CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **78/2018** (ECLI:IT:COST:2018:78)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **07/03/2018**; Decisione del **07/03/2018**
Deposito del **19/04/2018**; Pubblicazione in G. U. **26/04/2018**
Norme impugnate: Art. 1, c. 615°, della legge 11/12/2016, n. 232.
Massime: **40496**
Atti decisi: **ric. 19/2017**

SENTENZA N. 78

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 16 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 e iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 16 febbraio 2017 e depositato il successivo 23 febbraio 2017, la Regione Veneto ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.1.– La Regione Veneto espone che l'art. 1, comma 613, della stessa legge n. 232 del 2016 prevede che, al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (d'ora in poi: Piano) – «destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione europea» – le risorse attribuite al Fondo di cui all'articolo l, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», sono incrementate di duecento milioni di euro per l'anno 2019 e di duecentocinquanta milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033, finalizzati all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale.

Evidenzia la Regione che, nell'ambito del Piano, l'ultimo periodo dello stesso comma 613 prevede, inoltre, un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, «attraverso il sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla transizione verso forme produttive più moderne e sostenibili, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternativa, per il quale è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019».

Il successivo comma 614 dispone che, a valere sulle predette risorse di cui all'ultimo periodo del comma 613, il Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, «può immediatamente stipulare convenzioni con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa-Invitalia e con dipartimenti universitari specializzati nella mobilità sostenibile per analisi e studi in ordine ai costi e ai benefici degli interventi previsti e ai fabbisogni territoriali, al fine di predisporre il Piano strategico nazionale e il programma di interventi di cui al comma 613, ultimo periodo».

In tale contesto si colloca la censurata norma del comma 615, che così dispone: «Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è approvato entro il 30 giugno 2017 il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro il 31 dicembre 2017, sono disciplinati gli interventi di cui al comma 613, ultimo periodo, in coerenza con il Piano strategico nazionale».

La Regione deduce che, «il comma 615 è costituzionalmente illegittimo, dal momento che, sebbene finalizzato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, nonché alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, non prevede alcuna forma di concertazione delle Regioni né in relazione alla approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile, né all'emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono disciplinati gli interventi di cui al comma 613, ultimo periodo».

Argomenta la Regione che, sebbene la materia "mobilità sostenibile" sia ascrivibile anche alla materia "ambiente", secondo la giurisprudenza costituzionale «è comunque necessario un coinvolgimento regionale, dal momento che l'intervento statale incide chiaramente nella materia del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale ai sensi dell'art. 117, IV comma, Cost.».

A sostegno, la Regione richiama le argomentazioni svolte nella sentenza n. 142 del 2008, con cui è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. l, commi 1121, 1122 e 1123, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», istitutiva di un Fondo per la mobilità sostenibile, nella parte in cui prevedeva che il decreto ministeriale che disponeva la destinazione delle risorse del Fondo fosse emanato senza previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Nel riportare ampi brani della predetta sentenza, la Regione evidenzia, in particolare, la seguente affermazione della Corte: «…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)».

Deduce la Regione che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato una competenza legislativa regionale residuale a disciplinare i profili del trasporto pubblico locale che non siano strumentali a garantire la concorrenza (sono richiamate le sentenze n. 325 del 2010, n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004); che, nel caso di specie, si è in presenza «"di interessi distinti, che corrispondono alle diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni", che "risultano inscindibili l'una dall'altra, inserite come sono in un unico progetto"»; che, pertanto, «il legislatore può superare "lo scrutinio di legittimità costituzionale se rispetta il principio di leale collaborazione, avviando le procedure inerenti all'intesa con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata"» (è citata la sentenza n. 251 del 2016).

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con memoria depositata il 28 marzo 2017, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto le previsioni del censurato art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016 «integrano misure speciali di competenza statale considerato che il legislatore statale ha costantemente garantito il proprio contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, essendo imprescindibile la finalità di assicurare i livelli di omogeneità nella fruizione del servizio sull'intero territorio nazionale, anche mediante l'istituzione di fondi a destinazione vincolata (cfr. sentenza n. 273/2013)».

1.3.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha insistito per l'accoglimento del ricorso, confutando le argomentazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato.

