

**Sentenza:** 21 giugno 2022, n. 179

**Materia:** agricoltura, commercio, turismo, trasporto pubblico locale

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

**Ricorrenti:** Regione Campania

**Oggetto:** art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023)

**Esito:**

1) illeg.cost. art. 1, comma 202, l. 178/2020, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201 del medesimo art. 1, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) illeg. art. 1, comma 649, l. 178/2020, nella parte in cui non prevede che – limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale – il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1 dell'art. 85 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

3) inammissibilità questione di leg. cost. art. 1, comma 597, l. 178/2020, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Campania;

4) non fondatezza questioni leg.cost. art. 1, comma 597, l. 178/2020, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, quarto comma, e 118 Cost., e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania;

5) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale art. 1, commi 90, 92, 93 e 115, l. 178/2020, promosse, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

**Sintesi:**

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, l. 178/2020 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), complessivamente in riferimento agli artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Sulle questioni relative all'art. 1, commi 90, 92, 93 e 115 è intervenuta la rinuncia al ricorso da parte della Regione Campania, con accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, per cui la Corte dichiara con riferimento alle stesse l'estinzione del processo. Quanto alle altre questioni di legittimità costituzionale, la Corte preliminarmente esamina le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato relativamente alla genericità dei motivi dedotti, al difetto di motivazione e, infine, a quella concernente il presunto carattere astratto delle censure formulate. La Corte non ritiene alcuna di queste eccezioni infondata. Le questioni, pur formulate in maniera estremamente sintetica, superano la soglia minima di chiarezza e, quindi, consentono lo scrutinio del merito. Ad avviso della Corte, infatti, risulta chiaro che il ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni richiamate per il solo fatto che esse, dopo aver istituito fondi a destinazione vincolata (incidenti a suo avviso su materie di competenza regionale) e aver istituito una banca dati (anch'essa interferente con materia di attribuzione regionale) non abbiano previsto alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, né, per un verso, nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse dei fondi stessi, né, per l'altro, nella disciplina delle modalità di raccolta e gestione dei dati. Con conseguente violazione del principio di leale collaborazione e delle sfere di autonomia costituzionalmente assegnate alla Regione.

Con riferimento alle questioni aventi ad oggetto i commi 202 e 649, la Corte tiene a precisare che - non essendo contestata la legittimità costituzionale delle norme istitutive dei fondi ma essendosi la Regione limitata ad impugnare le disposizioni che attribuiscono a decreti ministeriali, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle regioni, il compito di definire i criteri di riparto, gli importi e le modalità di erogazione delle risorse stanziare, con i fondi in parola, sebbene questi ultimi incidano su materie che si assumono essere di competenza regionale concorrente o residuale - non è richiesta la caducazione della norma istitutiva del fondo, ma è invocata una pronuncia additiva, che imponga il coinvolgimento delle regioni.

La Corte, sempre in relazione alle questioni dei commi 202 e 649, ricorda inoltre la necessità, già più volte ribadita, di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente). In tali ipotesi devono essere previsti dalla legge statale strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse da destinarsi agli enti territoriali (cfr. sul punto sent. 123 e 114 del 2022). Tale necessità ricorre sia quando vi sia un intreccio di competenze legislative, che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sent. 71 del 2018) sia nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (ex plurimis, sent. 123, 114 e 40 del 2022).

Con riferimento alle singole questioni di legittimità costituzionale, per quanto riguarda la censura nei confronti del comma 202 dell'art. 1 l. 178/2020, la ricorrente lamenta che le disposizioni dei commi 201 e 202 prevedono la costituzione di un fondo finalizzato alla concessione di contributi alle imprese non industriali, incidendo in settori attratti alla competenza regionale, quali, a titolo esemplificativo, il commercio o l'agricoltura». Si tratterebbe di materie di competenza legislativa regionale di tipo

residuale (commercio e agricoltura) e – sebbene non sia indicato come parametro asseritamente violato l’art. 117, terzo comma, Cost. – concorrente (commercio con l’estero e sostegno all’innovazione per i settori produttivi). La disposizione contenuta al comma 202, non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento delle regioni nella determinazione delle modalità e dei criteri di ripartizione delle somme stanziare, si porrebbe quindi in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e con il principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.

