CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **79/2011** (ECLI:IT:COST:2011:79)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **07/03/2011**
Deposito del **11/03/2011**; Pubblicazione in G. U. **16/03/2011**
Norme impugnate: Art. 4, c. 6°, 7° e 8°, del decreto legge 25/03/2010, n. 40.
Massime: **35470 35471 35472 35473 35474 35475**
Atti decisi: **ric. 81/2010**

SENTENZA N. 79

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al

finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 25 maggio 2010, depositato in cancelleria il 1° giugno 2010 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Franco Mastragostino e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 25 maggio 2010 e depositato il successivo 1° giugno, la Regione Emilia-Romagna ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), nel testo anteriore alla conversione in legge, operata, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 maggio 2010, n. 73. La questione è stata promossa per violazione degli artt. 70, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione.

Le tre disposizioni censurate prevedono: a) la revoca del finanziamento statale, già concesso e deliberato dal CIPE, per la realizzazione del «Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata» (metropolitana) del Comune di Parma (comma 7); b) il riutilizzo, per diverse finalità, delle risorse a tal fine stanziate, al netto degli importi necessari a far fronte agli obblighi giuridici sorti a seguito della individuazione del soggetto attuatore (società Metro Parma s.p.a., costituita dal Comune di Parma) e del contraente generale, come determinati in sede di transazione fra questi ultimi (comma 7); c) la devoluzione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro competente, della quota di finanziamento statale residua ad altri investimenti pubblici, su richiesta dell'ente pubblico di riferimento del beneficiario originario (comma 8); d) la destinazione dell'ulteriore parte residua del finanziamento al «Fondo per le infrastrutture portuali», destinato alla realizzazione di opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale (comma 6).

La ricorrente lamenta che il Governo abbia disposto unilateralmente la revoca di un finanziamento statale (deliberato dal CIPE nel 2005), volto alla realizzazione di una infrastruttura strategica, concordata fra lo Stato e la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della procedura prevista dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive). La revoca del finanziamento sarebbe, invero, il frutto di una serie di decisioni assunte unicamente dal Comune di Parma e dal Governo, al di fuori degli accordi quadro stipulati sin dal 2003 fra lo Stato e la Regione Emilia-Romagna.

1.1. – Prima di esaminare il merito delle questioni, la difesa regionale riassume le vicende che hanno preceduto l'adozione delle norme impugnate. In data 19 dicembre 2003 è stata stipulata – ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge 1 agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), modificativo dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001 – l'Intesa Generale Quadro fra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Presidente della Regione Emilia-Romagna, avente ad oggetto le infrastrutture approvate dal CIPE con la deliberazione 21 dicembre 2001, n. 121 (Legge obiettivo: 1° Programma delle infrastrutture strategiche), da realizzare nel territorio regionale.

Con l'Intesa in questione sono state integrate le previsioni contenute nella precedente delibera CIPE e, fra le «infrastrutture aggiuntive "di interesse regionale per le quali concorre l'interesse nazionale"», è stato inserito il trasporto rapido di Parma.

La ricorrente sottolinea come l'Intesa Generale Quadro sia stata formulata e sottoscritta anche alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003. La Regione Emilia-Romagna richiama altresì il contenuto del primo e del secondo Atto aggiuntivo all'Intesa, rispettivamente, del 17 dicembre 2007 e del 1° agosto 2008, con i quali sono stati confermati la rilevanza strategica delle infrastrutture già previste nell'Intesa medesima e il quadro delle opere prioritarie per l'Emilia-Romagna, fra cui il trasporto rapido (metropolitana) di Parma.

La Regione Emilia-Romagna, in base a quanto stabilito dall'art. 161 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), ha quindi partecipato a tutte le fasi inerenti alle attività di progettazione dell'opera da realizzare. Al contempo, con le delibere CIPE 27 maggio 2005, n. 64 (1° Programma delle opere strategiche – legge n. 443/2001 – Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma) e 2 dicembre 2005, n. 158 (Primo programma delle opere strategiche – legge n. 443/2001 – Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma – Modifica soggetto aggiudicatore), è stato assegnato un finanziamento, in termini di volume di investimento, di 172.112.022 euro ed è stato modificato il soggetto aggiudicatore (individuato nella Metro Parma s.p.a.). Successivamente, con delibera CIPE 29 marzo 2006, n. 92 (1° Programma delle infrastrutture strategiche – legge n. 433/2001 – Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma) è stato approvato un "primo" progetto definitivo.

