



CONFINDUSTRIA
Area Politiche Industriali

Nota sull'incostituzionalità dell'Art. 1, comma 140 della L. 232/2016 e del relativo Riparto del Fondo per il Finanziamento degli Investimenti e lo Sviluppo Infrastrutture del Paese

L'art. 1, comma 140 della Legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 "Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e Bilancio Pluriennale per il Triennio 2017-2019", ha istituito il Fondo per il Finanziamento degli Investimenti e lo Sviluppo Infrastrutturale del Paese (cd. "Fondo Investimenti"), le cui risorse¹ sono state in seguito parzialmente assegnate con un primo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 29 maggio 2017 e, successivamente, completamente ripartite dal successivo DPCM del 21 luglio dello stesso anno tra i (12) Ministeri competenti sulla base dei loro programmi di spesa per investimenti relativi ai settori indicati nella stessa norma istitutiva².

¹ Lo stanziamento complessivo disposto dal suddetto comma 140 ammonta a circa 47,6 miliardi di Euro da distribuire tra i Ministeri competenti per i settori di intervento sulla seguente base annua:

- 1.900 milioni di Euro per l'anno 2017;
- 3.150 milioni di Euro per l'anno 2018;
- 3.500 milioni di Euro per l'anno 2019;
- 3.000 milioni di Euro per ciascun anno a partire dal 2020 fino al 2032.

La cifra totale sopra menzionata comprende anche i seguenti pre-stanziamenti: 800 milioni di Euro a favore del "Piano Periferie" attraverso il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020; 400 milioni alle Regioni a Statuto Ordinario; 306,1 milioni al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ed infine 13 milioni alla costruzione di centri per immigranti.

² È rilevante ricordare la seguente ripartizione dei settori e degli interventi elencati nello Schema di DPCM del 29 maggio 2017 e confermati nel successivo DPCM del 21 luglio scorso, altresì stabiliti in base alle indicazioni settoriali già disposte dall'Art. 1, comma 140 della Legge di Bilancio 2017:

a) Trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie. (Infrastrutture e Trasporti):

- trasporto pubblico locale e ferrovie non interconnesse;
- infrastrutture stradali e ferroviarie.

b) Infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione:

- infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche: investimenti per la sicurezza nazionale e l'alta tecnologia (Difesa), infrastrutture per la sicurezza dei cittadini realizzate da Polizia di Stato e Vigili del fuoco (Interno);
- infrastrutture portuali tra le quali il progetto MOSE (Infrastrutture e Trasporti);
- incremento del fondo per la progettazione delle infrastrutture prioritarie - Art. 202 Codice dei Contratti (Infrastrutture e Trasporti);
- rinnovo e manutenzione della rete idrica, in particolare canali ed acquedotti (Politiche Agricole, Alimentari e Forestali).

c) Ricerca:

- ricerca spaziale (Difesa e Istruzione), di cui una quota affidata ad ASI;
- ricerca scientifica e tecnologica (Istruzione);
- ricerca sanitaria (Difesa e Salute).

d) Difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche:

- risanamento ambientale – amianto e sostanze inquinanti (Economia e Finanze, Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare);
- difesa del suolo – interventi idrogeologici (Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare).

Sono interventi volti al risanamento ambientale con bonifiche da amianto e sostanze inquinanti e alla difesa del suolo tramite interventi idrogeologici (regimazione delle acque, argini, ecc.).

e) Edilizia pubblica, compresa quella scolastica:

La procedura di allocazione delle risorse del Fondo Investimenti prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministeri interessati, formuli le proposte di assegnazione delle risorse da adottare con DPCM. Ogni schema di DPCM è, inoltre, sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni dall'approvazione dello schema di decreto da parte del Consiglio dei Ministri, individuando gli interventi da finanziare e i loro importi, nonché, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi.

Il Fondo Investimenti interviene su una molteplicità di settori, in gran parte riguardanti materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Tuttavia, la disciplina non richiama né le effettive competenze legislative sulle quali i singoli livelli di governo (Stato e/o Regioni) possono agire, né regola le attribuzioni finanziarie eventualmente spettanti specificamente ai soggetti interessati, ma si limita ad allocare e a programmare, per settore e amministrazione statale competente, le risorse stanziare.

La finalità della disciplina del Fondo Investimenti è soprattutto quella di dare almeno un orientamento di lungo termine (15 anni) ed un'assegnazione certa nel primo triennio di competenza ad una programmazione finanziaria solitamente incerta e sottoposta a continue revisioni e integrazioni, presumibilmente dando per acquisita (o da acquisire) una preventiva distribuzione degli stanziamenti da parte dei singoli Ministeri competenti a livello regionale. In questo modo, se c'è una carenza in questo nuovo "modello" di programmazione finanziaria è che raramente è riconoscibile nei DPCM attuativi l'allocazione specifica sui singoli investimenti delle risorse stanziare e, quindi, la loro localizzazione regionale.

