CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **56/2019** (ECLI:IT:COST:2019:56)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **19/02/2019**; Decisione del **20/02/2019**
Deposito del **20/03/2019**; Pubblicazione in G. U. **27/03/2019**
Norme impugnate: Art. 1, c. 1072°, 1079° e 1080°m, della legge 27/12/2017, n. 205.
Massime: **42336 42337 42338 42339**
Atti decisi: **ric. 21/2018**

SENTENZA N. 56

ANNO 2019

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, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1072, 1079 e 1080, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie

speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), fra le quali l'art. 1, commi 1072, 1079 e 1080, oggetto del settimo e ottavo motivo di ricorso.

Il comma 1072 rifinanzia il cosiddetto fondo investimenti, istituito dall'art. 1, comma 140, 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 particolare, il comma 1072, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, stabiliva quanto segue: «Il fondo da ripartire di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rifinanziato per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033. Le predette risorse sono ripartite nei settori di spesa relativi a: a) trasporti e viabilità; b) mobilità sostenibile e sicurezza stradale; c) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione; d) ricerca; e) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche; f) edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria; g) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; h) digitalizzazione delle amministrazioni statali; i) prevenzione del rischio sismico; l) investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie; m) potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso; n) eliminazione delle barriere architettoniche. Restano fermi i criteri di utilizzo del fondo di cui al secondo, terzo e quarto periodo del citato comma 140. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del fondo di cui al primo periodo sono da adottare, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La norma impugnata, dunque, rinviava al citato art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 per quel che riguarda i criteri di utilizzo del fondo. Al momento del ricorso, il comma 140, dopo il primo periodo, stabiliva quanto segue: «L'utilizzo del fondo di cui al primo periodo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere. Con i medesimi decreti sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi […]».

Secondo la Regione Veneto, «il Fondo è destinato a finanziare programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato, ma che intervengono anche in settori che investono direttamente le competenze concorrenti delle Regioni, senza però che sia previsto alcun coinvolgimento delle Regioni nell'adozione dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi all'utilizzo del suddetto fondo […]». In particolare, gli interventi finanziabili

interferirebbero, salvo quelli di cui alle lettere h) ed m), «su materie sicuramente di competenza concorrente come la "ricerca scientifica e tecnologica", "grandi reti di trasporto e di navigazione", "governo del territorio", "protezione civile", "edilizia scolastica", se non addirittura di competenza residuale regionale come il trasporto pubblico locale».

La ricorrente indica specificamente gli oggetti del fondo afferenti a materie regionali, osservando che in tali ambiti «è quindi ravvisabile perlomeno un intreccio e una concorrenza di competenze statali e regionali»; sarebbe dunque «evidente […] che l'intervento normativo statale struttura, abilitando le amministrazioni centrali a presentare i relativi progetti, un'avocazione in sussidiarietà di attribuzioni spettanti alle Regioni, in quanto connesse a materie rimesse alla competenza concorrente e addirittura residuale delle Regioni».

La Regione ritiene che la norma impugnata «disattend[a] completamente i presupposti che soli, secondo la consolidata giurisprudenza […] costituzionale, rendono legittima la suddetta chiamata in sussidiarietà» (si cita la sentenza n. 92 del 2011): infatti, «dal momento che in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni», si determinerebbe «la violazione degli articoli 117, III e IV comma e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.».

Inoltre, la mancata previsione di un'intesa implicherebbe la violazione dell'art. 119 Cost., «dal momento che le disposizioni impugnate strutturano [in materie regionali] forme di finanziamento non riconducibili ad alcuna delle modalità costituzionalmente consentite dal suddetto art. 119 Cost.». Nel caso di specie, si tratterebbe di «risorse "aggiuntive" rispetto "alla ordinaria capacità finanziaria regionale", peraltro che vengono investite su progetti delle amministrazioni statali ma inerenti a ambiti di competenza regionale».

La ricorrente conclude osservando che la mancata previsione di un'intesa con le regioni potrebbe ingenerare «la prassi di assegnazioni di risorse, non solo i) sganciate dalla puntuale rilevazione delle esigenze dei territori in cui le infrastrutture vengono realizzate […] ma anche ii) in difetto della necessaria trasparenza che deve accompagnare le scelte statali di investimento in tali ambiti: una determinata realtà territoriale può infatti risultare favorita e un'altra penalizzata in forza di una discrezionalità politica destinata a rimanere oscura per l'insieme delle Regioni».