A questo punto, secondo la difesa regionale, sarebbero emerse «le prime dissonanze nel comportamento dei soggetti che a livello centrale sono coinvolti nel procedimento di approvazione di tale opera». La Regione Emilia-Romagna asserisce di non aver potuto esprimere il proprio parere sul "nuovo" progetto definitivo, redatto dalla Metro Parma s.p.a., e di aver appreso, solo in sede di valutazione del progetto definitivo, della maggiorazione del costo complessivo dell'opera.

La difesa regionale colloca in questa fase della progettazione lo svolgimento di trattative fra Governo e Comune di Parma, volte a concordare una rinuncia alla realizzazione dell'opera. In particolare, la ricorrente richiama una nota informativa predisposta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la seduta del CIPE del 17 dicembre 2009, nella quale si precisa che, nella riunione del 31 luglio 2009 del medesimo organo, si è fatto «esplicito riferimento» all'art. 9-bis del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

Il citato art. 9-bis prevede che i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti s.p.a., interamente o parzialmente non erogati, possono essere oggetto di rinuncia, anche parziale, a seguito di deliberazione del soggetto beneficiario o dell'ente pubblico di riferimento.

La Regione Emilia-Romagna sottolinea, altresì, che solo dopo essere venuta in possesso del documento sopra citato, predisposto per la seduta del CIPE del 31 luglio 2009, ha appreso della decisione del Comune di Parma di rinunciare al finanziamento statale per la realizzazione dell'opera in questione. In tal modo, l'ente comunale avrebbe stravolto un impegno già programmato, approvato e finanziato, rientrante fra gli obiettivi comuni del Programma delle infrastrutture e dei progetti strategici, di preminente interesse nazionale e concorrente interesse regionale. In particolare, la difesa regionale stigmatizza il comportamento del Comune di Parma, il quale non avrebbe potuto esercitare alcuna azione, indipendentemente da una congiunta, reciproca e condivisa valutazione da parte della Regione Emilia-Romagna.

Peraltro, secondo quest'ultima, la decisione di rinunciare al finanziamento sarebbe stata assunta sulla base di una erronea applicazione dell'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2009.

Le norme oggetto dell'odierno giudizio costituirebbero, pertanto, «la conclusione di una procedura del tutto inusitata, che presenta numerosi profili di illegittimità costituzionale».

1.2. – Nel merito, secondo la ricorrente, le norme impugnate violerebbero, innanzitutto, gli artt. 70 e 77 Cost.

Al riguardo, la difesa regionale premette di essere consapevole della giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui sono inammissibili le questioni sollevate per contrasto con norme costituzionali non attinenti alle attribuzioni delle Regioni, qualora le asserite infrazioni non riverberino, a loro volta, sulle competenze di queste ultime.

Ciò nondimeno, nel presente caso sarebbero evidenti «le strette connessioni e l'interdipendenza causale» fra la violazione dei parametri costituzionali evocati e la lesione delle attribuzioni regionali.

La Regione Emilia-Romagna sottolinea come l'abuso dello strumento della decretazione d'urgenza assuma rilievo rispetto agli interessi della Regione, in quanto è «solo attraverso il dibattito pubblico, che costituisce la principale e insostituibile caratteristica che conferisce valore alla procedura nelle Assemblee parlamentari, che gli interessi pubblici possono essere rappresentati e tenuti nel debito conto nell'assunzione delle decisioni collettive». Pertanto, la scelta del procedimento di approvazione (parlamentare o mediante decretazione d'urgenza) di una norma lesiva delle attribuzioni regionali non sarebbe affatto indifferente per la ricorrente.

Da quanto appena detto discenderebbe l'interesse della Regione a contestare l'introduzione, in un decreto-legge, di una disposizione che la riguarda direttamente e che è palesemente sprovvista dei requisiti di necessità ed urgenza. Infatti, le tre norme impugnate costituirebbero «un corpo estraneo in un decreto-legge la cui necessità ed urgenza è motivata dalla contingenza della crisi economica, […] rispetto alla quale né la risoluzione di una convenzione per la realizzazione di un'opera pubblica, né il reinvestimento delle somme che ne residuano, assume alcuna rilevanza». Lo stesso fondo, previsto nel comma 6, non servirebbe a sostenere gli altri interventi previsti nel decreto-legge per i settori in crisi. Inoltre, le norme impugnate non avrebbero effetti immediati, in quanto, come evidenziato dalla stessa relazione governativa al decreto-legge, l'ammontare degli importi reinvestibili potrà essere conosciuto solo a conclusione dell'intero procedimento amministrativo, della transazione con l'affidatario e delle decisioni autonomamente assunte dalla Amministrazione comunale.