-
- ristrutturazione Palazzo della Farnesina (Affari Esteri e Cooperazione Internazionale), tutela, valorizzazione, sicurezza antintrusione, antincendio e rimozione di barriere architettoniche di musei, biblioteche, archivi e complessi monumentali (Beni e Attività Culturali e Turismo);
 - ristrutturazione di edifici e realizzazione di nuove sedi per Polizia di Stato e Vigili del Fuoco (Interno);
 - ristrutturazione di edifici, realizzazione di alloggi e realizzazione di strutture militari (Difesa);
 - ristrutturazione di edifici (Economia e Finanze e Giustizia); ristrutturazione del patrimonio "Edilizia Residenziale Pubblica" e realizzazione di strutture "Guardia Costiera" (Infrastrutture e Trasporti);
 - messa in sicurezza e prevenzione rischio crolli edifici scolastici (Istruzione, Università e Ricerca);
 - ristrutturazione e messa a norma di impianti ed edifici ospedalieri (Salute).
- f) Attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni:**
- consulenza ed assistenza alle società italiane che investono all'estero - Simest (Economia e Finanze);
 - forniture militari ad alta tecnologia (Difesa e Sviluppo Economico).
- g) Informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria:**
Gli interventi riguardano esclusivamente l'informatizzazione giudiziaria (Giustizia);
- h) Prevenzione del rischio sismico**
- verifica di vulnerabilità sismica e interventi di miglioramento sismico sugli edifici: Casa Italia;
 - musei (Beni e Attività Culturali e Turismo);
 - commissariati e caserme VVF (Interno);
 - caserme e scuole militari (Difesa);
 - immobili statali (Economia e Finanze - Demanio);
 - edifici scolastici (Infrastrutture e Trasporti e Istruzione, Università e Ricerca).
- i) Investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia**
- Ristrutturazione di immobili dello Stato situati nelle periferie (Economia e Finanze, Beni e Attività Culturali Turismo);
 - riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie (Economia e Finanze).
- l) Eliminazione delle barriere architettoniche**
Si tratta di un piano di interventi proposto dal MIT per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

È in tale contesto che, in base a quanto stabilito dagli Art. 117³, comma 3, 118⁴ e 119⁵ della Costituzione Italiana, nonché dal “*Principio di Leale Collaborazione*”, menzionato negli Art. 5⁶ e 120⁷ della stessa Costituzione, la Regione Veneto ha impugnato l’Art. 1, comma 140, della Legge di Bilancio 232/2017, che istituisce il Fondo Investimenti per finanziare programmi presentati dalle Amministrazioni Centrali dello Stato, a prescindere dal fatto che essi intervengano anche in settori che coinvolgono le competenze legislative concorrenti delle Regioni, senza prevedere alcuna consultazione preventiva delle stesse.

Con riferimento alle norme costituzionali sopra richiamate, sono infatti individuabili diverse materie di competenza legislativa concorrente tra i settori descrittivi intervento del Fondo Investimenti, come: “ricerca scientifica e tecnologica”, “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “governo del territorio”, “protezione civile” ed “edilizia scolastica”.

La Regione Veneto ha quindi ritenuto non conforme al dettato costituzionale e alla sua applicazione interpretativa il fatto che, sia il comma 140 dell’art. 1 della Legge 232/2016, sia la successiva Legge 50/2017 “Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore

³ Art. 117 della Costituzione Italiana: “[...] Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

[...] La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.”.

⁴ Art. 118 della Costituzione Italiana: “[...] La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”.

⁵ Art. 119 della Costituzione Italiana: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. [...] I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. [...] Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. [...]”.

⁶ Art. 5 della Costituzione Italiana: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.”.

⁷ Art. 120 della Costituzione Italiana: “La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni [cfr. art. 16 c.1], né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.”.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

degli Enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”⁸ non abbiano previsto alcun coinvolgimento delle Regioni.

A quanto già descritto, la Regione Veneto aggiunge che, di fronte ad una collaborazione inesistente tra Stato e Regioni, si evita una verifica sia delle effettive esigenze infrastrutturali di una determinata realtà territoriale, sia della connessa coerenza della programmazione delle risorse stanziare, per un evidente difetto di trasparenza che dovrebbe accompagnare le scelte statali di investimento in ambiti di interesse nazionale, mancando di dimostrare/giustificare se eventualmente una realtà territoriale sia stata più favorita o penalizzata di un'altra.

