ambito della protezione, della promozione e del sostegno dell'allattamento al seno» (art. 4).

La legge in questione si proporrebbe, dunque, di realizzare un servizio di pubblica utilità a tutela della maternità e dell'infanzia.

Il ricorso richiama quindi l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018, rubricato «[c]opertura finanziaria»: esso stabilisce, al comma 1, che «[g]li oneri derivanti dall'attuazione della presente legge per le spese in conto capitale, quantificati per l'anno 2019 in euro 50.000,00, trovano copertura nell'ambito degli "Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera" di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata» e, al comma 2, che «[l]e attività di raccolta e conservazione del latte umano sono svolte ad invarianza di spese con le risorse umane disponibili».

3.– Ad avviso del ricorrente, questa norma violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto dai documenti allegati alle leggi di bilancio di seguito specificate, il programma 05 della missione 13 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata prevederebbe per l'anno 2019 uno stanziamento complessivo di euro 160.000,00, «il quale risult[erebbe] già interamente impegnato».

3.1.– Al riguardo, la difesa statale richiama anzitutto l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Basilicata 31 maggio 2018, n. 8 (Legge di Stabilità regionale 2018), ai sensi del quale «[g]li stanziamenti di spesa per il rifinanziamento di leggi regionali che prevedono interventi finalizzati allo sviluppo e di sostegno all'economia, classificati tra le spese in conto capitale, sono determinati per il triennio 2018-2020 nei limiti indicati nella tabella B, allegata alla presente legge». La citata tabella ha determinato, per la missione 13 «Tutela della salute», programma 05 «Servizio sanitario regionale – Investimenti sanitari», uno stanziamento di spesa, per l'anno 2019, pari a euro 160.000,00.

A sua volta, l'art. 1, comma 4, della coeva legge della Regione Basilicata 31 maggio 2018, n. 9 (Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2018-2020), ha approvato, tra gli altri, anche il «prospetto delle spese – bilancio pluriennale 2018/2020 per missioni, programmi e titoli (Allegato 2)» il quale, quanto alla missione 13 «Tutela della salute», programma 05 «Servizio sanitario regionale – Investimenti sanitari», contiene, per l'anno 2019, una previsione di competenza di euro 160.000,00, già interamente impegnata.

Il ricorso aggiunge che l'impegno di spesa per l'intero importo dello stanziamento ora citato troverebbe conferma nello «Stato di Previsione delle Spese per Missioni, Programmi, Titoli, Macroaggregati e Capitoli

Esercizio Finanziario 2018/2020», allegato alla deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 1° giugno 2018, n. 474, avente ad oggetto «Approvazione della ripartizione finanziaria in capitoli dei titoli, tipologie e categorie delle entrate e delle missioni, programmi e macroaggregati delle spese del “Bilancio di Previsione pluriennale per il triennio 2018-2020”».

Secondo il ricorrente, lo stanziamento di spesa originariamente determinato nella misura sopra indicata, per il 2019, dalla legge reg. Basilicata n. 8 del 2018, non sarebbe stato incrementato da nessuna delle tre successive leggi regionali di variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018-2020 (rispettivamente: legge della Regione Basilicata 20 agosto 2018, n. 18, recante «Prima variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020», legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, recante «Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata» e legge della Regione Basilicata 5 dicembre 2018, n. 52, recante «Terza variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018-2020»).

3.2.– Dalla esposta ricostruzione normativa discenderebbe, ad avviso del ricorrente, che l’impugnato art. 8, quanto alle spese in conto capitale relative al 2019, non potrebbe trovare copertura finanziaria nell’ambito dell’allocazione di bilancio prevista dalla disposizione stessa, risultando le somme ivi stanziata già interamente impegnate. Da tanto conseguirebbe che tale norma prevederebbe «una copertura finanziaria meramente apparente – in realtà inesistente – riguardando somme già impegnate e perciò indisponibili per il finanziamento degli oneri derivanti dall’attuazione della legge stessa».

