

SENTENZA N. 44

ANNO 2018

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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26-29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016.

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

udito nella udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 26-29 febbraio 2016 e depositato l'8 marzo 2016, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3; 5; 97; 117, terzo e quarto comma; 118; 119 e 120 della Costituzione e per violazione del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata attribuisce alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario un contributo per l'esercizio delle funzioni in tema di viabilità ed edilizia scolastica fissato in un ammontare complessivo e determinato distintamente per ogni anno a partire dal 2016, demandando il riparto del contributo, in favore di ciascuna Provincia e Città metropolitana, ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, da adottare entro il 28 febbraio 2016, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

La Regione ricorrente lamenta che il riparto del contributo prescinde in modo del tutto irragionevole dalle competenze regionali in materia di programmazione e coordinamento dell'edilizia scolastica, «che sole potrebbero permettere una gestione dei fondi organica e funzionale alle effettive e complessive esigenze dell'intero territorio regionale» e deduce quindi che la disposizione impugnata si pone in contrasto con gli artt. 5 e 120 Cost., per violazione del principio di leale collaborazione, e con gli artt. 3; 97; 117, terzo e quarto comma; 118 e 119 Cost., in quanto, prevedendo che sia solo sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, anziché stabilire l'intesa in sede di Conferenza unificata, prescinde dal coinvolgimento delle Regioni, mentre, stante l'indubbio intreccio di competenze concorrenti (governo del territorio, istruzione, protezione civile), soltanto la previsione di un'intesa nell'ambito della Conferenza unificata renderebbe legittimo un contributo a destinazione vincolata, in virtù del processo di concertazione e condivisione.

Inoltre – lamenta ulteriormente la Regione ricorrente – la disposizione censurata stabilisce un vincolo di

destinazione del contributo suddetto volto a finanziare «il normale esercizio delle funzioni» e si rivolge indistintamente a tutte le Province e Città metropolitane, configurando così un intervento aggiuntivo o speciale, al di fuori dei presupposti stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione al quale a maggior ragione sarebbe stata necessaria l'intesa.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel presente giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata ed affermando che le regole e le modalità volte alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica e alla riduzione delle spese territoriali costituiscono piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica, di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. e che non sono previste norme di dettaglio, lesive dell'autonomia di cui godono le Regioni.

3.– Con memoria depositata in data 18 aprile 2017, in vista dell'udienza fissata originariamente per il 10 maggio 2017, la Regione Veneto ha ribadito le precedenti argomentazioni a sostegno della illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

Con ulteriore memoria depositata in data 16 gennaio 2018, la Regione ha sostenuto in particolare che nessun rilievo assume l'intervenuto mutamento del quadro normativo: a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 8, comma 1-ter, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2016, n. 160, la disposizione censurata è stata modificata solo nell'ammontare del contributo, con la conseguenza che tale modifica non ha inciso sulle censure sviluppate nel ricorso, non avendo eliminato la lesione dell'autonomia regionale.

4.– Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in data 18 aprile 2017, una prima memoria, ribadendo le precedenti conclusioni in punto di non fondatezza della questione.

In particolare l'Avvocatura ha posto in rilievo come, nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, sia ben possibile per lo Stato intervenire in tutti i casi in cui occorra rispondere all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione. Inoltre, la disposizione in esame si inserirebbe nel più ampio disegno legislativo volto al «coordinamento della finanza pubblica» e a tal riguardo richiama la sentenza di questa Corte n. 272 del 2015, secondo cui la predetta attività statutale comprende anche quelle attività «aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica [...] per una complessiva maggior efficienza del sistema».

Con una successiva memoria del 16 gennaio 2018, l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito nel sostenere l'infondatezza del ricorso senza però nulla osservare quanto al mutato quadro normativo.

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in riferimento agli artt. 3; 5; 97; 117, terzo e quarto comma; 118; 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata stabilisce: «Alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021, di cui 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 a favore delle province e 250 milioni di euro a favore delle città metropolitane, finalizzati al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, da adottare entro il 28 febbraio 2016, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stabilito il riparto del contributo di cui al periodo precedente, tenendo anche conto degli impegni desunti dagli ultimi tre rendiconti disponibili relativi alle voci di spesa di cui al primo periodo».