2.– La Regione Veneto ha impugnato anche i commi 1079 e 1080 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

Il comma 1079, al primo periodo, dispone quanto segue: «Nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito il Fondo per la progettazione degli enti locali, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione di 30.000.000 di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2030».

Il comma 1080 stabilisce quanto segue: «I criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché le modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini indicati ai commi 1082 e 1083, sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. I progetti ammessi a cofinanziamento devono essere previsti nella programmazione delle amministrazioni proponenti. Possono essere finanziati anche i costi connessi alla redazione dei bandi di gara, alla definizione degli schemi di contratto e alla valutazione della sostenibilità finanziaria dei progetti».

Secondo la Regione Veneto, tali norme, «nella misura in cui non prevedono,

nell'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, alcun coinvolgimento delle Regioni, si pongono in violazione degli artt. 117, III comma, 118, 119 nonché degli art. 5 e 120 Cost. sul principio di leale collaborazione», poiché il settore oggetto di finanziamento («messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche») atterrebbe ad ambiti di competenza statale e regionale (fra i quali il governo del territorio, la protezione civile e la tutela della salute).

La norma censurata concretizzerebbe «un intervento speciale di finanziamento statale agli enti locali» non riconducibile agli «interventi speciali» di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. in quanto «non assume carattere straordinario, ma i) ha una valenza temporale di ben tredici anni e ii) è diretto alla generalità dei Comuni». Dunque, la norma impugnata istituirebbe un «fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze», senza prevedere «alcuna forma di concertazione con le Regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti diretto a determinare i criteri di accesso al fondo stesso». Secondo la Regione, solo la previsione di un'intesa in sede di Conferenza unificata potrebbe rendere legittimo un fondo a destinazione vincolata.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 9 aprile 2018. In esso la difesa erariale non argomenta in relazione al comma 1072 ma solo con riferimento ai commi 1079 e 1080.

L'Avvocatura osserva che le norme impugnate prevedono «un intervento finanziario, realizzato mediante l'istituzione di un fondo separato a gestione ministeriale, rivolto ad edifici e strutture pubbliche locali», ed incidono «nella materia "sicurezza di edifici e strutture pubbliche" (si sottolinea, degli enti locali)».

Secondo la difesa statale, il motivo di ricorso presenterebbe profili di inammissibilità. Essa ricorda che le regioni possono far valere solo la violazione del riparto costituzionale di competenze, oppure di parametri diversi qualora il vizio "ridondi" in una lesione delle attribuzioni regionali. La censura riferita all'art. 118 Cost. non sarebbe adeguatamente sviluppata nel testo del ricorso. Tale motivo sarebbe inammissibile per la «carenza di motivazione circa le ricadute sulle [...] attribuzioni costituzionalmente garantite» alla ricorrente.

Nel merito, secondo l'Avvocatura le censure sarebbero infondate. Poiché i commi 1079 e 1080 riguardano la materia «sicurezza di edifici e strutture pubbliche» degli enti locali, essi non rientrerebbero in materie di competenza concorrente ma nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h) («ordine pubblico e sicurezza»). A sostegno di tale assunto, la difesa erariale richiama la sentenza n. 21 del 2010, riguardante la sicurezza delle costruzioni, nella quale la Corte costituzionale avrebbe per la prima volta affermato che la materia della sicurezza «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone». Sarebbero dunque infondate le questioni relative all'art. 117, terzo comma, e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione.

L'Avvocatura richiama poi la giurisprudenza costituzionale sugli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., destinati a determinati enti territoriali. Il carattere aggiuntivo del finanziamento previsto dalla norma censurata si ricaverebbe dal termine «cofinanziamento» utilizzato nei commi 1079 e 1080. Inoltre, non si tratterebbe di un intervento rivolto a tutti gli enti locali: in base al comma 1080, i criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sarebbero «tali da assicurare le finalità perequative come indicato dalla Corte». Inoltre, «il carattere di straordinarietà del cofinanziamento» emergerebbe «dalla procedura disegnata dal legislatore nei commi 1081, 1082 e 1083

dell'articolo 1 della legge n. 205/2017».

Infine, l'Avvocatura fa presente che lo schema di decreto previsto dal comma 1080 è stato comunque sottoposto alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che avrebbe sancito l'intesa l'8 marzo 2018.

4.– Il 29 gennaio 2019 la Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa.