In sintesi, secondo il ricorso presentato dalla Regione Veneto, gli interventi da finanziare attraverso il Fondo Investimenti riguardano materie di sicura competenza legislativa concorrente. Anche se l'allocazione del Fondo Investimenti disposte dalla Legge di Bilancio 2017 (n. 232/2016) è stata sostanzialmente attuata da un unico atto (DPCM 21 luglio 2017), nonostante sia destinato a finanziare molteplici settori di spesa, l'art.1, comma 140, dispone chiaramente che è possibile l'adozione di più DPCM, che avrebbero potuto considerare la presenza di materie di competenza legislativa regionale concorrente⁹ o residuale¹⁰ e procedere all'allocazione secondo il principio della “leale collaborazione” più volte richiamato dalla Corte Costituzionale, da esplicitare nella cd. “chiamata in sussidiarietà” o della “intesa” (come nel caso della cd. “legge obiettivo”, C.Cost. 303/2003).

La Corte Costituzionale, con Sentenza n. 74 del 2018, ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, della Legge n. 232, 11 dicembre 2016, “Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e Bilancio Pluriennale per il Triennio 2017-2019”, e, di conseguenza, tutte le disposizione attuative, lì dove non sia prevista un'intesa tra Stato e Regioni relativamente ai DPCM che riguardano settori di spesa rientranti nelle materie di competenze regionali.

In tale nuovo contesto, si profila una situazione alquanto incerta, soprattutto sul progresso attuativo del Fondo Investimenti (DPCM di riparto dei 46 miliardi¹¹ stanziati dalla Legge di Bilancio 2017), mentre per il futuro (rifi naziamento per circa 36 miliardi della Legge di Bilancio 2018, ancora privi di DPCM attuativi) sarà opportuno procedere secondo le indicazioni della Corte. Riguardo ai DPCM finora approvati, si profila l'esigenza di una ricognizione dei settori di spesa rientranti nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale, e analizzarne il contenuto al fine di stabilire la costituzionalità delle disposizioni.

La seguente tabella “*Fondo Investimenti per le Infrastrutture – Confronti*”, mostra i finanziamenti stanziati dal Governo con la Legge n. 232/2016 (commi 140 e ss., Legge di Bilancio 2017) e con quella n. 205/2017 (Legge di Bilancio 2018, commi 1072 e 1166): i primi

⁸ La Legge 50/2017 “Legge di Bilancio 2018” ha introdotto i commi 140-bis e 140-ter all'Art. 1 della Legge di Bilancio 2017.

⁹ Governo del territorio, protezione civile, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi.

¹⁰ Trasporti pubblici locali.

¹¹ Al netto dei pre-stanzamenti già citati (vedere nota n. 1).

sono classificati per singolo anno dal 2017 al 2020, i successivi raggruppati nell'arco di tempo che va dal 2021 al 2032 ed infine l'ultimo destinato per l'anno 2033¹². In questo quadro, è rilevante sottolineare che, di oltre 82 miliardi di Euro messi a disposizione, circa 15 miliardi sono spendibili nei primi quattro anni.

FONDO INVESTIMENTI – Stanziamenti (in milioni di €)							
Provvedimenti	2017	2018	2019	2020	2021-2032	2033	TOTALE
LEGGE di BILANCIO 2017 - N. 232/2016	1.166,0	2.762,0	3.160,0	2.996,6	35.959,3	-----	46.043,9
LEGGE di BILANCIO 2018 - N. 205/2017	-----	800,0	1.615,0	2.180,0	29.020,0	2.500,0	36.115,0
TOTALE	1.166,0	3.562,0	4.775,0	5.176,6	64.979,3	2.500,0	82.158,9

In tal senso, è fondamentale sottolineare che la stessa Sentenza n. 74 del 2018 afferma che la dichiarazione di illegittimità costituzionale non può produrre effetti su procedimenti **di spesa** in corso, che riguardino i diritti costituzionali delle persone (si pensi ad esempio ad interventi antisismici nelle scuole o eliminazione delle barriere architettoniche). Va quindi analizzato attentamente ogni singolo DPCM, valutando allo stesso tempo il settore di spesa, le tipologie di diritto e le competenze cui fa riferimento, anche con riferimento al secondo provvedimento che ripartisce gli ulteriori circa 36 miliardi di Euro.

Ciò può determinare incertezza sulle ricadute della Sentenza, che potrebbe produrre un rallentamento degli investimenti finanziati e impatti sul loro contributo alla ripresa economica, se la Sentenza stessa dovesse implicare il divieto di spendere le risorse stanziato o, quantomeno, il blocco degli Enti di spesa, nel timore di una possibile revoca delle risorse.

Un'ultima notazione riguarda l'attuale fase politica e l'eventuale entrata in carica di un nuovo Governo, il quale, utilizzando la Sentenza della Corte Costituzionale, potrebbe rimettere in discussione l'intera programmazione finanziaria del Fondo Investimenti (salvo i diritti maturati dalle spese in corso). Nel passato, situazioni simili hanno spesso condotto a tralasciare interventi sul pregresso; non dovrebbe essere così per il rifinanziamento della Legge di Bilancio 2018, il cui schema di DPCM non risulta ancora trasmesso alle Camere per il relativo parere.

¹² Ultimo anno di stanziamento del Fondo previsto dalla Legge di Bilancio 2018.