CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **142/2008** (ECLI:IT:COST:2008:142)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **BILE** - Redattore: **MADDALENA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **07/05/2008**
Deposito del **16/05/2008**; Pubblicazione in G. U. **21/05/2008**
Norme impugnate: Legge 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria 2007): discussione limitata all'art. 1, c. 1121°, 1122° e 1123°.
Massime: **32406 32407 32408 32409**
Atti decisi: **ric. 14/2007**

SENTENZA N. 142 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 26 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 7 marzo 2007 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 1° aprile 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 26 febbraio 2007 e depositato in cancelleria il 7 marzo 2007, la Regione Lombardia ha impugnato numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra esse, l'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, per violazione degli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché dei principi costituzionali di leale collaborazione (art. 120), di buon andamento (art. 97) e di ragionevolezza (art. 3).

Le norme oggetto della questione di legittimità costituzionale concernono l'istituzione di un Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane e la determinazione delle relative destinazioni.

Secondo quanto previsto dal comma 1121, il Fondo è istituito nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Esso consiste in uno stanziamento annuale di 90 milioni di euro per il triennio 2007-2009. Lo scopo del Fondo è il finanziamento di «interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane e al potenziamento del trasporto pubblico». Ai sensi del comma 1122, le risorse del Fondo sono destinate, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, all'adozione di numerose misure, già individuate ed enumerate dalla disposizione stessa: potenziamento dei mezzi pubblici, soprattutto dei meno inquinanti e nell'ambito dei comuni «a maggiore crisi ambientale»; incentivi per l'intermodalità e per la mobilità sostenibile; valorizzazione degli strumenti del *mobility management* e del *car sharing*; percorsi vigilati protetti casa-scuola; miglioramento della logistica per la consegna e la distribuzione delle merci; realizzazione e potenziamento di forme di distribuzione di carburante (gas metano, gpl, energia elettrica, idrogeno); promozione di reti urbane di percorsi destinati alla mobilità ciclistica. Il comma 1123 dispone infine la destinazione di una quota non inferiore al 5 per cento del Fondo in favore di uno specifico fondo preesistente, e cioè del Fondo per la mobilità ciclistica previsto dalla legge 19 ottobre 1998, n. 366.

Ad avviso della Regione ricorrente, i commi impugnati violano il riparto di competenze disegnato dalla Costituzione, giacché intervengono in una materia, quale è quella del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale.

La ricorrente osserva che, ancor prima della riforma del titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale (in particolare, con gli artt. 1 e 3).

Premessa un'analisi della giurisprudenza costituzionale sulle norme di legge statale prevedenti fondi a destinazione vincolata, relativi ad ambiti di competenza regionale, la ricorrente riconosce che la norma impugnata, tra le finalità dell'intervento, fa riferimento, oltre che al «potenziamento del trasporto pubblico», anche al «miglioramento della qualità dell'aria», e colloca lo strumento finanziario nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Non v'è dubbio – osserva la Regione – che le finalità degli stanziamenti possano avere una connessione con tematiche ambientali; tuttavia, sarebbe censurabile il tentativo di escludere completamente il soggetto Regione dalla determinazione delle politiche relative a temi di propria competenza, vista la incontestabile attinenza tematica del Fondo in questione con la

materia del trasporto pubblico locale.

Ad avviso della ricorrente, il Fondo in questione presenta una stretta analogia con il Fondo previsto dall'art. 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004): la disposizione prevedeva la costituzione di «un apposito Fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» per il generico fine di assicurare il conseguimento di «risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale» e la sua ripartizione tramite «decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Investita dell'impugnazione di tale disposizione, che interveniva in un ambito di competenza regionale, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 222 del 2005, ha ribadito che la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi; ciò tenendo altresì conto del limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119.

In quella occasione, la Corte ha ritenuto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata che si limitava a richiedere una mera consultazione con la Conferenza unificata e ha definito invece costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali, che il provvedimento con cui si ripartiva il Fondo (nel caso di specie, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) fosse adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Le disposizioni oggetto della attuale impugnativa – osserva la ricorrente – non fanno riferimento nemmeno ad una forma di intesa (né debole, né tanto meno forte), quale potrebbe essere la mera consultazione non vincolante con organi esponenziali delle prerogative costituzionali delle Regioni e degli enti locali (forma di intesa che sarebbe comunque insufficiente a salvare le norme dalla censura di illegittimità costituzionale); semplicemente, escludono totalmente la Regione da ogni forma di codeterminazione delle misure in esse previste, non prevedendo nessuna forma di coinvolgimento.

