

Sentenza: 14 giugno 2016, n.211

Materia: trasporti

Parametri invocati: Cost. art.117, quarto comma, e 119, 5 e 120

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Campania

Oggetto: art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), nella parte in cui prevede che le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato "sentita" la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché "d'intesa" con la Conferenza stessa.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Campania ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), sostenendone la non conformità al dettato costituzionale per due ordini di ragioni: a) innanzitutto perché la disposizione si pone in evidente contrasto con gli articoli 117, quarto comma, e con l'art. 119 Cost. in quanto interviene, finanziandola, in materia di competenza regionale, quale è il trasporto pubblico locale, attraverso un intervento finalizzato, non riconducibile alle tipologie di intervento ammissibili ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., non essendo individuato alcun particolare ente destinatario; b) in secondo luogo perché la disposizione viola gli artt. 5 e 120 Cost. sotto il profilo della inadeguatezza delle procedure concertative che coinvolgono la Regione, in quanto per l'adozione del decreto ministeriale contemplato per la ripartizione delle risorse su base regionale non si prevede l'intesa con la Conferenza unificata, strumento che meglio corrisponderebbe alle più intense modalità di leale collaborazione richieste dal costante orientamento giurisprudenziale della Corte.

La Corte dichiara la questione parzialmente fondata.

La norma censurata dispone che: "Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabilite le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale secondo i seguenti criteri: a) migliore rapporto tra posti/km prodotti e passeggeri trasportati; b) condizioni di vetustà nonché classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari; c) entità del cofinanziamento regionale e locale; d) posti/km prodotti"

Tale norma si inserisce nell'intervento disposto dal precedente comma 223, che a sua volta si colloca e opera in un complesso quadro normativo.

Il comma 223 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 dispone difatti che: “Le risorse di cui all'articolo 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, finalizzate a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, sono destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma secondo le modalità di cui ai commi 224, 226 e 227”.

Il predetto comma 223, cui le disposizioni del comma 224 concorrono a dare attuazione, modifica dunque la destinazione delle risorse previste dal richiamato art. 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), per orientarle specificamente all'acquisto di materiale rotabile su gomma.

Tale ultima disposizione, a sua volta, incrementava, per le finalità contemplate, la dotazione finanziaria del fondo già istituito dall'art. 1, comma 1031, della legge 296/2006 presso il Ministero dei trasporti, per gli investimenti destinati all'acquisto di veicoli adibiti a trasporto pubblico locale “al fine di realizzare una migliore correlazione tra lo sviluppo economico, l'assetto territoriale e l'organizzazione dei trasporti e favorire il riequilibrio modale degli spostamenti quotidiani in favore del trasporto pubblico locale attraverso il miglioramento dei servizi offerti”. Il successivo comma 1032 disponeva, poi, che al riparto tra le regioni delle risorse si provvedeva con decreto del Ministero dei trasporti di intesa con la Conferenza permanente.

Il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata è stato modificato dopo la proposizione del ricorso, tuttavia, a seguito di una complessa ricostruzione del susseguirsi di norme in materia, la Corte conclude che il comma 224, il quale detta modalità di attuazione del comma 223, conserva la sua applicabilità per le annualità fino al 2016.

La norma censurata, dunque, prevede il riparto tra le Regioni di risorse finanziarie che l'art. 1, comma 83, della legge n. 147 del 2013 finalizzava a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, destinandole all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario nonché di vaporette e ferry-boat; risorse che, a sua volta, il comma 223 della medesima legge n. 190 del 2014 destina specificamente all'acquisto di materiale rotabile su gomma.

L'intervento incide in materia di competenza regionale residuale, quale è il trasporto pubblico locale, in termini di concorso non alle spese di funzionamento, ma alle spese di investimento per il rinnovo del parco rotabile ad esso adibito.

I criteri di ripartizione delle risorse tra le Regioni, stabiliti dal comma 224, sono ispirati dalla finalità di migliorare contestualmente sia l'efficienza, l'economicità e produttività del servizio pubblico locale (criteri di cui alle lettere a e d), sia le condizioni di sicurezza, in relazione al criterio della vetustà, sia quelle ambientali, in funzione del criterio della classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari (criteri di cui alla lettera b).