Sarebbe pertanto violato l’art. 81, terzo comma, Cost. nonché, e di riflesso, le norme che di questo «costituiscono puntualizzazione tecnica», ossia l’art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale specifica che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve provvedere alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi «nei modi e nei termini previsti dalla stessa norma», e il successivo art. 19, che tali principi estende alle Regioni e alle Province autonome. All’origine di tali disposizioni, aventi anche valenza di norme interposte, vi sarebbe l’esigenza di evitare interventi, in materia di finanza pubblica, diretti ad alterare gli equilibri di bilancio non soltanto attraverso l’omessa indicazione delle modalità di copertura di nuove o maggiori spese, ma anche mediante l’utilizzo di risorse già impegnate per il finanziamento della nuova o maggiore spesa.

Nella fattispecie, l’obbligo di copertura, solo formalmente e apparentemente assolto, sarebbe nella sostanza violato perché la copertura indicata sarebbe «fittizia, riguardando risorse che sono già state impegnate e che, come tali, hanno già ricevuto una specifica destinazione». Tale modalità, d’altro canto, si risolverebbe nella «contestuale copertura “retroattiva” delle spese al cui finanziamento erano state [...] destinate quelle risorse», alterando, sul piano contabile, il risultato di amministrazione e, sul piano sostanziale, la capacità del soggetto pubblico di onorare le obbligazioni al cui adempimento erano originariamente destinate le risorse poi stornate.

In conclusione, il ricorrente chiede che «[i]n difetto di integrazione, per l’anno 2019, dello stanziamento di spesa riferito al Programma 05 della Missione 13», sia dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 nonché le altre disposizioni legislative eventualmente ritenute illegittime in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

4.– La Regione Basilicata non si è costituita.

5.– Successivamente alla presentazione del ricorso, l’art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 è stato abrogato dall’art. 20, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019); al comma 2, lo stesso art. 20 ha previsto che «[p]er le finalità di cui alla Legge regionale 4 dicembre 2018, n. 51 è assicurato, per l’esercizio 2019, un contributo pari a € 50.000,00, a valere

su apposito capitolo istituito nell'ambito degli "Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera" di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021 della Regione Basilicata».

In relazione a tale *ius superveniens*, l'Avvocatura dello Stato ha dichiarato in udienza di ritenere venuto meno l'interesse a coltivare ulteriormente il ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.– Con ricorso notificato il 1°- 6 febbraio 2019 e depositato il 5 febbraio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata).

2.– La norma impugnata, al comma 1, prevede che gli oneri derivanti dall'attuazione della legge per le spese in conto capitale, quantificati per l'anno 2019 in euro 50.000,00, «trovano copertura nell'ambito degli "Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera" di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata» e, al comma 2, che «[l]e attività di raccolta e conservazione del latte umano sono svolte ad invarianza di spese con le risorse umane disponibili».

Il ricorrente ravvisa in tale norma la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto il programma 05 della missione 13 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata prevederebbe per l'anno 2019 uno stanziamento complessivo di euro 160.000,00, ma questo stesso importo risulterebbe «già interamente impegnato». Ciò sarebbe dimostrato dai pertinenti stanziamenti del bilancio in vigore alla data di approvazione della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018, come risultanti dalla iniziale previsione di spesa contenuta nell'allegato 2 della legge della Regione Basilicata 31 maggio 2018, n. 9 (Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2018-2020) – pari, appunto, a euro 160.000,00, interamente impegnata –, non ulteriormente incrementata da nessuna delle tre leggi regionali di variazione al bilancio successivamente intervenute.

Pertanto, secondo il ricorrente, l'impugnato art. 8, quanto alle spese in conto capitale relative al 2019, non potrebbe trovare copertura finanziaria nell'ambito della allocazione di bilancio dallo stesso formalmente indicata, risultando le somme ivi stanziare già interamente impegnate. Da tanto conseguirebbe che tale norma prevederebbe «una copertura finanziaria meramente apparente – in realtà inesistente – riguardando somme già impegnate e perciò indisponibili per il finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione della legge stessa».