La Regione ricorrente lamenta che il riparto del contributo suddetto prescinde in modo del tutto irragionevole dalle competenze regionali in materia di programmazione e coordinamento dell'edilizia scolastica, dal momento

che la disposizione censurata, nel demandare il riparto del contributo ad un successivo decreto ministeriale, prevede soltanto che sia sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, anziché prescrivere l'intesa in sede di Conferenza unificata, prescindendo così dal coinvolgimento delle Regioni, mentre, stante l'indubbio intreccio di competenze concorrenti (governo del territorio, istruzione, protezione civile) sarebbe necessaria la previsione di un'intesa nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni ed autonomie locali.

2.– Le questioni sono inammissibili per sopravvenuta carenza di interesse della Regione ricorrente.

3.– Deve premettersi che, successivamente alla proposizione del ricorso è stato emanato il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2016, n. 160, la quale all'art. 8 – rubricato «Riparto del contributo alla finanza pubblica di province e città metropolitane» – ha, al comma 1-ter, specificamente previsto il riparto dei contributi di cui alla disposizione censurata, rinviando alla Tabella 2, allegata al decreto stesso e recante l'indicazione degli importi destinati a ciascuna Provincia e Città metropolitana. Tale disposizione, infatti, così dispone: «Per l'anno 2016, l'ammontare del contributo di cui al comma 754 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a favore di ciascuna provincia e città metropolitana delle regioni a statuto ordinario è stabilito negli importi indicati nella tabella 2 allegata al presente decreto».

Quanto al riparto del contributo in relazione alle annualità successive al 2016, dapprima, in data 23 marzo 2017, è stato raggiunto l'accordo – ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) – in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Successivamente – ed in conformità a tale accordo – è stato emanato il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96, il quale, all'art. 17, ha disciplinato il riparto del contributo in questione per le annualità successive al 2016. In particolare il citato art. 17, collocato nel Titolo II (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), prescrive: «Per gli anni 2017 e seguenti l'ammontare del contributo di cui all'articolo 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a favore di ciascuna provincia e città metropolitana delle regioni a statuto ordinario, è stabilito nell'importo indicato nella tabella 3 allegata al presente decreto».

Si ha quindi, nel complesso, che, diversamente da quanto previsto dalla disposizione censurata, il riparto del contributo, ivi previsto, non è avvenuto, per tutte le annualità dal 2016 al 2021, nonché a regime per ogni anno successivo al 2021, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, ma con le due menzionate disposizione legislative; le quali – lasciando invariato l'ammontare complessivo del contributo – hanno direttamente operato il riparto di cui al comma 754 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, sostituendosi, in tal modo, all'originaria previsione secondo cui il riparto dello stesso sarebbe dovuto avvenire con decreto del Ministro dell'interno.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della Regione ricorrente, è testuale che dapprima l'art. 8, comma 1-ter, della legge n. 160 del 2016, quanto all'annualità 2016, e poi l'art. 17 del d.l. n. 50 del 2017, quanto a tutte le annualità successive fino al 2021 nonché, a regime, per ogni anno ulteriore, abbiano direttamente operato il riparto dei contributi in relazione a tutte le medesime annualità indicate nella disposizione censurata, come si evince dalla lettura delle tabelle cui tali disposizioni rinviano. Le quali, sovrapponendosi a quella censurata, hanno comportato l'abrogazione di quest'ultima, quanto al riparto del contributo, per incompatibilità con la nuova disciplina (ex art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile).

Si tratta, allora, di verificare come tale successione nel tempo delle citate disposizioni – che non risultano essere state impugnate dalla Regione Veneto, né da altre Regioni – incida sulle proposte questioni di legittimità costituzionale.

4.– Deve innanzi tutto escludersi che sia cessata la materia del contendere.

La Regione si duole che il riparto del contributo in questione, in favore di Province e Città metropolitane, sia stato originariamente previsto con atto amministrativo del potere esecutivo senza coinvolgimento, né interlocuzione, della Conferenza unificata, ma solo sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali,

chiedendo che, con pronuncia additiva di incostituzionalità, sia introdotta, nella disposizione censurata, la previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Successivamente – come già sopra rilevato – tale riparto è stato operato dapprima dal legislatore in sede di legge di conversione di un decreto legge per il primo anno (art. 8, comma 1-ter, della legge n. 160 del 2016) e, per le annualità a seguire, dal Governo con decreto legge (art. 17 del d.l. n. 50 del 2017), previo accordo in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali.

