

Sentenza: 21 febbraio 2023, n. 82

Materie: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge in oggetto;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge in oggetto, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Il ricorrente rappresenta che la legge regionale reca una specifica disciplina per promuovere il turismo motociclistico e, a tal fine, ha previsto una serie di interventi senza quantificarne gli oneri e senza prevedere adeguata copertura finanziaria. In particolare, comporterebbero nuove spese le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3 e 5 che prevedono, rispettivamente, l'istituzione e la redazione di una «Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo» e il relativo «Piano di gestione» (artt. 1 e 2); la realizzazione di interventi in materia di programmazione turistica regionale, che comprenda la promozione della rete degli itinerari mototuristici; l'organizzazione di eventi, quali motoraduni e motoraid; la diversificazione delle offerte ricettive; il coordinamento degli itinerari mototuristici regionali abruzzesi con quelli nazionali e internazionali; la promozione degli itinerari mototuristici abruzzesi (art. 3); l'istituzione dell'accompagnatore mototuristico, iscritto in un apposito elenco regionale di valore puramente informativo che viene pubblicato sul sito internet istituzionale e sul portale turistico regionale (art. 5).

In relazione alle suddette attività il successivo art. 6, comma 1, oggetto di impugnazione, prevede la clausola di invarianza finanziaria, per cui l'amministrazione farà fronte ai relativi oneri con le risorse esistenti a legislazione vigente.

Le censure del ricorrente si appuntano sul fatto che la clausola di invarianza finanziaria della spesa non è stata supportata dalla relazione tecnica e dagli allegati richiesti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 per dimostrare la sufficienza delle risorse esistenti e, pertanto, si risolverebbe in una mera clausola di stile, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., che impone la quantificazione e la copertura della spesa, e con l'art. 117, terzo comma, Cost. che, tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, annovera la necessità di redigere la relazione tecnica delle leggi di spesa.

Con lo stesso ricorso è impugnato anche il comma 2 dell'art. 6, che prevede un apposito e nuovo capitolo di bilancio per il futuro compimento delle attività previste dall'art. 4 della medesima legge regionale, senza quantificare e coprire gli oneri conseguenti. Il suddetto art. 4 prevede interventi a favore delle persone affette da disabilità e per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza; in particolare, alla Regione è affidato il compito di promuovere e sostenere tali attività anche mediante la concessione di finanziamenti specifici per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozze o sidecar, nonché per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

L'art. 6, comma 2, stabilisce che i suddetti interventi saranno finanziati a decorrere dall'anno 2023, ma non quantifica la relativa spesa, rinviando alle singole leggi di bilancio annuali.

Secondo la difesa statale, tale modalità di copertura della spesa sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che impone la quantificazione degli oneri e l'indicazione della copertura per ciascuno degli esercizi del bilancio pluriennale di previsione 2022-2024.

L'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni è dedotta in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17, commi 1 e 3, della legge n. 196 del 2009, che prescrive la redazione di relazioni tecniche per dimostrare la copertura della spesa o la sua invarianza, e all'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009, che estende la quantificazione e la copertura delle spese pluriennali prevista per le leggi statali anche alle disposizioni delle leggi regionali.

La Corte dichiara fondata la questione relativa all'art. 6, comma 1.

Il principio di copertura finanziaria della spesa e il correlato obbligo di quantificazione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. impongono un preciso vincolo al legislatore, che viene declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base al quale tutti gli atti normativi sono accompagnati dalla suddetta relazione, «predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti». Il successivo comma 6-bis dello stesso art. 17 della legge n. 196 del 2009 si occupa della clausola di neutralità finanziaria, prevedendo che in tali casi «la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria». L'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009 estende, poi, tali precetti a tutte le regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Pertanto, il legislatore regionale è tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti.

La Corte ha più volte precisato che la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, «[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile» (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle

risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura.

La Regione, dunque, avrebbe dovuto redigere apposita relazione tecnica sulla possibilità di realizzare il disposto legislativo attraverso le normali dotazioni degli uffici, e, quindi, non può essere accolta la prospettazione difensiva per cui l'illegittimità costituzionale sarebbe esclusa dal fatto che la promozione dell'attività mototuristica avrebbe un mero carattere di indirizzo non comportante spese aggiuntive. Peraltro, tale affermazione non trova conferma nella stessa legge regionale oggetto di impugnazione e, in particolare, nel disposto dell'art. 3, comma 2, laddove si prevede che i suddetti interventi «sono coordinati con quelli finanziati sulla base di fondi europei». La necessaria relazione tecnica avrebbe dovuto specificare quanto di pertinenza della normale dotazione degli uffici e quanto, invece, avrebbe dovuto essere imputato ai fondi europei.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009.

Diversa questione è quella promossa dal ricorrente in ordine al comma 2 dell'art. 6 che, per le modalità di finanziamento delle attività del precedente art. 4, non provvede contestualmente alla copertura dei relativi oneri rinviando, invece, agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio annuale regionale. L'art. 4 è dedicato a interventi in favore dei disabili, nonché per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza, e attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno in tali campi, da realizzarsi anche mediante finanziamenti specifici sia per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozzette o sidecar, sia per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., stante il carattere eventuale della spesa la cui quantificazione spetterà alle leggi di bilancio annuali.

La Regione fa corretto riferimento all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, per le spese pluriennali continuative, prevede che le leggi regionali quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime solo in caso di spese obbligatorie, rinviando, per quelle facoltative, alla legge di bilancio dei singoli esercizi. Il rinvio alla successiva legge di bilancio non concerne soltanto il quantum della spesa, ma al legislatore regionale è rimesso anche l'an della realizzazione delle attività.

Gli interventi previsti dall'art. 4 non sono, infatti, di immediata applicazione e la norma attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno di tali attività, demandando alla Giunta regionale di disciplinare la concessione dei finanziamenti specifici per favorirne il compimento. A tal fine il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale impugnata, nell'individuare un capitolo di bilancio su cui appostare le risorse per sostenere gli oneri dei suddetti interventi, richiama espressamente l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e precisa che l'autorizzazione di spesa è consentita solo nei limiti degli stanziamenti annualmente iscritti sul bilancio regionale, con ciò rendendo evidente il carattere eventuale dell'attività, in relazione alle necessarie risorse disponibili.

In applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, dunque, la legge regionale impugnata rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2023 con l'adozione della legge di bilancio, quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse.

In questo senso, il comma 3 dell'art. 6 dispone che: «[l']autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale»; e ciò in attuazione del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. di cui il ricordato art. 38 costituisce disposizione specificativa (in questi termini sentenza n. 226 del 2021).

L'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi al 2023 trova, dunque, fondamento nella natura non obbligatoria della spesa prevista dalla disposizione impugnata, «restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023).