In definitiva, secondo la difesa regionale, le norme impugnate non avrebbero nulla in comune con il titolo del decreto, né con il suo oggetto, né con le motivazioni addotte per giustificarne la straordinarietà, la necessità e l'urgenza.

Nel caso di specie, poi, la ricorrente ritiene che il generale interesse dell'ente regionale al rispetto delle attribuzioni parlamentari e alla delimitazione rigorosa della decretazione di urgenza assuma una colorazione del tutto peculiare. A suo dire, infatti, il Governo avrebbe fatto ricorso all'espediente di inserire le disposizioni contestate nel corpo di un decreto-legge, per rivestire della forza di legge una decisione che non avrebbe alcuna natura normativa ma costituirebbe un semplice provvedimento amministrativo. Ciò sarebbe avvenuto al solo scopo di aggirare le procedure di leale collaborazione, altrimenti vincolanti. La difesa regionale richiama, in proposito, la giurisprudenza costituzionale consolidata secondo cui per il legislatore ordinario non sussistono obblighi di leale collaborazione, salvo che non sia possibile farli risalire ad un vincolo costituzionale.

La ricorrente evidenzia altresì che se la revoca del finanziamento per la metropolitana di

Parma fosse stata disposta con una delibera CIPE, quest'ultima sarebbe stata dichiarata illegittima in sede di conflitto di attribuzione per violazione del principio di leale collaborazione (è citata la sentenza n. 233 del 2004 della Corte costituzionale). Nella specie si sarebbe realizzato, pertanto, «un caso plateale di "truffa delle forme giuridiche" ossia dell'uso di forme legislative [...] per aggirare i vincoli procedimentali che [...] discendono proprio dalla giurisprudenza di questa Corte, facendo così venir meno le garanzie costituzionali che la Corte riconosce alle Regioni in sede di chiamata in sussidiarietà».

1.3. – La Regione Emilia-Romagna impugna le norme in oggetto anche per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e dell'art. 118 Cost.

Preliminarmente, la difesa regionale asserisce che la materia di pertinenza delle norme impugnate è quella dei "trasporti locali", «di sicura competenza residuale delle Regioni», con la conseguenza che sarebbe illegittimo l'intervento della legge statale, come pure la previsione di fondi autonomi o di finanziamenti vincolati.

La ricorrente evidenzia come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 303 del 2003, abbia riconosciuto allo Stato la possibilità di impiegare, per la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali – rispetto alle quali è configurabile una competenza legislativa concorrente (trattandosi di grandi reti di trasporto) – lo strumento della cosiddetta "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni amministrative. La validità di siffatto meccanismo è però subordinata al rispetto delle regole di leale collaborazione, che vincolano l'azione del Governo sia nella fase di programmazione generale delle opere e della loro distribuzione sul territorio nazionale, attraverso una procedura di intesa "forte" in Conferenza Stato-Regioni, sia nella fase di applicazione del programma generale nelle singole Regioni, attraverso un'intesa con ciascuna di esse.

Secondo la ricorrente, dallo stesso principio dell'intesa deriverebbe l'impossibilità per lo Stato di sovvertire con una decisione autonoma quanto concordato con la Regione. In questo senso, la sentenza n. 233 del 2004 della Corte costituzionale, relativa all'analogo caso della metropolitana di Bologna, costituirebbe un precedente specifico.

La difesa regionale ritiene che il Governo abbia deciso di sovvertire, con un atto avente forza di legge, quanto stabilito sul piano amministrativo, proprio per sottrarsi all'obbligo dell'intesa.

In proposito, non rileverebbe il fatto che lo Stato abbia agito su richiesta dell'amministrazione comunale di Parma, in quanto l'accordo tra Stato e Comune non può comunque derogare alle attribuzioni costituzionali delle Regioni.

1.4. – La violazione delle regole procedurali, appena descritta, determinerebbe, ad avviso della Regione Emilia-Romagna, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, derivante dal contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il profilo della buona amministrazione e della razionalità della spesa pubblica.