In particolare, la Regione, nell'evidenziare che «le censure dedotte nel ricorso non contestano la legittimità in sé del fondo a destinazione vincolata, quanto invece il mancato

coinvolgimento delle Regioni» in relazione ai due provvedimenti previsti dalla norma scrutinata, deduce che proprio la sentenza n. 273 del 2013, richiamata dall'Avvocatura, rafforza invece la fondatezza delle predette censure. Ciò in quanto in tale pronuncia la Corte ha rilevato la necessità di un'intesa tra Stato e Regioni nel caso in cui l'intervento statale incide su una competenza regionale, come si verifica nella fattispecie oggetto del ricorso. Inoltre, la Regione adduce a sostegno della proposta censura le argomentazioni svolte nella sentenza n. 211 del 2016, in cui «la Corte ha stabilito che i criteri di riparto del Fondo per l'adeguamento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale possono legittimamente essere determinati da un decreto ministeriale, solo previa intesa con le Regioni».

1.4.– Sempre in prossimità dell'udienza, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato una memoria difensiva, limitandosi, tuttavia, in riferimento alla previsione censurata in esame, a confermare la richiesta di rigetto del ricorso senza svolgere ulteriori argomentazioni.

Considerato in diritto

1.– Nell'ambito del ricorso notificato il 16 febbraio 2017, proposto nei confronti di plurime disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), la Regione Veneto censura, tra le altre, l'art. 1, comma 615, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle disposizioni impugnate con il medesimo ricorso.

Il comma 615 in esame prevede l'emanazione di due distinti provvedimenti amministrativi: il primo periodo stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è approvato, entro il 30 giugno 2017, il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (d'ora in poi: Piano); il secondo periodo stabilisce che, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro il 31 dicembre 2017, sono disciplinati gli interventi di cui all'art. 1, comma 613, ultimo periodo, della legge n. 232 del 2016, in coerenza con il citato Piano. Tale termine del 31 dicembre 2017 è stato successivamente sostituito con quello del 31 gennaio 2018, dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19, ma tale modifica normativa non incide sulla definizione della questione in esame.

Il comma scrutinato si pone a chiusura dell'intervento normativo operato dalla legge n. 232 del 2016 in materia di mobilità sostenibile, contemplato dal precedente comma 613, nonché dal comma 614.

In particolare, il comma 613 prevede che «al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile destinato al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione europea, il Fondo di cui all'articolo l, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è incrementato di 200 milioni di euro per l'anno 2019 e di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033».

L'ultimo periodo dello stesso comma 613 prevede, nell'ambito del Piano, un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi

nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, «attraverso il sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla transizione verso forme produttive più moderne e sostenibili, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternativa, per il quale è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019».

1.1.– Secondo la Regione Veneto, la disposizione impugnata è illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto, sebbene inerisca alla materia del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., poiché contempla il finanziamento destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine alla definizione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui è approvato il Piano e al decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono disciplinati gli interventi di cui al ricordato comma 613, ultimo periodo.

2.– La questione è fondata.

2.1.– I provvedimenti amministrativi previsti dallo scrutinato art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, concernono il nuovo, rilevante intervento di finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale con il precedente comma 613.

2.2.– Questa Corte, con una serie di pronunce relative a questioni proposte in via principale da alcune Regioni nei confronti di precedenti interventi statali di finanziamento del settore (da ultimo, con la sentenza n. 211 del 2016, e, in precedenza, con le sentenze n. 273 del 2013, n. 142 del 2008 e n. 222 del 2005), ha affermato che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Tuttavia, attesi, da un lato, la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine al sistema di finanziamento regionale e, dall'altro, il particolare contesto di crisi economica e la presenza di necessità sociali, questa Corte ha considerato ammissibili interventi statali di finanziamento del settore, in quanto, sebbene non riconducibili alle previsioni dell'art. 119, quarto comma, Cost., sono volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa.

In proposito, nella sentenza n. 211 del 2016 è stato evidenziato che tale esigenza «è soddisfatta attraverso il concorso di tutti gli apporti finanziari possibili, ivi compresi quelli statali in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili».

Questa Corte ha, peraltro, ribadito che, inerendo gli interventi statali di finanziamento del trasporto pubblico locale ad un settore di competenza regionale residuale, il principio di leale collaborazione richiede il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri (sentenza n. 273 del 2013).