Di qui la violazione del principio di leale collaborazione, in materia di competenza residuale regionale. La mancata partecipazione dei soggetti più da vicino interessati alla corretta ed efficiente attuazione di funzioni di propria competenza, finirebbe con il comprimere illegittimamente un generale parametro di ragionevolezza (anche nella sua specifica accezione di razionalità) e determinerebbe sicuri effetti negativi sulla possibilità di perseguire con successo, nell'ambito delle azioni amministrative relative alla mobilità e al trasporto pubblico, quegli obiettivi generali verso cui ogni buona pratica amministrativa deve orientarsi, obiettivi relativi all'economicità, alla rapidità, all'efficacia, all'efficienza, al miglior contemperamento dei vari interessi, tutti riassumibili nel principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.).

Né basterebbe – osserva conclusivamente la Regione – lo spostamento del Fondo da un Ministero all'altro, ferme rimanendo le stesse finalità, a giustificare la totale esclusione delle Regioni dal circuito delle decisioni e dei finanziamenti in materia di trasporto pubblico locale.

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza della questione.

La difesa erariale osserva che una semplice lettura dei commi censurati dimostra che le

misure disposte perseguono dichiaratamente la finalità di miglioramento della qualità dell'aria e solo indirettamente, quale strumento di mezzo al fine, toccherebbero altre materie. Significativa, in tal senso, sarebbe la previsione secondo cui le somme stanziate per il Fondo sono iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, il quale, con decreto emesso di concerto con il Ministro dei trasporti, provvede ad imprimere concreta destinazione alle risorse.

Le norme censurate, pertanto, attengono in via esclusiva, o quanto meno prevalente, alla materia ambientale, devoluta alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

3. – In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Lombardia ha depositato una memoria illustrativa.

La ricorrente – premesso che, nelle more del giudizio di costituzionalità, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, ha adottato il decreto 3 agosto 2007, con il quale sono stati specificati gli interventi oggetto dei finanziamenti prefigurati dalle disposizioni impugnate – ribadisce che queste si pongono in contrasto con il riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost., dal momento che l'istituzione del Fondo per la mobilità sostenibile interferisce con la materia del trasporto pubblico locale, di esclusiva spettanza delle Regioni.

In particolare, il comma 1122 ha rimesso ad un decreto ministeriale lo stanziamento delle risorse del Fondo ed ha previsto l'attuazione prioritaria di specifici obiettivi individuati non già secondo criteri generali, ma fornendo indicazioni di estremo dettaglio. Vi sarebbe altresì, in violazione del principio costituzionale della leale collaborazione, una totale mancanza di qualsivoglia forma di coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione delle norme di attuazione del Fondo.

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato il 26 febbraio 2007 e depositato in cancelleria il 7 marzo 2007, la Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

2. – L'impugnazione avente ad oggetto l'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge n. 296 del 2006 viene qui trattata separatamente rispetto alle altre questioni promosse con il suddetto ricorso.

3. – Il comma 1121 istituisce un Fondo per la mobilità sostenibile nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «allo scopo di finanziare interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane nonché al potenziamento del trasporto pubblico» con uno stanziamento di 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Ai sensi del comma 1122, le risorse del Fondo sono destinate, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, prioritariamente all'adozione delle seguenti misure: potenziamento dei mezzi pubblici, soprattutto dei meno inquinanti e nell'ambito dei comuni a maggiore crisi ambientale; incentivi per l'intermodalità e per la mobilità sostenibile; valorizzazione degli strumenti del *mobility management* e del *car sharing*; percorsi vigilati protetti casa-scuola; miglioramento della logistica per la consegna e la distribuzione delle merci; realizzazione e potenziamento di forme

di distribuzione di carburante (gas metano, gpl, energia elettrica, idrogeno); promozione di reti urbane di percorsi destinati alla mobilità ciclistica.