La revoca del finanziamento e quindi la rinuncia alla realizzazione dell'opera comporterà, infatti, un rilevante esborso a carico del bilancio statale per rifondere le spese di progettazione dell'opera. Peraltro, quanto disposto dalle norme impugnate non potrebbe essere giustificato in termini di contenimento della spesa pubblica o di riconversione delle risorse liberatesi, poiché i finanziamenti revocati sono stornati verso altre opere non ricadenti nella Regione.

A questo proposito, la ricorrente asserisce che l'assenza di un vincolo di destinazione dei fondi residui, a favore di opere da realizzarsi in Emilia-Romagna, determini la violazione di uno dei principi impliciti nella già richiamata sentenza n. 303 del 2003, laddove essa fa carico al Governo di concordare con tutte le Regioni in sede di Conferenza, il Piano degli investimenti.

In particolare, la difesa regionale rileva come il consenso espresso in sede di Conferenza dalle singole Regioni sia collegato, anche se non solo, ai benefici derivanti dagli investimenti pubblici nel proprio territorio.

1.5. – Da ultimo, la ricorrente prospetta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. da parte dell'impugnato comma 6.

L'istituzione del «Fondo per le infrastrutture portuali» in una materia di potestà concorrente («porti e aeroporti civili») determinerebbe, infatti, la lesione delle regole della leale collaborazione, il cui rispetto è richiesto per giustificare un intervento in sussidiarietà. In particolare, la difesa regionale si duole del fatto che non sia previsto alcun coinvolgimento delle Regioni, in qualsiasi fase del procedimento, né la destinazione ad infrastrutture portuali della Regione Emilia-Romagna delle somme residue a seguito della revoca del finanziamento per la metropolitana di Parma.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

2.1. – In via preliminare, la difesa statale deduce l'inammissibilità delle questioni prospettate in rapporto agli artt. 70 e 77 Cost.; in particolare, la censura rispetto all'art. 70 sarebbe immotivata e generica, mentre il contrasto con il secondo dei parametri indicati non ridonderebbe in una lesione delle attribuzioni regionali.

L'Avvocatura generale rileva altresì come non sia dimostrato l'assunto da cui muove la Regione, cioè che il ricorso allo strumento del decreto-legge costituisca un espediente per aggirare le procedure di leale collaborazione.

Nel merito, non vi sarebbe l'evidente carenza dei presupposti di necessità e di urgenza che possono determinare, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, l'illegittimità delle norme impugnate. In proposito, la difesa statale sottolinea come l'esigenza di rilanciare l'economia, evitando la stagnazione della domanda interna attraverso la spesa pubblica, configuri un valido presupposto per un intervento di urgenza, sebbene il completamento degli investimenti richieda tempi non brevi. Pertanto, le norme impugnate avrebbero lo scopo di accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, collocandosi armonicamente in un decreto-legge contenente disposizioni a sostegno della domanda.

Quanto all'asserita natura di legge provvedimento delle disposizioni impugnate, la difesa statale richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui è ammessa l'approvazione di una legge a contenuto particolare e concreto, sia pure entro i limiti del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, e del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà.

Peraltro, nel caso di specie i suddetti limiti non sembrerebbero violati, anche alla luce del fatto che già in altri casi sono state approvate leggi a contenuto singolare in materia di finanziamento di infrastrutture strategiche (sono richiamati l'art. 1, comma 981, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007», e l'art. 2, comma 255, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008»).

2.2. – In merito al secondo motivo di censura, il Presidente del Consiglio ritiene che non possa essere condiviso l'inquadramento delle norme impugnate nella materia del trasporto pubblico locale. Piuttosto, le norme in esame rappresenterebbero un caso di chiamata in sussidiarietà, trattandosi della revoca di un finanziamento in materia di infrastrutture

strategiche di interesse nazionale, per le quali la citata sentenza n. 303 del 2003 ha ammesso la conformità a Costituzione dell'attrazione in sussidiarietà da parte statale.

Al riguardo, dopo aver riassunto la normativa in materia di infrastrutture strategiche, l'Avvocatura generale sottolinea come l'intesa con la Regione riguardi solo gli aspetti di localizzazione delle opere, non quelli finanziari. Di conseguenza, nel caso di finanziamenti statali individuati e stanziati in vista della realizzazione di un programma che lo Stato assume in base ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza, non sarebbe apprezzabile alcuna lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni (è richiamata la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale).