Tra i criteri il comma 224 contempla peraltro espressamente alla lettera c) “l'entità del cofinanziamento regionale locale”.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, in particolare la sentenza 273/2013, nella quale ha avuto modo di affermare che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., ed ha tuttavia rilevato che, attesa la perdurante parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), “il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare

gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.”.

Nell'escludere che il Fondo esaminato fosse riconducibile alle previsioni dell'art. 119, quarto comma, Cost. non avendone le caratteristiche, attesa la generalità dei destinatari delle risorse nonché le finalità perseguite la Corte ha tuttavia affermato che nel rilevato contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato, volto a finanziare il trasporto pubblico locale, è ammissibile nel caso in cui risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa .

Relativamente poi al principio di leale collaborazione, la Corte ha fatto presente di aver dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano “a monte” lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie, ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale, affermando costantemente la necessità dell'intesa.

Le argomentazioni dei precedenti della Corte sono dalla stessa assunti a parametro anche ai fini dell'esame della questione di legittimità costituzionale in oggetto.

L'intervento di finanziamento previsto dall'art. 1, comma 224, della legge n. 190 del 2014 attiene a materia sicuramente rientrante nell'ambito delle competenze regionali residuali, qual è quella del trasporto pubblico locale.

Il finanziamento previsto dalla norma censurata ha portata e carattere generale, avendo la finalità, implicita, di contribuire ad assicurare le esigenze di convergenza e omogeneità negli “standard” del materiale rotabile su gomma a livello regionale locale, funzionali alla fruizione del servizio in termini di migliore efficienza, economicità, sicurezza e rispetto dell'ambiente, tendenzialmente unitari a livello nazionale.

L'intervento di finanziamento in oggetto si configura, pertanto, come un apporto dello Stato volto a migliorare sul territorio nazionale e in una prospettiva di convergenza, gli “standard” anzidetti, tra i quali la sicurezza dei mezzi adibiti al servizio assume carattere di particolare rilievo.

In tale ambito e ai predetti fini l'impianto costituzionale relativo alla competenza residuale delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale e di interventi statali di finanziamento in tale settore deve conciliarsi con l'esigenza di assicurare la massima continuità, adeguatezza e grado di omogeneità del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale.

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, siano gli interventi a carattere generale, siano invece mirati a finalità specifiche.

Proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della “previa intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

La evidenziata forma di coinvolgimento “forte” risulta nella fattispecie, non solo ragionevole ma anzi necessaria in quanto tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è l'entità del cofinanziamento regionale e locale.

La circostanza che la disposizione in esame indichi precisi criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie non costituisce fattore idoneo ad attenuare la predetta esigenza di coinvolgimento maggiormente incisivo delle Regioni, ovvero a giustificare la modalità censurata di livello “debole” di coinvolgimento. Difatti, non essendo prevista la specifica percentuale di incidenza di ciascun criterio in sede di riparto, il concreto peso assegnato ad ognuno dei criteri stessi ai fini della ripartizione delle risorse finisce per essere sostanzialmente rimesso alla discrezionalità dello Stato.

Occorre infine evidenziare che dall'illustrazione del quadro normativo concernente il susseguirsi degli interventi in materia di finanziamento statale del trasporto pubblico locale, compresi quelli per l'acquisto di materiale, emerge l'indirizzo legislativo che prevede, in coerenza con la giurisprudenza della Corte in materia, il ricorso alla “**intesa**” con la Conferenza come strumento di coinvolgimento decisionale del sistema regionale.

La Corte, attesa la rilevata insufficienza del previsto meccanismo di coinvolgimento decisionale delle Regioni, dichiara la disposizione illegittima, limitatamente alla previsione secondo cui il contemplato decreto ministeriale è adottato “sentita” la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché sulla base di una “intesa” con la Conferenza medesima.