In relazione al comma 1072, la ricorrente segnala che la norma da esso richiamata (art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016) è stata modificata dall'art. 13, comma 01, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108. Tale disposizione ha aggiunto, alla fine dell'art. 1, comma 140, i seguenti periodi: ««Fermo restando che i decreti di cui al periodo precedente, nella parte in cui individuano interventi rientranti nelle materie di competenza regionale o delle province autonome, e limitatamente agli stessi, sono adottati previa intesa con gli enti territoriali interessati, ovvero in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per gli interventi rientranti nelle suddette materie individuati con i decreti adottati anteriormente alla data del 18 aprile 2018 l'intesa può essere raggiunta anche successivamente all'adozione degli stessi decreti. Restano in ogni caso fermi i procedimenti di spesa in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto nei termini indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 aprile 2018».

Tale modifica, riferisce la Regione, ha fatto seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo «l'impugnato comma 140, che disciplina finanziamenti gestiti unilateralmente dallo Stato, […] nella parte in cui non richiede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione».

Secondo la ricorrente, poiché l'impugnato comma 1072 richiama «i criteri di utilizzo del fondo di cui al citato comma 140» della legge n. 232 del 2016, il primo sarebbe «una mera norma economico-finanziaria diretta a finanziare il fondo in parola, la cui ripartizione resta affidata all'introdotto meccanismo partecipativo, ove siano coinvolti interessi territoriali». Alla Regione sembra dunque possibile che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere. Essa, peraltro, precisa di non essere «in grado di fornire informazioni in merito al raggiungimento postumo dell'intesa a sanatoria».

In relazione ai commi 1079 e 1080, la Regione ribadisce che essi prevedono un intervento finanziario che coinvolge materie regionali e osserva che la tesi dell'Avvocatura (secondo la quale le norme rientrerebbero nella materia della sicurezza, di competenza esclusiva statale) sarebbe «un'evidente forzatura esegetica» in quanto «il concetto di messa in sicurezza, pur avendo risvolti afferenti alla pubblica incolumità, nondimeno incide su aspetti di stabilità sismica, di decoro urbano, di strutturazione edilizia degli edifici et similia, il che non consente di escludere dal suo ambito di riferimento la materia governo del territorio e protezione civile».

La ricorrente ribadisce poi che il fondo in questione è rivolto indistintamente a tutti gli enti locali, invocando a sostegno di tale affermazione il decreto attuativo delle norme impugnate.

5.– Successivamente al ricorso, il comma 1072 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 è stato modificato dall'art. 13, comma 1, del citato d.l. n. 91 del 2018 nel seguente modo: «All'articolo 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al penultimo periodo, le parole: «secondo, terzo e quarto periodo del» sono soppresse; b) all'ultimo periodo, le parole da: «sono da adottare» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «sono adottati entro il 31 ottobre 2018»».

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto censura diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), fra le quali i commi 1072, 1079 e 1080 dell'art. 1.

2.– Resta riservata a separate decisioni la definizione delle altre questioni sollevate dalla Regione Veneto con il ricorso di cui in epigrafe.

3.– Il comma 1072 rifinanzia il cosiddetto fondo investimenti, istituito dall'art. 1, comma 140, 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 particolare, il comma 1072, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, stabiliva quanto segue: «Il fondo da ripartire di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rifinanziato per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033. Le predette risorse sono ripartite nei settori di spesa relativi a: a) trasporti e viabilità; b) mobilità sostenibile e sicurezza stradale; c) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione; d) ricerca; e) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche; f) edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria; g) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; h) digitalizzazione delle amministrazioni statali; i) prevenzione del rischio sismico; l) investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie; m) potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso; n) eliminazione delle barriere architettoniche. Restano fermi i criteri di utilizzo del fondo di cui al secondo, terzo e quarto periodo del citato comma 140. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del fondo di cui al primo periodo sono da adottare, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La disposizione impugnata rinviava, dunque, al citato art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 per quel che riguarda i criteri di utilizzo del fondo. Al momento del ricorso, il comma 140, dopo il primo periodo, stabiliva quanto segue: «L'utilizzo del fondo di cui al primo periodo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere. Con i medesimi decreti sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi […]».

La ricorrente ritiene che il comma 1072 violi il principio di leale collaborazione e gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, in quanto contemplerebbe una "chiamata in sussidiarietà" in materie di competenza regionale, senza prevedere alcun coinvolgimento delle regioni nell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi all'utilizzo del fondo in questione.

3.1.– In relazione all'impugnazione del comma 1072 in esame, va dichiarata la cessazione della materia del contendere, a seguito delle novità normative intervenute dopo la proposizione del ricorso, come del resto prospettato dalla stessa ricorrente nella memoria depositata in vista dell'udienza.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di

giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018). Nel caso di specie, sussistono entrambe queste condizioni.