Del resto, prosegue la difesa statale, la garanzia procedimentale dell'intesa è assicurata nella sola fase amministrativa, non in quella legislativa. Infatti, il principio di leale collaborazione non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è riscontrabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta.

2.3. – In relazione alla presunta violazione dell'art. 97 Cost., la difesa statale ritiene la questione inammissibile per difetto di interesse, in quanto non è prospettata una lesione delle competenze legislative regionali ma l'inefficienza e lo sperpero di risorse pubbliche.

Inoltre, la censura risulterebbe contraddittoria, in quanto non sarebbe chiaro se la ricorrente solleciti una sentenza additiva, che imponga di destinare tutte le risorse residue alla Regione Emilia-Romagna, o la mera illegittimità della norma.

2.4. – Quanto all'impugnativa dei commi 6 e 8, l'Avvocatura generale asserisce che la ricorrente non potrebbe trarre nessuna utilità, diretta ed immediata, da un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale; ciò in ragione del fatto che il destinatario del finanziamento revocato non è la Regione stessa ma la Metro Parma s.p.a.

Al contrario, l'indennizzo a favore del contraente generale e lo spostamento delle risorse risulterebbero coerenti con il principio di buona amministrazione e con un razionale utilizzo delle risorse disponibili. Al riguardo, secondo la difesa statale, la Regione avrebbe dovuto provare il cattivo uso delle risorse, dimostrando che l'utilizzo delle stesse, previsto dalle norme impugnate, sia meno efficiente del finanziamento revocato.

Infine, la pretesa della Regione di interloquire in merito alla destinazione delle risorse resesi disponibili potrebbe ritenersi soddisfatta dalla previsione secondo cui siffatte risorse possono essere devolute, su richiesta dell'ente pubblico di riferimento del beneficiario originario, ad altri investimenti (comma 8).

2.5. – Infine, in relazione all'ultima censura, il Presidente del Consiglio rileva come la Corte costituzionale abbia più volte ribadito che il titolo di competenza statale, che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione, non debba necessariamente identificarsi in una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma possa consistere anche nella pertinenza del fondo medesimo a materie oggetto di "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato.

Nel caso di specie, trattandosi di porti di rilevanza nazionale, la disciplina impugnata sarebbe riconducibile ad una materia di competenza esclusiva statale per chiamata in sussidiarietà, di talché il vincolo di destinazione apposto al finanziamento non sarebbe in contrasto con la Costituzione.

Peraltro, aggiunge la difesa statale, in caso di accoglimento dell'impugnazione, la Corte dovrebbe inserire nella disposizione in oggetto l'obbligo di sentire le Regioni nel corso del

procedimento di riparto delle risorse.

3. – In prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nel ricorso e nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia-Romagna ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), nel testo anteriore alla conversione in legge, operata, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 maggio 2010, n. 73. La questione è stata promossa per violazione degli artt. 70, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione.

La Regione Emilia-Romagna ha impugnato le suddette norme nella parte in cui dispongono la revoca del finanziamento statale previsto per l'opera «Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma» (metropolitana), prevedono la riassegnazione delle somme e rimettono ad una transazione la tacitazione di ogni pretesa del soggetto affidatario, mediante indennizzo.

2. – Preliminarmente, deve essere rilevata l'inammissibilità delle questioni prospettate in relazione agli artt. 70 e 97 Cost.

In particolare, la censura formulata riguardo all'art. 70 Cost. risulta priva di un'adeguata motivazione, mentre, con riferimento all'art. 97 Cost., la ricorrente non indica le ragioni per le quali l'asserita violazione ridonderebbe in una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

3. – La questione prospettata con riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. non è fondata.

La ricorrente invoca la propria competenza legislativa residuale in materia di "trasporto pubblico locale", per chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate. Si deve però osservare che l'inserimento, con il consenso della stessa Regione, della metropolitana di Parma nel Programma Infrastrutture Strategiche ha determinato la cosiddetta attrazione in sussidiarietà allo Stato sia delle funzioni amministrative in materia, sia di quelle legislative, con la conseguenza che non è più possibile oggi, da parte della Regione, rivendicare la potestà legislativa residuale, che si è trasferita allo Stato per il motivo anzidetto.