Il comma 1123 dispone infine la destinazione di una quota non inferiore al 5 per cento del Fondo in favore di uno specifico fondo preesistente, e cioè del Fondo per la mobilità ciclistica previsto dalla legge 19 ottobre 1998, n. 366.

Le predette norme sono censurate in riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché ai principi costituzionali di leale collaborazione (art. 120), di buon andamento (art. 97) e di ragionevolezza (art. 3), perché contrasterebbero con il riparto di competenze disegnato dalla Costituzione, intervenendo in una materia, quale è quella del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale, escludendo completamente il soggetto Regione dalla determinazione delle politiche relative a temi di propria competenza; e perché ometterebbero di prevedere qualsiasi forma di coinvolgimento della Regione nel circuito delle decisioni relative ai finanziamenti in materia di trasporto pubblico locale.

4. – Così individuato l'ambito delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte, devono essere preliminarmente dichiarate inammissibili le censure di violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali (così, fra le tante, sentenze n. 63 e n. 50 del 2008, n. 401 del 2007 e n. 116 del 2006). Nel caso di specie, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera tale da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri della Regione.

5. – Passando all'esame del merito delle altre censure proposte dalla ricorrente, occorre premettere che con esse questa Corte è chiamata nuovamente a pronunciarsi su questioni di legittimità costituzionale relative all'istituzione di fondi statali.

Al riguardo, deve essere ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, i quali non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Nell'ambito del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, con violazione anche dell'art. 117 della Costituzione (sentenze n. 50 e n. 45 del 2008, n. 137 del 2007, n. 77 e n. 51 del 2005).

In linea preliminare, occorre dunque procedere ad esaminare la materia nella quale vanno ad incidere le norme relative all'istituzione del Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane e alla determinazione delle relative destinazioni.

Dall'analisi del contenuto complessivo delle disposizioni censurate risulta che finalità di queste ultime non è affatto quella di incidere direttamente sulla materia residuale del traffico locale, ma quella di allargare i limiti della sostenibilità ambientale entro i quali detta materia può svolgersi, concedendo alle Regioni un più ampio raggio di azione nello svolgimento delle loro potestà. Detta normativa ricade pertanto nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della

Costituzione.

A tal proposito, è sufficiente rilevare che la previsione del Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, persegue espressamente la finalità del miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane attraverso una serie convergente di misure, tutte rivolte alla promozione e alla salvaguardia del bene giuridico ambiente nella sua completezza ed unitarietà ed anche nell'equilibrio delle sue singole componenti. Esse vanno dalla realizzazione di servizi e infrastrutture che favoriscano l'uso del mezzo pubblico e riducano l'uso dei veicoli privati al potenziamento ed alla sostituzione con veicoli a basso impatto ambientale dei mezzi di trasporto pubblico locale, al potenziamento di interventi di razionalizzazione e miglioramento del processo di distribuzione delle merci in ambito urbano, alla promozione della mobilità ciclistica, alla diffusione dell'utilizzo dei carburanti a basso impatto ambientale, al potenziamento dei servizi integrativi al trasporto pubblico locale e di quelli complementari, allo sviluppo e alla diffusione dei sistemi di utilizzo comune di autovetture, alla realizzazione, ancora, di percorsi vigilati protetti casa-scuola.

Se si tiene presente che le Regioni devono esercitare le proprie attribuzioni nei limiti posti dalla legislazione statale a tutela dell'ambiente, appare evidente che il Fondo si risolve in uno strumento di aiuto offerto alle Regioni stesse perché possano svolgere la loro azione nei limiti del rispetto dell'ambiente (cfr. sentenza n. 378 del 2007).

Non è pertanto fondata, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1121.

Tuttavia, poiché il Fondo in esame produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze n. 63 del 2008; n. 201 del 2007; n. 285 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (sentenza n. 50 del 2008).

Nel caso in esame, invece, i commi 1122 e 1123 dell'art. 1 non tengono conto di detto parametro, attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza alcun coinvolgimento regionale, il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo, e di prevedere la quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica.

Le necessarie forme di leale collaborazione, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi all'ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono, d'altro canto, dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, competente in materia secondo la legislazione vigente, in sede di adozione del decreto ministeriale di destinazione delle risorse del Fondo.

Da ciò consegue che i predetti commi devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono che il decreto ministeriale sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosse dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1122 e 1123, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1121, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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.