Sono state conseguentemente dichiarate illegittime le disposizioni statali che non contemplavano alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, ovvero prevedevano, a tal fine, il ricorso a modalità ritenute non idonee (sentenze n. 211 del 2016 e n. 142 del 2008).

2.3.– Con la sentenza n. 251 del 2016, concernente l'art. 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), relativo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale che incidono in materia di competenze regionali, quale è lo stesso trasporto pubblico locale,

questa Corte ha, del resto, ribadito la necessità del coinvolgimento decisionale del sistema regionale attraverso lo strumento dell'intesa per comporre le istanze, statali e regionali, espressione delle diverse competenze coesistenti e concorrenti.

3.– La Regione Veneto censura, dunque, l'art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016 esclusivamente per violazione del principio di leale collaborazione, fondando la deduzione sull'art. 117, quarto comma, Cost., attributivo della competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale, e sugli artt. 5 e 120 Cost.

La ricorrente non precisa, tuttavia, la forma che, a suo avviso, dovrebbe assumere il richiesto coinvolgimento decisionale del sistema regionale in relazione all'approvazione del Piano e all'emanazione del decreto interministeriale, di cui al comma 615.

La questione posta dalla Regione non verte, pertanto, sul finanziamento in quanto tale – che, del resto, è disposto dal precedente comma 613, non oggetto di censura – ma interviene "a valle", in riferimento cioè alla mancata previsione di un coinvolgimento del sistema regionale nella definizione dei due provvedimenti amministrativi che "chiudono" l'intervento in materia di mobilità sostenibile previsto dalla legge n. 232 del 2016, definendone significativi e importanti aspetti.

3.1.– In particolare, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal primo periodo del censurato comma 615 riguarda l'approvazione del Piano, alla cui realizzazione è espressamente finalizzato il rilevante intervento di finanziamento per il rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale previsto dal comma 613.

Il legislatore non precisa gli ambiti e i contenuti che deve avere il Piano, poiché il comma 613 si limita a prevedere che, al fine della sua realizzazione, sono incrementate le risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nonché a stabilire che il predetto Fondo possa finanziare anche le infrastrutture tecnologiche di supporto per la promozione e lo sviluppo e la diffusione di autobus ad alimentazione alternativa.

Il Piano, comunque, non solo costituisce strumento di natura strategica e carattere programmatico, ma contiene, altresì, fondamentali indicazioni concretamente operative per lo sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale, funzionali a realizzare la mobilità sostenibile, poiché include la ripartizione e l'assegnazione alle diverse finalità delle risorse finanziarie incrementali del Fondo di cui all'art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015.

Già sulla scorta delle predette considerazioni, emergono profili di competenza sia dello Stato, quale la materia ambientale, sia delle Regioni, quale è il trasporto pubblico locale, la cui compresenza conduce a ravvisare l'esigenza che nella definizione stessa del Piano sia prevista la collaborazione delle Regioni.

Pur se è evidente che nella predisposizione del Piano l'esecutivo non potrà non confrontarsi con il sistema delle Regioni, l'assenza nel dettato normativo di una esplicita previsione sulla necessità di un coinvolgimento decisionale di tale sistema costituisce sicuramente un vulnus al principio di leale collaborazione.

3.2.– Le considerazioni svolte non possono non riflettersi anche sul decreto interministeriale di cui all'art. 1, comma 615, secondo periodo, della legge n. 232 del 2016, data la sua stretta connessione funzionale al Piano.

Difatti, la previsione censurata stabilisce che il predetto decreto disciplini gli interventi di cui al comma 613, ultimo periodo, in coerenza con il Piano. A sua volta, il medesimo comma 615, ultimo periodo, stabilisce che il programma dei predetti interventi è previsto «nell'ambito

del Piano strategico nazionale».

Lo stretto rapporto che intercorre fra il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e il decreto interministeriale in esame è attestato dalla tempistica prevista dal legislatore per la loro rispettiva emanazione, poiché il censurato comma 615 prevede il termine del 30 giugno 2017 per l'approvazione del primo provvedimento e il 31 dicembre 2017 (poi differito al 31 gennaio 2018) per l'emanazione del secondo decreto.

4.– In base alle considerazioni innanzi svolte, deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della censurata disposizione di cui all'art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, così violando il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione dell'ivi previsto decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2018.

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.