Altre e distinte questioni concernono la validità della revoca del finanziamento statale ed i suoi effetti, di cui si tratterà nei paragrafi seguenti.

4. – La questione relativa alla presunta violazione dell'art. 77 Cost. non è fondata.

La ricorrente si duole dell'uso improprio dello strumento del decreto-legge, che avrebbe consentito al Governo di aggirare le procedure di leale collaborazione, rese necessarie – secondo le regole fissate da questa Corte sin dalla sentenza n. 303 del 2003 – dall'avvenuto spostamento della competenza legislativa dalla Regione allo Stato. In termini più espliciti, lo

Stato avrebbe fatto leva sulla giurisprudenza costituzionale, che esclude le procedure di leale collaborazione per l'esercizio della funzione legislativa, allo scopo di raggiungere l'obiettivo di porre nel nulla un'intesa con la Regione, riguardante la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica. La mancata acquisizione del preventivo assenso della Regione avrebbe prodotto la conseguenza di rompere la simmetria tra fase costitutiva e fase estintiva, assoggettando la Regione stessa agli effetti di un atto unilaterale dello Stato. A tale considerazione si collega l'ulteriore osservazione della ricorrente circa l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto del decreto-legge in cui sono state inserite; ciò dimostrerebbe, secondo la giurisprudenza di questa Corte invocata dalla difesa regionale, l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. per l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo, in assenza di delega.

Ove tali doglianze fossero fondate, l'eventuale uso improprio del decreto-legge produrrebbe, come effetto immediato, una lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione. Si deve pertanto rigettare l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla difesa statale, relativa alla estraneità della censura, riferita all'art. 77 Cost., rispetto alle competenze regionali tutelabili in sede di giudizio in via principale.

Nel merito, occorre tuttavia notare che il titolo stesso del decreto-legge in questione contiene un riferimento, ancorché generico, alle norme impugnate, laddove si legge che l'atto stesso è volto anche alla «destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno alla domanda in particolari settori». L'uso della parola «gettito» deve intendersi riferito a tutte le somme disponibili nel bilancio dello Stato, che vengono riutilizzate per effetto delle disposizioni contenute nel medesimo decreto-legge. Si deve inoltre rilevare che le norme impugnate non sono state inserite nel suddetto atto con forza di legge in sede di conversione parlamentare, ma erano presenti nel testo originario, nel complesso indirizzato al recupero di risorse per il sostegno della domanda interna, secondo una riconsiderazione, da parte del Governo nazionale, delle necessità e delle priorità.

Il fatto che le somme rese disponibili dalla revoca del finanziamento della metropolitana di Parma non siano ancora quantificabili, dovendosi attendere l'esito della prevista transazione con la società aggiudicataria, non incide sulla necessità e urgenza di destinare altrimenti il finanziamento già deliberato. Non è manifestamente irragionevole che sia stato ritenuto necessario e urgente bloccare il proseguimento dell'erogazione dei fondi per le successive fasi di realizzazione, nelle more del perfezionamento delle procedure di intesa o del procedimento ordinario di formazione della legge. Una ulteriore dilatazione delle spese, connessa al progressivo avanzamento dell'opera, si sarebbe posta in contrasto con la nuova valutazione politico-economica del Governo nazionale, che avrebbe perso in effettività riguardo ai diversi obiettivi da finanziare.

Per le ragioni sopra esposte non è riscontrabile, nella fattispecie, quella «evidente mancanza» dei presupposti di necessità e di urgenza, che legittima questa Corte a sindacare la scelta governativa di avvalersi di tale strumento legislativo (ex plurimis, sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007).

5. – Secondo la Regione ricorrente, le norme impugnate violerebbero il principio di leale collaborazione, al cui rispetto è subordinata la validità di quel particolare processo di spostamento della competenza legislativa dalle Regioni allo Stato, noto ormai con l'espressione sintetica di "chiamata in sussidiarietà".

Occorre innanzitutto ricordare che questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che le procedure collaborative tra Stato e Regioni non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007), salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010). L'esclusione

della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di "casi straordinari di necessità e d'urgenza"» (sentenza n. 298 del 2009).

