CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **74/2019** (ECLI:IT:COST:2019:74)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **19/02/2019**; Decisione del **20/02/2019**
Deposito del **09/04/2019**; Pubblicazione in G. U. **17/04/2019**
Norme impugnate: Art. 1, c. 71°, della legge 27/12/2017, n. 205.
Massime: **42119 42120**
Atti decisi: **ric. 21/2018**

SENTENZA N. 74

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, comma 71, 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 Italiana n. 16, prima serie speciale,

dell’anno 2018.

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

udito nell’udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

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.− Con ricorso notificato il 27 febbraio 2018 e depositato il 6 marzo 2018, proposto nei confronti di plurime 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), la Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 71, di tale legge, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

La disposizione impugnata concerne l’impiego delle risorse del Fondo – istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall’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)» – per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale; detto Fondo, in particolare, è finalizzato all’acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale.

Nel disciplinare l’utilizzo di tali risorse – per un importo limitato a cento milioni di euro per ciascuno degli anni compresi fra il 2019 ed il 2033 – la norma impugnata ne consente la destinazione al finanziamento di «progetti sperimentali ed innovativi di mobilità sostenibile, coerenti con i Piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS) ove previsti dalla normativa vigente, per l’introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, presentati dai comuni e dalle città metropolitane».

La stessa norma dispone, inoltre, che alle medesime finalità possano essere destinate le risorse di cui all’art. 1, comma 613, ultimo periodo, 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), che ha modificato la disciplina e la dotazione finanziaria del citato Fondo, prevedendo che le relative risorse siano impiegate anche per 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».

1.1.– L’ultimo periodo della norma impugnata dispone che le modalità di utilizzo delle indicate risorse siano stabilite «[c]on decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell’economia e delle finanze»; detta disposizione è censurata in quanto, in tal modo, non sarebbe stata «prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni» nel percorso decisionale relativo alla modalità di erogazione.

Più in particolare, la ricorrente ha sostenuto che in relazione ad un finanziamento destinato ad intervenire in un ambito di competenza residuale regionale, quale il trasporto pubblico locale, il mancato coinvolgimento delle Regioni si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., «violando di conseguenza l’autonomia legislativa e amministrativa regionale di cui agli artt. 117, III e IV comma, e 118»

Cost.

Risulterebbe inoltre violato, ad avviso della ricorrente, l'art. 119 Cost., perché la possibilità per il legislatore statale di destinare agli enti territoriali risorse a destinazione vincolata in materie di competenza legislativa residuale regionale deve intendersi subordinata alla previsione del coinvolgimento delle Regioni.

1.2.– A conforto dei propri assunti, la Regione ha richiamato la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'adozione, con legge statale, di interventi volti ad istituire o ripartire fondi a destinazione vincolata mediante l'impiego di risorse aggiuntive rispetto all'ordinaria capacità finanziaria regionale (nella perdurante inattuazione dei meccanismi previsti per l'autonomia fiscale delle Regioni dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»), importa che sia assicurato il più ampio coinvolgimento delle Regioni attraverso lo strumento della «previa intesa» con le Regioni (viene citata, fra le altre, la sentenza n. 211 del 2016).

La Regione ha infine evidenziato di aver già promosso, con ricorso iscritto al n. 19 reg. ric. 2017, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, per contrasto con il principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede alcuna forma di concertazione delle Regioni in ordine alla disciplina degli interventi di cui al già citato comma 613, ultimo periodo, della medesima legge, 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.

2.– Con atto depositato in data 9 aprile 2018, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Secondo la difesa dello Stato, la disposizione impugnata integrerebbe una misura speciale di competenza legislativa statale, considerato che il legislatore nazionale ha costantemente garantito il proprio contributo al trasporto pubblico locale al fine di assicurare «livelli di omogeneità nella fruizione del servizio sull'intero territorio nazionale»; in ogni caso, e «nonostante non ne sussista obbligo costituzionale», lo schema di decreto interministeriale disciplinante le modalità di utilizzo delle risorse stanziate dalla disposizione impugnata «sarà sottoposto» alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, al fine dell'acquisizione dell'intesa.

3.– In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha depositato memoria illustrativa, chiedendo l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate ed osservando, quanto alla prospettata sottoposizione del decreto interministeriale ad "intesa con le Regioni", che detta circostanza non sarebbe idonea a sanare il dedotto vizio di incostituzionalità della norma impugnata, trattandosi di aspetto puramente fattuale.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso proposto nei confronti di plurime 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), la Regione Veneto censura, tra le altre, l'art. 1, comma 71, di detta legge, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Il comma in esame concerne l'utilizzo delle risorse del Fondo istituito dall'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)», e finalizzato all'incremento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale.

Esso prevede, in particolare, che tali risorse – per un importo fino a cento milioni di euro per ciascuno degli anni compresi fra il 2019 e il 2033 – possano essere destinate al finanziamento di «progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile, coerenti con i Piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS) ove previsti dalla normativa vigente, per l'introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, presentati dai comuni e dalle città metropolitane», e dispone altresì la destinazione alle medesime finalità delle risorse di cui all'art. 1, comma 613, ultimo periodo, 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), con cui il citato Fondo era stato destinato anche ad un «programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e di servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto».

1.1.– L'ultimo periodo del comma in esame prevede che le modalità di utilizzo delle risorse siano stabilite «[c]on decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze»: su tale disposto si incentra la censura della ricorrente, che ne assume l'illegittimità costituzionale, in quanto non sarebbe stata così prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nel percorso decisionale relativo alla modalità di erogazione dei finanziamenti.

Da tanto, ad avviso della ricorrente, deriverebbe una violazione sia del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., sia dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., sia, infine, dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

2.– Resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti su altre disposizioni impugnate con il ricorso indicato in epigrafe.