Come visto, il vizio di legittimità costituzionale del comma 1072 consisterebbe nel rinviare all'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, per quel che riguarda i criteri di utilizzo del fondo investimenti, dal momento che il comma 140, nel testo vigente al momento del ricorso, non contemplava alcun coinvolgimento delle regioni nei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri concernenti l'utilizzo del fondo.

Il comma 140, dopo essere stato impugnato dalla Regione Veneto, è stato dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 74 del 2018 (successiva alla proposizione del ricorso qui in esame), «nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale». Dunque, il comma 140, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della norma impugnata (che ad esso fa rinvio), è stato modificato dalla suddetta pronuncia di questa Corte in senso satisfattivo, con l'inserimento della previsione dell'intesa con gli enti territoriali. In seguito il legislatore (con l'art. 13, comma 01, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108) ha stabilito che dopo l'ultimo periodo dello stesso comma 140 sono aggiunti i seguenti: «Fermo restando che i decreti di cui al periodo precedente, nella parte in cui individuano interventi rientranti nelle materie di competenza regionale o delle province autonome, e limitatamente agli stessi, sono adottati previa intesa con gli enti territoriali interessati, ovvero in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per gli interventi rientranti nelle suddette materie individuati con i decreti adottati anteriormente alla data del 18 aprile 2018 l'intesa può essere raggiunta anche successivamente all'adozione degli stessi decreti. Restano in ogni caso fermi i procedimenti di spesa in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto nei termini indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 aprile 2018». Nel contempo, col comma 1 dell'art. 13 del d.l. n. 91 del 2018, come sostituito dalla legge di conversione n. 108 del 2018, è stato modificato il comma 1072 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, tra l'altro, per quanto rileva in questa sede, sopprimendo al penultimo periodo le parole «secondo, terzo e quarto periodo del»: in tal modo si è consentita l'applicabilità degli ulteriori periodi aggiunti al comma 140 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 ad opera dello stesso art. 13 del d.l. n. 91 del 2018, come convertito.

Il censurato comma 1072 non ha avuto attuazione, né prima della pubblicazione della sentenza n. 74 del 2018, né prima della modifica del comma 140, giacché è stato attuato solo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 novembre 2018 (Ripartizione delle risorse del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'articolo 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, serie generale, del 2 febbraio 2019. Ne consegue che sussistono i presupposti della cessazione della materia del contendere con riferimento al motivo di ricorso che lo riguarda.

4.– La Regione Veneto censura anche i commi 1079 e 1080 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

Il comma 1079, al primo periodo, dispone che «[n]ello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito il Fondo per la progettazione degli enti locali, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e

dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione di 30.000.000 di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2030». Il comma 1080 stabilisce a sua volta quanto segue: «I criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché le modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini indicati ai commi 1082 e 1083, sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. I progetti ammessi a cofinanziamento devono essere previsti nella programmazione delle amministrazioni proponenti. Possono essere finanziati anche i costi connessi alla redazione dei bandi di gara, alla definizione degli schemi di contratto e alla valutazione della sostenibilità finanziaria dei progetti».

Secondo la Regione Veneto, le due disposizioni si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione e con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., perché istituirebbero un «fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze», senza prevedere «alcuna forma di concertazione con le Regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti diretto a determinare i criteri di accesso al fondo stesso». Secondo la ricorrente, solo la previsione di un'intesa in sede di Conferenza unificata potrebbe rendere legittimo un fondo a destinazione vincolata.

4.1.– In relazione ai commi 1079 e 1080, occorre in primo luogo definire l'esatto thema decidendum. La ricorrente non contesta infatti l'istituzione del fondo per la progettazione degli enti locali, contenuta dal comma 1079, ma solo il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione del decreto ministeriale attuativo previsto dal comma 1080. Il ricorso è dunque in realtà rivolto solo contro quest'ultima disposizione.

4.2.– L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale con riferimento al motivo avente a oggetto la violazione dell'art. 118 Cost. presenta profili di oscurità (l'Avvocatura richiama la giurisprudenza sulla "ridondanza", che non è tuttavia pertinente in una questione nella quale tutti i parametri invocati attengono alle competenze regionali; inoltre, viene fatto riferimento al «quinto paragrafo del ricorso», che riguarda altre norme impugnate) e risulta comunque non fondata. La Regione contesta il mancato coinvolgimento delle regioni nella gestione di un fondo settoriale, invocando congiuntamente le norme relative all'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale e il principio di leale collaborazione. Dalla motivazione complessiva della censura, comprendente la citazione di alcune decisioni della Corte, emergono in modo sufficientemente chiaro le ragioni per le quali l'istituzione e la previsione della gestione unilaterale di un fondo settoriale comprimerebbero tutte e tre le forme di autonomia regionale.