Dalla prospettazione della ricorrente si ricava che, nel caso di specie, il rispetto del principio di leale collaborazione sarebbe imposto indirettamente dalla Costituzione, nella forma dell'intesa con la Regione, a causa dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e della relativa competenza legislativa, operata a seguito dell'inserimento fra le infrastrutture strategiche, di interesse nazionale, della progettazione e realizzazione della metropolitana di Parma. D'altra parte, il pieno coinvolgimento della Regione interessata, richiesto dall'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), non potrebbe negarsi nell'ipotesi di sopravvenuto dissenso di una delle due parti sulla realizzazione dell'opera.

Si deve rilevare, in contrario, come la necessità di osservare le procedure collaborative, che sfociano nell'intesa tra Stato e Regione, riguardi soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell'opera, la quale astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ma che, in seguito all'attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell'ambito della competenza statale. La deroga alla competenza regionale si accompagna, in definitiva, alla classificazione dell'opera tra quelle di valore strategico nazionale ed alla conseguente provvista, da parte dello Stato, dei mezzi finanziari per realizzarla.

Da questa premessa scaturisce la logica conclusione che non è possibile che lo Stato "costringa" una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un'opera rientrante nella sua competenza residuale, dalla Regione stessa non voluta o voluta in un sito diverso da quello proposto. Allo stesso modo però non è ammissibile che la Regione "costringa" lo Stato a mantenere una qualificazione di importanza strategica ad un'opera che, in seguito a successiva valutazione politico-economica (presa peraltro in accordo con l'ente locale direttamente interessato), ha perso tale carattere. L'intesa nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa; la stessa intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento, senza tuttavia impedire alla Regione di esercitare la sua competenza, legislativa e amministrativa, sul medesimo oggetto.

La decisione statale di escludere l'opera dal novero di quelle ritenute strategiche sul piano nazionale – e di revocare, di conseguenza, il relativo finanziamento – non incide pertanto sulle competenze legislative e amministrative della Regione, in quanto non impedisce a quest'ultima di realizzarla con fondi propri, né si concretizza in un intervento unilaterale nella sfera regionale, come sarebbe avvenuto, ad esempio, nell'ipotesi di dirottamento delle risorse su altre opere, non concordate, da realizzarsi nel territorio regionale, o di mutamento della localizzazione della stessa opera oggetto dell'intesa. Con la revoca del finanziamento statale – a seguito di valutazione di politica economica non censurabile in sede di sindacato di legittimità costituzionale – vengono meno le ragioni che avevano giustificato l'attrazione in sussidiarietà. L'assetto dei rapporti tra Stato e Regione, per questo particolare profilo, ritorna così nell'alveo ordinario, quale tracciato dall'art. 117 Cost.

6. – La questione relativa al comma 6 dell'art. 4 del d.l. n. 40 del 2010, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata nei termini di seguito specificati.

La suddetta disposizione istituisce, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il «Fondo per le infrastrutture portuali», destinato a finanziare le opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale. Per la ripartizione di tale Fondo è previsto il parere del CIPE, ma non è

prevista né l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, né l'intesa con le singole Regioni interessate.

In proposito occorre considerare che il suddetto Fondo si riferisce ad interventi che rientrano nella materia «porti e aeroporti civili», rimessa alla competenza legislativa concorrente dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Tuttavia, poiché si tratta di porti a rilevanza nazionale, si deve ritenere che la competenza legislativa in materia sia attratta in sussidiarietà allo Stato.

Al riguardo, va ricordato che questa Corte ha ritenuto ammissibile la previsione di un fondo a destinazione vincolata anche in materie di competenza regionale, residuale o concorrente, precisando che «il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un Fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.» (sentenza n. 16 del 2010, in conformità a sentenza n. 168 del 2008).

Dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata discende, nel caso di specie, l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevede alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e Regione, che deve invece esistere per effetto della deroga alla competenza regionale. Fermo restando pertanto il potere dello Stato di istituire un Fondo per le infrastrutture portuali di rilevanza nazionale, si deve aggiungere che la ripartizione di tale fondo è subordinata al raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per i piani generali di riparto delle risorse allo scopo destinate, e con le singole Regioni interessate, per gli interventi specifici riguardanti singoli porti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), nella parte in cui non prevede che la ripartizione delle risorse del «Fondo per le infrastrutture portuali» avvenga previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per i programmi nazionali di riparto, e con le singole Regioni interessate, per finanziamenti specifici riguardanti singoli porti;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 40 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 70 e 97 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 40 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 77, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI

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.