

Sentenza della Corte costituzionale n. 137/2018.

Materia: bilancio e finanza pubblica.

Parametri invocati: articoli 3, 77, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte.

Oggetto: articoli 16, commi 1 e 2, 39, 41-bis, 48, commi 4 e 6, lettera a), del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria in favore degli Enti territoriali).

Esito: illegittimità costituzionale, non fondatezza e inammissibilità.

Le Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte hanno impugnato, con ricorsi separati poi riuniti dalla Corte, gli articoli 39, 16, commi 1 e 2, 48, commi 4 e 6, lettera a), del decreto-legge 50/2017.

In relazione all'articolo 16, commi 1 e 2, impugnato soltanto dalla Regione Toscana, la Corte ha ritenuto la questione parzialmente fondata.

Le disposizioni impuginate disciplinano il contenimento della spesa delle province e delle città metropolitane, soggette, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ad una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, con conseguente versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa. La censura si concentrava sulla mancata previsione, nell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 50/2017, che modifica il predetto articolo 1, comma 418, della legge 190/2014, dell'obbligo di riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali, subentrati all'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali. La Corte, richiamate le sue precedenti sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018, che già avevano avuto modo di affermare, con riguardo all'articolo 1, comma 418, l'obbligo dello Stato di riassegnare agli enti subentranti le risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali, e preso atto che tale interpretazione non ha trovato riscontro nel successivo operato dallo Stato, ha ritenuto *“necessario sancire il dovere statale di riassegnazione delle risorse con una pronuncia di accoglimento che dichiari illegittimo l'art. 16, comma 1, nella parte in cui”* non prevede tale riassegnazione. Secondo la Corte, infatti, nel momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'articolo 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (Regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede, quindi, l'autonomia di spesa degli enti in questione, perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'articolo 119, comma quarto, Cost., perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse. La Corte dunque dichiara illegittimo l'articolo 16, comma 1,

nella parte in cui – modificando l'articolo 1, comma 418, della legge 190/2014 – non prevede la riassegnazione alle Regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse Regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'articolo 1, commi 418 e 419, della legge 190/2014 e connesse alle stesse funzioni non fondamentali. Resta riservata al legislatore statale l'individuazione, nel contesto delle valutazioni attinenti alle scelte generali di bilancio, del *quantum* da trasferire. Anche in relazione all'articolo 39 del decreto-legge 50/2017, impugnato da tutte le Regioni, la Corte ha ritenuto la questione parzialmente fondata.

La norma impugnata dispone, al comma 1, che per il quadriennio 2017-2020, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, una quota del 20 per cento del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale *“è riconosciuta a condizione che la regione entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite. La predetta certificazione è formalizzata tramite Intesa in Conferenza unificata da raggiungere entro il 10 luglio di ciascun anno”*, fermo restando che *“In caso di mancata Intesa, il riconoscimento in favore della regione interessata del 20 per cento del fondo per il trasporto pubblico locale di cui al comma 1 è deliberato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Dipartimento per gli Affari regionali”*. Secondo le ricorrenti, la previsione impugnata avrebbe determinato una irragionevole e sproporzionata finalità di tipo sanzionatorio nei confronti delle Regioni, sottraendo risorse statali alla funzione fondamentale del trasporto pubblico locale e introducendo un sistema coercitivo insoddisfacente e incongruo, operante in danno degli interessi della collettività. La Corte, pur chiarendo il carattere di norma di principio della disposizione, volta ad assicurare che a province e città metropolitane siano effettivamente erogate le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali ad esse conferite dalle regioni, non di meno ravvisa, nella disposizione che prevede, come conseguenza della mancata certificazione, la riduzione della quota nella misura fissa del 20 per cento del fondo per il trasporto pubblico locale, qualunque sia l'entità dei mancati trasferimenti regionali rispetto alla totalità del dovuto, una violazione degli articoli 3 e 97 Cost.. Secondo la Corte, infatti, il principio di proporzionalità, che deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione, tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e Regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale. Secondo il giudice delle leggi la rigida previsione di una sanzione fissa per qualsiasi inadempimento, a prescindere dalla sua consistenza, non solo non è di per sé idonea a raggiungere i fini perseguiti, ma può comportare un onere sproporzionato anche rispetto al loro raggiungimento, giacché le Regioni si vedrebbero riservate, anche in caso di modeste inadempienze, un trattamento di penalizzazione destinato a incidere in modo significativo e ingiustificato sull'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, e per giunta irragionevolmente identico a quello riservato alle Regioni responsabili invece di omissioni di maggiore impatto sulle esigenze finanziarie di Province e città metropolitane. La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità dell'articolo 39 del decreto-legge 50/2017 nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla Regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna Provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite.

Infine, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni sollevate riguardo agli articoli 41bis e 48, commi 4 e 6, lettera a), per tutti i profili di illegittimità prospettati.

L'articolo e 48, comma 4, prevede che *“Ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale, gli enti affidanti, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione alle medesime, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell'area soggetta alle disposizioni di cui alla legge 16 aprile 1973, n. 171 e successive modificazioni. Tali eccezioni sono disciplinate con delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dal comma 6, lettera a), del presente articolo. Per quanto riguarda i servizi ferroviari l'Autorità può prevedere eccezioni relative anche a lotti comprendenti territori appartenenti a più Regioni, previa intesa tra le regioni interessate”*; il successivo comma 6, lettera a), modifica l'articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, attribuendo all'Autorità di regolazione dei trasporti anche il compito di *“definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente...”*. Secondo l'unica Regione ricorrente (Regione Toscana), la disposizione violerebbe l'articolo 77, comma secondo, Cost., in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza, oltre che la competenza residuale regionale in materia di organizzazione del servizio pubblico locale di cui all'articolo 117, comma quarto, Cost. e il principio di leale collaborazione. La Corte ha dichiarato non fondata la questione relativa ai presupposti della decretazione d'urgenza, ritenendo che non vi siano né *“l'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza”* richiesti dall'articolo 77, comma secondo, Cost., né *“la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione”*. Quanto alla invocata competenza residuale regionale, la Corte ha affermato che la disposizione in commento va ricondotta alla materia di esclusiva competenza statale della tutela della concorrenza, escludendo peraltro la violazione del principio di leale collaborazione, che non opera quanto lo Stato esercita la sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, la cui natura trasversale funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale.

L'articolo 41bis, impugnato dalla sola Regione Veneto, prevedeva, nel testo vigente al momento del ricorso, che: *“Al fine di favorire gli investimenti, per il triennio 2017-2019, sono assegnati ai comuni, compresi, alla data di presentazione della richiesta di cui al comma 2, nelle zone a rischio sismico 1 ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3519 del 28 aprile 2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 108 dell'11 maggio 2006, contributi soggetti a rendicontazione a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di opere pubbliche, nel limite di 5 milioni di euro per l'anno 2017, di 15 milioni di euro per l'anno 2018 e di 20 milioni di euro per l'anno 2019”* (comma 1). Il comma 2 regolava, poi, la richiesta di contributo rivolta dai comuni al Ministero dell'interno e il comma 3 disciplinava l'assegnazione del contributo, di competenza del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. L'istituzione di un fondo settoriale statale in materie di competenza regionale, avrebbe determinato, secondo la ricorrente, una violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. La Corte ha dichiarato inammissibile la censura per oscurità dei rilievi, ritendo in ogni caso non necessario il coinvolgimento regionale, in base al principio di leale collaborazione, a fronte di atti non complessi, quale quello disciplinato dalla norma in esame, secondo cui i contributi sono assegnati a seguito della mera attività di accertamento, non complesso, di un dato contabile.