3.– Nel suo profilo inerente alla violazione dell'art. 119 Cost., la questione oggetto di scrutinio in questa sede è inammissibile.

Questa Corte, in proposito, ha più volte affermato che spetta alle Regioni dimostrare, allorché rivendichino l'illegittimità di norme che prevedono una riduzione di trasferimenti erariali, che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti di loro spettanza, e che al mancato assolvimento di tale onere consegua l'inammissibilità della questione proposta (ex plurimis, sentenze n. 5 del 2018 e n. 192 del 2017).

La ricorrente non ha minimamente argomentato il lamentato pregiudizio all'autonomia finanziaria regionale, limitandosi a ribadire la necessità di un proprio coinvolgimento nel percorso decisionale.

Ciò rileva sotto altro profilo, nei termini di seguito precisati.

4.– La questione, infatti, è fondata quanto al profilo inerente alla violazione del principio di leale collaborazione.

Il comma scrutinato ha ad oggetto la destinazione delle risorse del Fondo istituito dall'art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015, al fine di garantire il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di dotazione di mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale, in particolare per l'accessibilità di persone a mobilità ridotta; in tale Fondo erano confluite, previa intesa con le Regioni, le risorse disponibili per il medesimo capitolo di

spesa.

Sulle modalità di destinazione delle risorse è poi intervenuto l'art. 1, comma 613, della legge n. 232 del 2016, che le ha incrementate fino al 2033, con l'obiettivo di procedere all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio di mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale, al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (PUMS) «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».

In forza di quanto previsto dall'art. 1, comma 615, della medesima legge, il Piano strategico doveva essere approvato 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; quindi, in coerenza con il contenuto del Piano, un successivo 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, avrebbe disciplinato nel dettaglio gli interventi di rinnovo del parco automezzi.

4.1.– Come riportato nel ricorso introduttivo, la Regione Veneto a suo tempo ha impugnato il menzionato art. 1, comma 615, nella parte in cui non prevedeva alcun coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale relativo all'adozione del Piano strategico e alla disciplina degli interventi ad esso successivi.

Con sentenza n. 78 del 2018, il medesimo comma è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo «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».

4.2.– Tale decisione si fonda su argomenti che possono essere validamente riproposti anche nel caso di specie.

L'impugnato art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, infatti, ha ad oggetto il medesimo ambito di intervento di quella già scrutinata da questa Corte con la richiamata decisione, essendo volta a disciplinare le risorse del Fondo istituito per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di efficienza e qualità dei mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale.

Analogo è poi il contenuto attinto dalla censura di illegittimità costituzionale, relativo alla regolamentazione delle concrete modalità di utilizzo delle risorse del Fondo, che in entrambi i casi non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

4.3.– In questa sede va dunque anzitutto ribadito che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze legislative residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.; e che, tuttavia, la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine al sistema di finanziamento regionale, nel contesto di una crisi economica diffusa e di avvertite necessità sociali, rende ammissibili interventi statali di finanziamento del settore, volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa, «in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili» (sentenza n. 211 del 2016).

4.4.– Ciò posto, la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nel processo di

adozione del decreto interministeriale di cui all'ultimo periodo dell'impugnato comma 71 si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Il menzionato Piano strategico, infatti, pur costituendo uno strumento di carattere programmatico, contiene allo stesso tempo «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», rendendo così necessario un confronto fra l'esecutivo e le Regioni nella relativa predisposizione (sentenza n. 78 del 2018). A identiche conclusioni si deve giungere per il decreto interministeriale previsto dalla norma impugnata, che del Piano strategico costituisce lo sviluppo operativo, poiché attraverso di esso vengono stabilite le modalità di riparto delle risorse individuate in sede di programmazione.

Tale ultimo rilievo, unito a quello basato sul fatto che l'intervento statale di finanziamento inerisce ad un settore di competenza legislativa regionale residuale, comporta la necessaria applicazione del principio di leale collaborazione mediante il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse.

4.5.– Quanto, poi, alla forma di tale coinvolgimento, è appena il caso di richiamare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui, ove una norma statale disponga, in materie soggette a potestà legislativa regionale residuale, circa i criteri e le modalità di riparto o riduzione di fondi destinati ad enti territoriali mediante il rinvio a fonti secondarie di attuazione, occorre prevedere "a monte" lo strumento dell'intesa (fra le numerose altre, sentenza n. 273 del 2013). Tale evenienza ricorre anche nella specie, atteso che la disciplina delle modalità di riparto del fondo in relazione alla nuova destinazione delle relative risorse viene integralmente demandata dal legislatore statale alla prevista fonte secondaria.

Più in particolare, poiché il fondo in questione è destinato al trasporto pubblico locale, è corretta la prospettazione della ricorrente secondo cui lo strumento idoneo consiste nell'intesa in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 222 del 2005).

Sotto tale profilo, del resto, è significativo l'argomento della difesa erariale, secondo cui il decreto interministeriale, prima della sua emanazione, sarebbe stato comunque sottoposto alla Conferenza unificata al fine dell'acquisizione dell'intesa; lo stesso argomento, tuttavia, è irrilevante nell'ottica dello scrutinio di costituzionalità, poiché non si è tradotto in alcuna previsione normativa in grado di sanare il vizio che inficia la disciplina dell'impiego delle risorse.

4.6.– L'art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017 dev'essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale con il quale vengono stabilite le modalità di utilizzo delle risorse ivi previste sia adottato previa intesa nella Conferenza unificata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 71, 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 prevede che le modalità di utilizzo su base regionale delle risorse ivi previste siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell’economia e delle finanze previa intesa con la Conferenza unificata;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, promossa, in riferimento all’art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto 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

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 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.