È stato quindi già interamente operato il riparto del contributo, ma senza alcun coinvolgimento o interlocuzione della Conferenza unificata; sicché non solo la richiesta della Regione di adeguato coinvolgimento in sede di riparto del contributo non è stata accolta, ma anzi la denunciata lesione delle dedotte competenze regionali si sarebbe pienamente consumata con le due disposizioni legislative che hanno direttamente regolato il riparto in luogo del decreto ministeriale originariamente previsto dalla disposizione impugnata senza alcuna interlocuzione con le Regioni.

Ciò assicura che non è cessata affatto la materia del contendere essendo rimasta insoddisfatta la pretesa della regione ricorrente.

In proposito questa Corte ha affermato che ricorrono i presupposti di una decisione di cessazione della materia del contendere solo ove lo *ius superveniens* abbia carattere satisfattivo delle doglianze mosse con il ricorso e non vi sia stata applicazione medio tempore della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017).

In particolare, in un analogo caso di sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata con ricorso in via principale e di introduzione di una nuova disposizione di analogo contenuto, questa Corte ha escluso che si fosse determinata una situazione di cessazione della materia del contendere ed è passata ad esaminare invece la possibilità del trasferimento della questione di legittimità costituzionale, ritenuta, in quel caso, sussistente (sentenza n. 533 del 2002).

5.– Anche in questo giudizio occorre allora verificare se sia possibile, o no, trasferire la questione di legittimità costituzionale sulle nuove disposizioni che hanno regolato il riparto del contributo in esame.

In passato, con riferimento all'ipotesi, all'epoca ricorrente, della reiterazione di decreti-legge non convertiti (prima che ciò fosse dichiarato, da questa Corte, contrario a Costituzione con sentenza n. 360 del 1996), si riteneva che il venir meno della impugnata disposizione del decreto-legge non convertito, anche se riprodotta in altra successiva disposizione, comportasse *tout court* la manifesta inammissibilità della relativa questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 470, n. 508 e n. 509 del 1993).

Però, a partire dalla sentenza n. 84 del 1996, che ha costituito un innovativo arresto giurisprudenziale, in seguito più volte ribadito, si è affermata la possibilità del “trasferimento” della questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione. La Corte, muovendo dalla distinzione tra disposizione e norma, ha puntualizzato che oggetto della questione di costituzionalità è la norma (ossia il precetto o *regula iuris*) veicolata dalla disposizione (ossia la legge o l'atto avente forza di legge *ex art. 134 Cost.*) nella misura in cui quest'ultima, a seguito di interpretazione, esprime tale norma. Se muta la disposizione (per *ius superveniens*), ma la norma rimane invariata nel suo contenuto (e, con essa, le censure che la investono), la Corte opera il sindacato di costituzionalità sulla medesima norma e riferisce l'esito di tale scrutinio alla nuova disposizione, sulla quale la questione risulta quindi “trasferita”.

Questo principio, enunciato per la prima volta in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale, è stato poi ripetutamente ribadito dalla Corte anche – e soprattutto – in giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 249 del 2014, n. 70 del 2012, n. 40 del 2010, n. 237 e n. 139 del 2009).

Inoltre, in linea di continuità con tale giurisprudenza, il trasferimento della questione di costituzionalità è stato ritenuto possibile anche quando la nuova disposizione non sia perfettamente identica a quella originariamente censurata, ma presenti differenze minime e comunque marginali; ciò in ragione di un concorrente «principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione» (sentenza n. 80 del 2017). In tale evenienza il trasferimento della questione di costituzionalità in realtà comporta altresì una sua qualche

estensione, nel senso che il suo oggetto finisce per abbracciare la disposizione anche come successivamente modificata, senza per questo sconfinare nell'area del sindacato in via consequenziale che presuppone invece una disposizione (e una norma) diverse. In particolare si è affermato che in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente, senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenze n. 30 e n. 193 del 2012). Il trasferimento deve invece escludersi se, a seguito della modifica, la disposizione risulti dotata «di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 219 del 2013); nel qual caso la nuova disposizione va impugnata con autonomo ricorso, senza che sia possibile il trasferimento che altrimenti «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015, n. 138 del 2014 e n. 300 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 32 del 2012).

Si ha quindi che dal carattere dispositivo del giudizio di costituzionalità in via principale e dall'inderogabilità del termine per proporre la relativa impugnativa discende che solo una modifica del tutto marginale comporta che la questione rimanga sostanzialmente negli stessi termini e permanga, senza che vi sia lesione del contraddittorio, l'interesse alla decisione della parte ricorrente anche in mancanza di impugnazione della disposizione sopravvenuta da parte di quest'ultima.