4.3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del comma 1080 è fondata.

La Regione contesta la disposizione in quanto non prevede alcun coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto ministeriale diretto a definire i criteri di utilizzo di un fondo statale a destinazione vincolata, istituito «in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze» statali e regionali. La difesa statale replica che il fondo riguarda la materia «sicurezza di edifici e strutture pubbliche» degli enti locali, per cui la norma impugnata rientrerebbe nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h) («ordine pubblico e sicurezza»).

L'assunto dell'Avvocatura non è condivisibile. Il Fondo per la progettazione degli enti locali è «destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche» (comma 1079). Mentre nel sistema vigente prima della riforma costituzionale del 2001, i lavori pubblici rappresentavano una materia di competenza concorrente («lavori pubblici di interesse regionale»), nel quadro costituzionale attuale essi «"non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale

afferiscono" e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza numero 303 del 2003)» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 137 del 2018, n. 45 del 2010, n. 256 del 2007 e n. 303 del 2003).

Gli interventi relativi alle opere previste nei commi 1079 e 1080 riguardano la «messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche» e si traducono in lavori edilizi diretti ad adeguare gli edifici e le strutture pubbliche alle norme tecniche di sicurezza delle costruzioni e degli impianti in esse presenti. Combinando dunque il criterio oggettivo (natura delle opere) e quello teleologico (loro funzione), da utilizzare per la collocazione "materiale" delle norme, si deve ritenere che il fondo in questione vada ricondotto alle materie concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» e alla materia esclusiva statale della «sicurezza». È dunque corretto applicare, con riferimento alla sua disciplina, l'istituto della concorrenza di competenze, non potendo ritenersi prevalente l'attinenza alla materia della sicurezza, come affermato dalla difesa statale.

Se è vero infatti che la tesi della resistente trova un riferimento nella citata sentenza n. 21 del 2010 (come del resto nelle successive sentenze n. 77 del 2013 e n. 183 del 2012), secondo cui la competenza statale sulla «sicurezza» comprende la tutela dell'incolumità delle persone (anche a prescindere dalla funzione di prevenzione dei reati), si deve riconoscere che la disciplina del comma 1080 interseca in modo rilevante, oltre alla materia esclusiva statale della sicurezza, anche le materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile. E d'altro canto in numerose occasioni questa Corte ha affermato che le norme tecniche sulle costruzioni, aventi il fine di tutelare l'incolumità pubblica (in particolare, quelle antisismiche), rientrano nella «protezione civile» e nel «governo del territorio» (sentenze n. 68 del 2018, n. 232 e n. 60 del 2017, n. 272 del 2016, n. 189 del 2015 e n. 101 del 2013).

In presenza dunque di concorrenza di competenze, è fondata la richiesta della ricorrente di un coinvolgimento regionale, tramite intesa, nell'adozione del decreto ministeriale previsto dal comma 1080 (ex multis, sentenze n. 185, n. 87 e n. 78 del 2018, n. 168 del 2008). In particolare, essendo il fondo destinato alla progettazione delle opere pubbliche degli enti locali, è corretto che, come prospetta la ricorrente, lo strumento idoneo a eliminare il vizio del comma 1080 consista nell'intesa in sede di Conferenza unificata.

Le vicende attuative della norma impugnata, del resto, hanno anticipato, in concreto, questa conclusione. Anche in mancanza, nel comma 1080, della previsione di un raccordo con gli enti territoriali, lo schema di decreto attuativo da esso previsto è stato sottoposto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, che ha sancito l'intesa l'8 marzo 2018. Il decreto è stato poi emanato (decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 13 marzo 2018, n. 99) ma non è mai stato pubblicato.

In seguito, è stato redatto un altro schema di decreto ministeriale, modificativo di quello mai entrato in vigore. Il nuovo schema è stato sottoposto alla Conferenza unificata, che ha sancito l'intesa nella seduta del 20 dicembre 2018.

In conclusione, l'art. 1, comma 1080, della legge n. 205 del 2017 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non richiede l'intesa con la Conferenza unificata in relazione al decreto ministeriale da esso previsto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1080, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui non richiede l'intesa con la Conferenza unificata in relazione al decreto ministeriale da esso previsto;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1072, della legge n. 205 del 2017, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.