Secondo la Corte la questione è fondata: infatti, la norma impugnata rimette a un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con quello dello sviluppo economico, la determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo istituito al comma 201. Quest’ultimo, a sua volta, istituisce un fondo con una dotazione di 500.000 euro per l’anno 2021 per l’erogazione di contributi a fondo perduto a favore «delle imprese non industriali [...] nei comuni in cui si sono verificati, nel corso dell’anno 2020, interruzioni della viabilità causat[e] da crolli di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale». L’ampiezza della formula utilizzata dal legislatore («imprese non industriali») per indicare le imprese beneficiarie del fondo è tale da intercettare anche ambiti materiali di sicura competenza regionale (ad es. commercio e agricoltura). La norma impugnata appare illegittima nella parte in cui non prevede che i criteri e le modalità di attuazione dei finanziamenti siano determinati d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. A fronte di un intervento statale volto a sostenere economicamente imprese operanti in più ambiti (tranne quello industriale), alcuni dei quali di competenza regionale, pur dovendosi ritenere operante il meccanismo della cosiddetta attrazione in sussidiarietà delle relative funzioni legislative; meccanismo che, all’allocazione a livello statale delle competenze amministrative, fa seguire un analogo “adeguamento” delle competenze legislative, devono tuttavia essere rispettate le condizioni individuate dalla Corte in numerose decisioni, a partire dalla sentenza n. 303 del 2003. In particolare, in quest’ultima pronuncia è stato precisato che «i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga soltanto se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (sent.303/2003, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Nel caso oggetto del presente giudizio, risultano senz’altro sussistere le prime due condizioni, dovendosi ritenere non irragionevole né sproporzionata la valutazione dell’interesse pubblico che ha condotto all’assunzione da parte dello Stato delle attribuzioni esercitate, quand’anche interferenti con competenze regionali. Manca invece nel caso di specie la terza condizione richiesta dalla giurisprudenza della Corte per consentire l’attrazione in sussidiarietà e dunque un adeguato coinvolgimento delle regioni interessate, che potrebbe proficuamente realizzarsi nella sede istituzionale della Conferenza Stato-regioni. Con la conseguenza che la disposizione di cui al comma 202 deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con quello dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Oggetto dell'impugnativa regionale è poi il comma 597 dell'art. 1 l. 178/2020, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 13-quater del d.l. 34/2019. Secondo la Regione Campania, la disposizione impugnata, prevedendo la creazione di una banca dati statale – in aggiunta a quelle regionali – delle strutture ricettive invaderebbe l'ambito di competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo. Quanto all'ambito materiale inciso dalla norma impugnata, la Corte con la sent.80/2012 (con la quale sono stati decisi alcuni ricorsi regionali avverso il cosiddetto codice del turismo) ha precisato che «la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (ex plurimis, sent. 76 e 13 del 2009, 94 del 2008).

Con riferimento al caso di specie è evidente che la normativa in esame, per quanto intercetti la materia del turismo, è rivolta ad assicurare un'adeguata tutela dei consumatori e a contrastare l'evasione fiscale attraverso il coordinamento dei dati a tal fine rilevanti. Stante il riconoscimento della finalità primaria della banca dati statale di coordinare i dati regionali e di operare una sorta di *reductio ad unitatem* degli stessi e dei relativi codici identificativi, la Corte ritiene che la disposizione censurata non interferisca con le competenze regionali in materia di turismo se non nei limiti strettamente necessari ai fini di un mero coordinamento, per cui ritiene la questione promossa non fondata.

Infine, la Regione Campania impugna il comma 649 dell'art. 1 l. 178/2020, in quanto interverrebbe in materia di trasporto pubblico locale, rientrante nella competenza residuale delle regioni. Più precisamente, il comma 649 sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che i criteri di riparto del fondo ivi istituito siano definiti d'intesa con le regioni, per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La Corte ritiene la questione fondata condividendo la prospettazione della Regione secondo cui la disposizione in esame afferisce alla materia di competenza legislativa regionale residuale del trasporto pubblico locale, ritiene che il comma 649 sia costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, non prevede che i criteri di cui al comma 1 dello stesso articolo siano definiti d'intesa con le regioni.

La materia del trasporto pubblico locale, secondo costante giurisprudenza, appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato» (da ultimo sent. 163/2021).

Al riguardo, questa Corte ha, in plurime occasioni, «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 (sent. 168/2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (ex plurimis, sent. 27/2010), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sent. 182 e 117 del 2013)». La Corte conclude dunque nel senso della fondatezza della questione promossa e, di conseguenza, dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 649 dell'art. 1 l. 178/2020, nella parte in cui non prevede che – limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale – il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (oggi, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma

1 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.