3.– Successivamente alla presentazione del ricorso, l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 è stato abrogato dall'art. 20, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019); al comma 2, lo stesso art. 20 ha previsto che «[p]er le finalità di cui alla Legge regionale 4 dicembre 2018, n. 51 è assicurato, per l'esercizio 2019, un contributo pari a € 50.000,00, a valere su apposito capitolo istituito nell'ambito degli "Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera" di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021 della Regione Basilicata».

4.– Occorre preliminarmente verificare se per effetto del richiamato *ius superveniens* – che non ha formato oggetto di autonoma impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri – sia cessata la materia del contendere.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenze n. 56 del 2019 e n. 238 del 2018; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

Quanto alla prima condizione, il suddetto art. 20, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019 ha espressamente abrogato l'impugnato art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018: ciò soddisfa le pretese avanzate con il ricorso. Nello stesso senso va interpretata anche la previsione del comma 2 del citato art. 20, che, sempre per le finalità della legge istitutiva della banca del latte donato, e per l'esercizio 2019, ha assicurato un contributo pari a euro 50.000,00 a valere su un capitolo di nuova istituzione nel programma 05 della missione 13; nel suo combinato operare, tale ius superveniens ha modificato l'autorizzazione di spesa per l'esercizio 2019, già inizialmente prevista dall'impugnato art. 8, in ogni caso in senso satisfattivo per il ricorrente, come risulta dalle seguenti ulteriori disposizioni finanziarie.

In particolare, l'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 3 (Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2019-2021) ha approvato, tra gli altri, il «prospetto delle spese – bilancio pluriennale 2019/2021 per missioni, programmi e titoli (Allegato 2)». Da tale documento, con riferimento all'esercizio 2019 e alla missione 13, programma 05, risulta una previsione di competenza di euro 210.000,00, di cui euro 160.000,00 già impegnati; la differenza costituisce un incremento effettivo rispetto allo stanziamento risultante dal bilancio vigente all'atto dell'approvazione della norma impugnata e pertanto idonea ad assicurare copertura finanziaria al contributo riconosciuto dall'art. 20, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, come previsto dall'art. 22 della stessa.

Inoltre, per effetto della delibera della Giunta della Regione Basilicata 15 marzo 2019, n. 169, avente ad oggetto «Ripartizione in capitoli dei titoli, delle tipologie e delle categorie delle entrate e delle missioni, dei programmi, dei titoli e dei macroaggregati delle spese del Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2019-2021», è stato istituito il capitolo 51184, denominato «Spese di investimento finalizzate all'attuazione della Banca latte umano – LR 51/2018» e dotato di uno stanziamento di competenza di euro 50.000,00, non impegnato.

Deve, pertanto, ritenersi che la normativa sopravvenuta sia satisfattiva delle pretese avanzate con il ricorso, come questa Corte ha già avuto modo di affermare con specifico riferimento a casi di iniziale difetto di copertura, successivamente sanato (sentenze n. 33 del 2017 e 241 del 2013; ordinanza n. 160 del 2014).

Quanto alla seconda condizione, pur in mancanza di attestazioni della Regione Basilicata, non costituita, deve escludersi che la norma impugnata abbia ricevuto applicazione medio tempore, non avendo questa un contenuto «di automatica e immediata applicazione» (sentenza n. 39 del 2016). Infatti, l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 prevede l'emanazione di un regolamento di attuazione della legge stessa che, ai sensi del precedente art. 4, comma 2, lettere b) e d), deve disciplinare, tra l'altro, le procedure per la conservazione del latte e i requisiti strutturali della banca: questi contenuti si pongono, pertanto, come necessari antecedenti rispetto al concreto impiego dello stanziamento per spese in conto capitale che la norma impugnata ha autorizzato.

In mancanza del regolamento attuativo, che non risulta emanato, l'impugnato art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 non può avere ricevuto applicazione nel periodo in cui è rimasto in vigore.

Va, dunque, dichiarata cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, 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 19 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

---

*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.*