6.– Ebbene, nella specie le nuove sopravvenute disposizioni sul riparto del contributo in esame, che si è già rilevato non essere affatto soddisfattive per la Regione ricorrente, presentano un contenuto radicalmente innovativo, rispetto a quello della disposizione censurata con il ricorso introduttivo del giudizio di costituzionalità, e nient'affatto di carattere marginale sia perché ben diversa è la loro portata precettiva rispetto alla disposizione censurata, sia perché non più conferenti sono le ragioni di illegittimità costituzionale argomentate dalla ricorrente nel dedurre la lesione delle competenze regionali.

Mentre la disposizione censurata demandava il riparto ad una fonte subordinata, neppure di carattere normativo bensì di natura amministrativa (il decreto ministeriale suddetto), le citate disposizioni legislative sopravvenute (della legge n. 160 del 2016 e del d.l. n. 50 del 2017), lasciando invariato l'ammontare complessivo del contributo anno per anno, hanno esse stesse operato il riparto in favore delle singole Province e Città metropolitane, così elevando la fonte della sua regolamentazione al livello di normazione primaria e provvedendo direttamente senza più alcun meccanismo di delega ad altra fonte.

Inoltre non più conferente è la censura della Regione ricorrente che afferiva al procedimento implicato dalla disposizione impugnata nella parte in cui quest'ultima, demandando il riparto ad un atto amministrativo, non contemplava la previa intesa in sede di Conferenza unificata. Una volta elevata la fonte del riparto – non più l'atto amministrativo, qual era il previsto decreto ministeriale, bensì le citate disposizioni di normazione primaria – le censure che in ipotesi la Regione ricorrente avrebbe potuto muovere – ma con autonoma e distinta impugnativa – necessariamente avrebbero avuto un contenuto ed un'articolazione argomentativa ben diversi, essendo ferma la giurisprudenza di questa Corte secondo cui il principio collaborativo e segnatamente la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata non operano nel caso del procedimento legislativo di produzione della normativa primaria, non essendo l'esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione (sentenze n. 237 del 2017, n. 43 e n. 65 del 2016, n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007).

Solo nel caso di legge di delega, che prefigura un successivo procedimento legislativo di formazione della fonte delegata, è possibile ipotizzare, come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 237 del 2017), che, a particolari condizioni, debba innestarsi nel corso dell'emanazione del decreto legislativo un momento di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 251 del 2016).

7.– In sintesi, si ha che da una parte le nuove disposizioni, sopravvenute come *ius superveniens*, recano una normativa significativamente diversa da quella espressa dalla disposizione censurata con il ricorso introduttivo di questo giudizio prevedendo non più la devoluzione del riparto del contributo in esame ad un atto amministrativo, nella forma del decreto ministeriale, ma operando direttamente il riparto stesso con l'assegnazione delle singole somme a ciascuna Provincia e Città metropolitana. D'altra parte, rispetto alle nuove disposizioni, risulta non essere più conferente l'originaria censura del mancato coinvolgimento delle Regioni mediante la previa intesa in sede di Conferenza unificata nel procedimento amministrativo originariamente mirato all'adozione del decreto ministeriale previsto dalla disposizione impugnata.

Pertanto – come già ritenuto da questa Corte in analoghi fattispecie – «la norma ha assunto un nuovo e diverso

contenuto, la cui lesività avrebbe potuto essere denunciata dalla Regione solo adempiendo all'onere di tempestiva impugnazione» (sentenze n. 40 del 2010; in senso conforme, sentenza n. 162 del 2007).

8.– Non essendo possibile il trasferimento della questione, questa continua ad avere ad oggetto la disposizione – e la norma – originarie.

Ed allora, non avendo la norma mai avuto applicazione, né mai potendo averne a partire dal momento in cui la disposizione che la conteneva è stata sostituita dal più volte richiamato *ius superveniens*, quanto al riparto del contributo, e quindi è stata abrogata, in tale parte, per incompatibilità, consegue la sopravvenuta carenza di interesse della Regione ricorrente, che non può più ottenere il coinvolgimento della Conferenza unificata nell'emanazione dell'atto amministrativo originariamente deputato ad operare il riparto del contributo, perché tale atto non c'è stato e più non potrà esserci.

Da ciò, l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità della disposizione originariamente censurata in riferimento a tutti i parametri evocati in ricorso.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3; 5; 97; 117, terzo e quarto comma; 118; 119 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA