

Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale?

di **Laura Magnifico**- Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico dell'economia dell'Università La Sapienza di Roma

Sommario: 1. Premessa - 2. Il d.l. 95/2012 e le novità introdotte nell'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013 nel trasporto pubblico locale - 3. L'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013: la compatibilità della modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale con la giurisprudenza costituzionale – 4. L'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013: il difficile equilibrio tra Regioni e Autorità di regolazione dei trasporti –

1. Premessa.

Il decreto 6 luglio 2012 n. 95, meglio noto come decreto sulla “*spending review*”, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, interviene, *inter alia*, in materia di trasporto pubblico locale con una serie di misure che sollevano seri dubbi di compatibilità con la consolidata giurisprudenza costituzionale.

Infatti, la norma disattende il riparto di competenze disegnato dalla Costituzione, nella misura in cui interviene in una materia, quale è quella del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale. È fuor di dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientri nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. sulla base sia della copiosa giurisprudenza costituzionale¹ sia del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 che conferisce alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «*servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati*» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale (cfr., in particolare, gli artt. 1 e 3).

Pur tuttavia, l'articolo 1, comma 301, della legge di stabilità 2013 nel sostituire l'articolo 16-bis del d.l. n. 95/2012 si muove in direzione opposta dal momento che (ri) istituisce un “*Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale*” che, di fatto, riporta

¹ Si veda tra tutte la sentenza della Corte Costituzionale 08.06.2005, n. 222.

il potere decisionale e di spesa al Governo centrale in una materia di competenza residuale regionale. Il fondo *de quo* rievoca un concetto di finanza derivata, applicato in passato², basato sostanzialmente su meccanismi di trasferimento delle risorse dallo Stato agli enti locali, ed in cui le entrate proprie territoriali vengono relegate ad un ruolo puramente simbolico.

Si assiste, pertanto, a un brusco svuotamento dei poteri acquisiti dalle Regioni in materia di autonomia finanziaria nonostante, solo nel 2009, con la legge n. 42 il legislatore, più volte sollecitato dalla stessa Corte Costituzionale, avesse ripreso il cammino verso un processo di federalismo fiscale.

Senza addentrarsi nell'esame della legge 42, è importante ribadire i due principi fondamentali che tale norma introduce: *in primis*, il principio di responsabilità ed autonomia finanziaria a tutti i livelli di governo, in linea con quanto disposto dell'art. 119 comma 2 della Costituzione, in secondo luogo il superamento graduale del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali. Se questo è l'orientamento del legislatore nazionale, ora, a causa del cosiddetto "*ciclo dello spread*", la riforma sul federalismo sembra naufragata e la nuova legge di stabilità, con il conseguente ritorno alla finanza derivata, sembra voler invertire completamente la rotta.

La questione diventa ancor più complessa non appena si confronti quanto disposto dall'art.16-bis, rubricato «*Patto Governo-regioni per il trasporto pubblico locale*», con i principi consolidati nella giurisprudenza costituzionale in materia di fondi statali vincolati. Si pone, quindi, un problema di compatibilità costituzionale con riferimento all'ammissibilità di finanziamenti vincolati in materie di competenza regionale concorrente o residuale.

Ma v'è di più. Il costante dibattito tra decentramento dei poteri verso le Regioni o centralizzazione delle funzioni allo Stato in materia di trasporto pubblico locale si arricchisce per l'ingresso di un nuovo ed autorevole soggetto nel panorama dei trasporti: l'Autorità di regolazione dei trasporti. Si manifesta, quindi, il problema del coordinamento delle competenze attribuite all'Autorità di regolazione con quelle proprie delle Regioni in ambito di trasporto pubblico locale.

Peraltro l'istituzione di tale Autorità ha sollevato non pochi dubbi e perplessità.

L'interrogativo più frequente riguarda l'effettiva necessità di istituire, in un momento di *spending review*, un altro costoso organismo pubblico.

Tale interrogativo diventa più pressante nel momento in cui la questione viene innalzata a livello comunitario e comparativistico. Difatti nella maggior parte dei paesi europei, al fine di contenere la spesa pubblica, i governi centrali hanno preferito designare enti già esistenti a svolgere funzioni di regolazione del trasporto pubblico, piuttosto che nominarne di nuovi³.

² La l. 10.04.1981 n. 151 istituisce due fondi a livello statale, uno per il finanziamento dei disavanzi d'esercizio (art. 9) e l'altro finalizzato agli investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali (art. 11). Per approfondimenti si veda A.Giordano, *Il nuovo trasporto pubblico regionale e locale dalla L.151/81 ai DL 422/97 e 400/99. Aspetti normativi, tecnici, economici e tributari per enti e aziende*, Giuffrè, Milano, 2000

³ Va segnalato il caso paradigmatico della Spagna che ha recentemente (giugno 2013) varato una clamorosa riforma delle autorità di controllo (*Proyecto de Ley de Creación de la Comisión Nacional de la Competencia* AGS 3.5.32), che ha unificato in un'unica Autorità (la Commissione nazionale del mercato e della concorrenza) ben otto organismi di garanzia (Energia, Telecomunicazioni, Concorrenza, Poste, Televisione, Giochi, Ferrovie e Aeroporti).

Senza pretese di esaustività, si cerca in queste pagine di esaminare la normativa alla luce della giurisprudenza costituzionale e di provare a contribuire alle riflessioni inerenti al ruolo della nuova autorità indipendente nel settore del trasporto pubblico locale.

Nello specifico, si procede inizialmente ad esaminare le disposizioni inerenti la “*spending review*” e la legge di stabilità 2013 in materia di trasporto pubblico locale, per poi focalizzare l’attenzione sugli aspetti della normativa di dubbia compatibilità con la giurisprudenza costituzionale.

L’ultimo paragrafo è dedicato ad analizzare il difficile equilibrio tra le competenze delle Regioni e dell’Autorità di regolazione dei trasporti in materia di trasporto pubblico locale.

2. Il d.l. 95/2012 e le novità introdotte nell’art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013 nel trasporto pubblico locale

Nella versione originale il d.l. 06.07.2012, n. 95 nulla dice a proposito del trasporto pubblico locale tuttavia, nel corso dell’esame parlamentare, vengono approvati due emendamenti relativi proprio a tale materia. Il primo a sostituzione del secondo comma dell’articolo 16, prevede che dalla riduzione delle risorse dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, siano escluse le risorse «*destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale*». Il secondo inserisce l’art. 16-bis nella legge di conversione che individua quale fonte di finanziamento per il trasporto pubblico locale il fondo statale istituito dall’art. 21 del d.l. 6 luglio 2011 n. 98.

La dotazione del fondo, originariamente pari a 400 milioni di euro a decorrere dal 2011, è stata successivamente incrementata di 800 milioni di euro annui dall’anno 2012 secondo quanto disposto dall’articolo 30 comma 3, del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201. La definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione e trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle risorse del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, è demandata ad un d.p.c.m. da emanare entro il 31 ottobre 2012.⁴

L’art. 16-bis viene, poi, sostituito dall’art. 1, comma 301, della l. 24.12.2012 n. 228 recante: “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (legge di stabilità 2013), che introduce numerosi elementi di novità in materia di finanziamento del trasporto pubblico locale. In primo luogo prevede che l’aliquota di compartecipazione al fondo, venga, determinata entro il 31 gennaio 2013 con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del

Nel Regno Unito, con il *Public Bodies Act 2011* si è inteso sfolire la platea delle cosiddette authorities (agenzie, autorità di garanzia, commissioni di vigilanza), che costituiscono un elemento tipico della regolazione pubblica e dell’azione amministrativa nel Regno Unito. Di questi organismi pubblici, accomunati nella formula generale di QUANGOS (quasi-autonomous non-governmental organisation), la legge persegue il riordino attraverso la loro riduzione numerica, nel segno dell’efficienza e della trasparenza amministrativa nonché del contenimento della spesa pubblica.

⁴ Va precisato che le recenti pronunce della Corte Costituzionale (n. 229/2013, 230/2013, 236/2013.) di censura di incostituzionalità di alcuni articoli del decreto legge 06.07.2012 n. 95, non hanno interessato gli aspetti inerenti al trasporto pubblico locale che vengono esaminati nella presente nota.

Ministro dell'economia e delle Finanze in misura tale che la dotazione del Fondo corrisponda agli attuali stanziamenti, con una maggiorazione di 465 milioni per il 2013, di 443 milioni per il 2014 e di 507 milioni a decorrere dal 2015. Entro lo stesso termine (il 31 gennaio 2013) devono essere definiti i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse del fondo sopra citato. Tali criteri devono essere finalizzati a razionalizzare e a migliorare l'efficienza del servizio, analogamente a quanto già disposto nell'art.16-bis.⁵

Inoltre, l'art. 1 della legge di stabilità 2013, sancisce che le Regioni debbano procedere alla riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale entro quattro mesi dalla data di emanazione del decreto con cui vengono ripartiti i fondi, facendo attenzione al raggiungimento dell'obiettivo di razionalizzazione dei servizi in maniera tale da conseguire l'obiettivo di una copertura dei costi del servizio con ricavi da mercato pari perlomeno alla quota del 35 per cento.⁶ Per raggiungere tale obiettivo, la norma in esame prevede esplicitamente che i servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale vengano riprogrammati, sostituendo i servizi a domanda debole e non sostenibili per la loro diseconomicità, con servizi in grado di conseguire un migliore rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio al netto dei costi dell'infrastruttura, revisionando i contratti di servizio, già stipulati da aziende di trasporto anche ferroviario con le Regioni.

Infine, l'ultimo comma dell'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013, stabilisce che *“la regione non può avere completo accesso”* al Fondo del trasporto pubblico locale se non assicura *“l'equilibrio economico della gestione e l'appropriatezza della gestione stessa”*; nell'ipotesi di *“squilibrio economico”* la Presidenza del Consiglio interviene a stabilire con decreto per le Regioni e le Province autonome *“a) le modalità di redazione del piano di riprogrammazione dei servizi, anche con la previsione della eventuale nomina di commissari ad acta; b) la decadenza dei direttori generali degli enti e società regionali che gestiscono il trasporto pubblico locale; c) le verifiche sull'attuazione del piano e dei relativi programmi operativi, anche con l'eventuale nomina di commissari ad acta”*.

In pratica, anche il settore del trasporto pubblico locale viene assoggettato a regole che richiamano quelle della sanità, che già vedono da alcuni anni molte regioni commissariate per portare a termine i processi di efficientamento e di rientro dal *deficit*.

3. L'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013: la compatibilità della modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale con la giurisprudenza costituzionale

⁵ Nel D.P.C.M 11 marzo 2013 all'art.1 sono infatti indicati i criteri da utilizzare per la verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti all'art.16-bis del dl.06.07.2012 n. 95.

⁶ Secondo quanto previsto dall'articolo 19, comma 5, del d.lgs. 19.11.1997, n. 422

La questione che suscita qualche dubbio, relativamente all'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013, riguarda la compatibilità delle pronunce della giurisprudenza costituzionale con la previsione di un fondo vincolato relativamente ad una materia di competenza regionale. K.C.Wheare scrive in una monografia sullo stato federale “...può un governo centrale.. spendere denaro in materie sulle quali non ha competenza legislativa?”.⁷

Per rispondere a tale interrogativo occorre ripercorrere rapidamente l'evoluzione delle sentenze della Corte Costituzionale relativamente ai finanziamenti statali in materia di competenza concorrente e residuale per arrivare ad inquadrare in modo più esaustivo la materia specifica del trasporto pubblico locale.

La Corte Costituzionale in un primo “filone” di pronunce (C. cost. 04.10.2005 n. 370 in materia di asili-nido, sentenza C.cost. 16.01.2004, n. 16 relativa a dell'istituzione del Fondo nazionale per la riqualificazione urbana dei comuni; C.cost.. 29.01.2004, n. 49 Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle regioni e degli enti locali, nonché del Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale) stabilisce che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere integralmente finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato nonché con quote del fondo perequativo senza vincoli di destinazione. Pertanto il nuovo assetto di relazioni finanziarie tra i differenti livelli di Governo prevede la possibilità di erogazione di fondi statali senza vincoli di destinazione tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma della Costituzione.⁸

I fondi a destinazione vincolata, sono previsti dalla Carta Costituzionale ma vanno collocati in una sede diversa, vale a dire vengono a costituire degli autentici “*contributi di scopo*” diversi dal normale esercizio delle funzioni regionali e degli altri enti territoriali.⁹ Le argomentazioni utilizzate dal giudice delle leggi tendono a evidenziare che, fuori dall'ambito di attuazione delle materie conferite alla competenza esclusiva dello Stato e degli interventi finanziari diretti a determinati enti territoriali per l'esercizio di funzioni specifiche e comunque diverse dal normale esercizio delle funzioni (*ex art. 119, quinto comma, Cost.*), non possono trovare oggi spazio trasferimenti finanziari vincolati nella destinazione.¹⁰

In definitiva, la Corte sembra aver accolto il principio del parallelismo tra poteri legislativi e poteri di spesa, per cui nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente le Regioni sono in grado di finanziarsi tramite le risorse “ordinarie” individuate dall'art. 119 secondo la c.d. *clausola di autosufficienza* (tributi propri, compartecipazione al gettito erariale e fondi statali

⁷ Tratto dalla nota a sentenza di M. Barbero, *Quale parallelismo fra poteri legislativi e poteri di spesa nel nuovo assetto istituzionale italiano?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005.

⁸ Sul binomio risorse- funzioni F. Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Novene, Napoli, 2008, p.223 ss.

⁹ Sul tema F. Covino, *La Corte ricerca un bilanciamento tra unità del sistema e autonomia finanziaria regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005.

¹⁰ Cfr. C. Salazar, “*L'art.119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione”*”, in “*Le Regioni*” n. 4 del 2004.

senza vincolo di destinazione), mentre nelle materie di competenza esclusiva statale lo Stato può erogare fondi erariali vincolati.

Da ciò deriva il problema dell'interpretazione delle materie di esclusiva competenza statale le c.d. "*materie trasversali*" o "*materie non materie*".

In questo senso è opportuno rammentare la sentenza C. cost. 29.12.2004 n. 423¹¹ dove il giudice delle leggi asserisce che "...*non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente...*"

Viene ribadito dalla Corte il parallelismo tra gli artt. 119 e 117 della Costituzione: in particolare non rispondono ai principi del novellato titolo V i trasferimenti statali vincolati nella destinazione che rappresentano uno strumento di ingerenza nell'autonomia regionale. Conseguentemente i fondi statali con vincolo di destinazione sono legittimi solo in materie di esclusiva competenza statale.

In tal modo la giurisprudenza costituzionale ridisegna l'intero sistema di relazioni finanziarie tra centro e periferia, superando chiaramente, pur in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost., il precedente meccanismo di trasferimento di risorse dal bilancio pubblico alle autonomie territoriali.

Nella maggior parte dei casi la Corte, interpretando sistematicamente l'art. 119 Cost., nega l'ammissibilità dei fondi vincolati statali su materie di competenza esclusiva regionale o concorrente. Tale posizione viene ribadita anche con le sentenze 308/2004, 423/2004, 424/2004, 51/2005 e 107/2005.

Alla luce delle suddette pronunce a giurisprudenza costante, appariva ormai scontata la piena definizione delle problematiche determinate dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e dunque dalla nuova ripartizione di competenze finanziarie tra più livelli di governo, quando, con le pronunce che di seguito si annotano, i termini del dibattito sembrano registrare un sensibile cambiamento.

Infatti, con la sentenza C.cost. 21.07.2004 n. 255,¹² la Corte inaugura un secondo "filone" di pronunce nelle quali, anche in materie di chiara competenza regionale, al principio del parallelismo, subentra e prevale il principio della continuità dell'ordinamento.

¹¹ Nota a sentenza di E.Vivaldi, *Il Fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte Costituzionale*, in "*Le Regioni*", 2005.

¹² La Consulta in tale sentenza dichiara infondate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti del decreto legge 18 febbraio 2003, n. 24 convertito con la legge 17 aprile 2003, n. 82 inerenti la gestione del fondo unico per lo spettacolo, pur riconoscendo lo spettacolo, materia di competenza regionale. La Consulta stessa, rileva infatti che "...*in un settore del genere si sconta in modo particolare la difficoltà derivante dalla mancanza nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità tra Stato e Regioni...*"; da cui deriva l'eccezionalità della situazione. Stesso orientamento viene confermato con la sentenza C.Cost. 21.10.2004, n. 307 relativa all'istituzione di un fondo speciale, denominato "*Pc ai giovani*" con la quale la Consulta ritiene non fondata la questione in quanto non ravvisa alcuna lesione delle competenze regionali ma al contrario ritiene l'intervento statale necessario per il raggiungimento di finalità di interesse generale. Sul tema cfr. A. Pace, *I progetti "Pc ai giovani" e "Pc alle famiglie": esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?* in *Giurisprudenza Costituzionale* n.5/2004

Sotto tale profilo la Consulta rende, cioè, ammissibile l'applicazione della normativa previgente la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, laddove non sia intervenuta una modifica del legislatore statale pur in materie di competenza regionale.

Potrebbe essere lecito interrogarsi se si tratti, in questo caso di continuità ordinamentale o di ultrattività, giustificata dall'eccezionalità della situazione.¹³

Questo indirizzo interpretativo viene adottato anche nella materia del trasporto pubblico locale. Con la sentenza C. cost. 08.06.2005, n. 222, la Consulta chiarifica innanzitutto che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 della cost., *“come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del titolo V della cost., il d.lgs. del 19 novembre 1997, n. 422 aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati”*.¹⁴

Infatti, con la riforma del Titolo V, il trasporto pubblico locale non era stato espressamente previsto nell'ambito delle materie elencate nell'art. 117 della Cost.. Tra quelle di legislazione concorrente erano richiamate solo le *“grandi reti di trasporto e di navigazione”* e *“porti ed aeroporti civili”*. La Corte quindi, avendo definito che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, ricorda di aver ripetutamente affermato che l'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale non consente finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale (C. cost. 29.12.2004 n. 423).

Nell'ambito del nuovo titolo V della Costituzione non è di norma consentito allo Stato né prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni (cfr. sentenze nn. 160 e 77 del 2005, 320 e 49 del 2004) né istituire fondi settoriali di finanziamento alle attività regionali (cfr. sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003).

Le eccezioni a questo divieto, ricorda ancora la Corte, sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto dagli artt. 118, primo comma della Cost., 119, quinto comma, (sentenze n. 49/2004 e n. 16/2004), art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 77/2005 e n. 14/2004: tutela della concorrenza *“in senso dinamico”*). La disposizione impugnata prevede la costituzione di un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, pur tuttavia il quinto comma dell'art. 119 Cost. autorizza semplicemente lo Stato ad attuare due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie non statali: la prima inerente l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria (modalità che presuppone l'attuazione legislativa dei primi quattro commi dell'art. 119, a garanzia del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche regionali e locali), la seconda relativa a *“risorse aggiuntive”* ed *“interventi*

¹³ M. Belletti, *Note a margine delle sentenze nn. 255 e 256 del 2004, Corte Costituzionale*, in Forum di quaderni costituzionali.

¹⁴ In dottrina v. A. Zito, *I riparti di competenze in materia di servizi pubblici locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2, 2003, p. 387 ss.; G. Scialoja, *Stato, Regioni, e servizi pubblici locali nella pronuncia n. 272/2004 della Consulta*, in *www.lexitalia.it*, 7-8, 2004; C. Buzzacchi, *Il concorso del legislatore statale e di quelli regionali alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *“Le Regioni”* n. 3/2006

speciali” in favore di “*determinati Comuni, Province, città metropolitane e Regioni* “(sent. 16/2004)

Pur tuttavia dal richiamo dei precetti costituzionali, si evince come il fondo non possieda le caratteristiche ascrivibili a nessuno delle due tipologie di stanziamento sopra menzionati.

A fronte della perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, la disciplina di riferimento è ancora quella contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997; il fondo previsto risulta sostanzialmente analogo al meccanismo di finanziamento appena richiamato e ciò appare, al momento sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa.

Si tratta quindi di una soluzione transitoria, in attesa che il legislatore statale attui concretamente la revisione costituzionale prevista dalla legge costituzionale 18 ottobre, 2001, n. 3.

Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, le Regioni devono essere pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi (sentenze n. 49/2004 e n. 16/2004).

La Corte giudica pertanto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che, a differenza della legislazione previgente si limita a richiedere che sia “*sentita*” la Conferenza unificata: è invece costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali, che il decreto di riparto sia adottato sulla base di una vera e propria intesa. In definitiva la stessa Corte accoglie nella sentenza 222/2005 la regola del parallelismo tra ripartizione legislativa e ripartizione finanziaria; è infatti la sussistenza di un titolo di competenza statale esclusiva a giustificare la previsione di fondi vincolati.

Nonostante ciò e almeno transitoriamente, il giudice delle leggi applica in maniera flessibile tale regola e preferisce optare per il principio di continuità nell'ordinamento¹⁵. Piena continuità dunque nell'ordinamento pur nella necessità di un suo sostanziale adeguamento¹⁶.

¹⁵ Sul tema v. M. Barbero, *Quale parallelismo tra poteri legislativi e poteri di spesa nel nuovo assetto istituzionale italiano?* in *Giurisprudenza costituzionale 2005*; T. Groppi, *Per la ripartizione del fondo per il trasporto pubblico locale occorre l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni*, in *Diritto e Giustizia* n.31 del 2005.

¹⁶ Parimenti nella sentenza 07.03.2008, n. 50 la Corte si trova nuovamente a giudicare della legittimità costituzionale relativa all'istituzione di fondi statali e ai vincoli di destinazione di risorse finanziarie (“*Fondo statale destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico*”, “*Stanziamenti incrementali destinati alle scuole non statali*”, *Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati*”) dichiarandone anche in questa occasione l'incostituzionalità. Inoltre la sentenza 50/2008, si pronuncia anche in merito alle disposizioni normative che prevedono l'incremento del Fondo per le politiche della famiglia e del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, dichiarate incostituzionali per l'omessa previsione di idonei strumenti di concertazione con le Regioni. Nella fattispecie in esame la Corte, sottolineando ancora una volta la “*perdurante inattuazione dell'art.119 Cost.*”, ribadisce l'illegittimità dei finanziamenti a destinazione vincolata in materia di competenza regionale ovvero concorrente, in quanto ciò “*si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di*

Pur ammettendo che gli Stati federali interpretano la regola del parallelismo con una buona dose di flessibilità¹⁷, tuttavia le condizioni attuali, alla luce della legge 05.05.2009 n. 42, sono sostanzialmente mutate.

L'obiettivo generale della legge di delega n. 42, rubricata «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*», è quello di delineare un nuovo assetto dei rapporti di finanziamento tra Stato, Regioni ed enti locali, con il superamento del sistema dei trasferimenti dal centro alla periferia e con l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e Regioni¹⁸.

Se nelle sentenze *ante* legge 42 si poteva ammettere la previsione, in base al principio della continuità dell'ordinamento e della flessibilità della regola del parallelismo, di fondi vincolati statali, ora che la legge sul federalismo è in vigore e che sono stati emanati i relativi decreti attuativi, sembra quanto meno anacronistico continuare a perpetrare un sistema di finanza derivata. Se prima dell'entrata in vigore della legge richiamata, le pronunce giurisprudenziali dovevano colmare un vuoto normativo e la Corte veniva chiamata a traghettare la transizione del regime competenziale, ora tale ragionamento non vale più.

A partire dalla sentenza 370/2003 e con giurisprudenza costante, infatti, la Corte ha ribadito il principio di attuazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni nelle materie di competenza regionale financo concorrente e la conseguente possibilità di un'attuazione del fondo vincolato nelle materie di competenza esclusiva statale. Considerato quanto affermato dalla Corte Costituzionale nel caso di specie si è chiamati ad interrogarsi se allora anche nel caso della legge di stabilità 2013 il fondo vincolato possa essere comunque consentito .

Tale interrogativo è stato sollevato dalla Regione Veneto che ha impugnato in due distinti ricorsi l'art. 16-bis del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, e l'art. 1 comma 301 della legge 24.12.2012 n. 228¹⁹ entrambi relativi al Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario.

sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza”.

¹⁷ K. C. Wheare “*Del governo federale*”, trad. di Sergio Cotta. - Milano : Edizioni di Comunità, 1949.

¹⁸ Lo spirito della norma si evince fin dal primo articolo che afferma: “*La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa ai comuni, province, città metropolitane e regioni[...]in maniera da sostituire gradualmente per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica*”.

Come è stata già rilevato da R. Bifulco, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, 24 maggio 2009, in www.astrid-online.it, il valore di tale legge è di grande rilevanza in quanto va ad incidere “*....sull'intera forma di Stato, non solo nella sua accezione territoriale di distribuzione del potere sul territorio, ma anche in quella più ampia di rapporto tra Stato e società....*”

¹⁹ Si fa riferimento rispettivamente al ricorso n. 151 del 2012 (punto 3) e il n. 34 del 2013 che sono stati discussi unitamente il 22 ottobre presso la Corte Costituzionale

Le censure di illegittimità costituzionale prospettate dalla Regione ricorrente attengono al mancato rispetto del principio di leale collaborazione, che sarebbe stato leso dalla determinazione unilaterale dello Stato riguardo alla determinazione del Fondo, e alla presunta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria di cui le Regioni sono titolari a seguito della legge costituzionale 18.10.2001, n. 3.

Quanto al primo rilievo, la ricorrente ritiene che il legislatore statale abbia tentato di determinare autonomamente sia *il quantum* di risorse da stanziare, sia i relativi criteri per la ripartizione delle risorse, escludendo di fatto la Regione, in palese violazione dell'art. 120 della Cost.

Nella norma impugnata si evince un rispetto più formale che sostanziale del principio di leale collaborazione, senza un vero coinvolgimento pieno delle Regioni nel processo decisionale concernente il riparto di fondi

L'altro rilievo operato dalla Regione Veneto riguarda la violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, poichè la disposizione *de qua* avrebbe introdotto vincoli di destinazione al Fondo attinente materia di competenza residuale delle Regioni.

Premesso che la materia del trasporto pubblico locale è materia di competenza regionale, a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 222 del 2005, a parere della ricorrente “...*lo Stato non può e non deve proseguire nella pratica di disporre il trasferimento diretto di risorse per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti dall'amministrazione dello Stato, ignorando, eludendo, o peggio, confliggendo con il riparto di competenze attualmente vigente tra Stato e Regioni.*”

Per avvalorare la propria tesi la Regione Veneto richiama le molteplici pronunce costituzionali in cui il giudice delle leggi ha censurato i finanziamenti a destinazione vincolata sia nelle materie di potestà legislativa concorrente, indicate nell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e *a fortiori* nelle materie di potestà legislativa residuale regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Inoltre il Fondo *de quo* potrebbe pregiudicare non solo il riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni ma altresì il concreto esercizio delle funzioni amministrative regionali, coincidenti con quei “*compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio*”, ponendosi pertanto in palese contrasto con l'art. 119 della Costituzione.

Pertanto la Regione Veneto con tali ricorsi, chiede la sospensione dell'art. 1 comma 301, della legge 24.12.2012, n. 228 e la relativa dichiarazione di illegittimità costituzionale.

4. L'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013: il difficile equilibrio tra Regioni e Autorità di regolazione dei trasporti.

L'ultima questione, non meno rilevante, riguarda la compatibilità tra decentramento regionale da un lato e regolazione attraverso l'Autorità indipendente dei trasporti dall'altro.

Come noto il d.l. 06.12.2011 n. 201 (c.d. *decreto Salva Italia*) all'art. 37, ha istituito l'Autorità di regolazione dei Trasporti. Il decreto è stato successivamente modificato con la legge di conversione 22.12.2011, n. 214, e poco dopo riformulato dal Governo stesso, con l'art. 36 del d.l. 24.01. 2012 n. 1, significativamente emendato anche in sede di conversione.

Nel dettaglio l'art. 36 modificato dalla legge di conversione l. 24.03.2012, n. 27, prevede e disciplina l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti che è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione.

Nell'ambito del trasporto nazionale e locale l'Autorità provvede a definire i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori.

Stabilisce inoltre le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, definisce gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, rappresenta un ulteriore soggetto, previsto dalla legge e chiamato a svolgere compiti rilevanti nell'ambito del trasporto pubblico locale²⁰.

Si pone, pertanto, il problema di come si possa conciliare la presenza di un'autorità indipendente a carattere nazionale con le attribuzioni regionali.

Come sostiene M. Clarich²¹ “... *fino a pochi anni fa, la distanza che separava le autorità indipendenti dalle Regioni nello spazio regolatorio era siderale.[...] Il federalismo ha causato dei guasti al sistema; se da un lato ha ampliato i poteri legislativi e di regolazione di alcuni servizi ed attività (es. il trasporto) attribuiti alle Regioni, dall'altro lato ha creato il rischio che a livello decentrato vengano ripristinate restrizioni e vincoli aboliti o allentati, spesso con fatica, da interventi normativi attuati a livello nazionali*”.

E' indubbio che con la riforma costituzionale del 2001 sia divenuta urgente la necessità di riesaminare la complessiva costruzione delle autorità di regolazione e le attribuzioni regionali per evitare “*guasti al sistema*”. Al riguardo è d'interesse rilevare che l'Autorità di regolazione dei trasporti è la prima autorità indipendente istituita dopo la riforma del titolo V pertanto le soluzioni

²⁰ Va segnalato che, con decreto del Presidente della Repubblica del 9 agosto 2013, sono stati nominati i componenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti: Andrea Camanzi nel ruolo di Presidente, Barbara Marinali e Mario Valducci nella carica di Commissari dell'Autorità. Giova inoltre, rammentare che in sede di conversione del d.l. 21.06.2013 n. 69 c.d. “*decreto del fare*”, è stato introdotto l'art. 25-bis che ha trasferito la sede della Autorità di regolazione dei trasporti da Roma a Torino.

²¹ Cfr. M. Clarich, *Autorità indipendenti Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005

che attengono alla regolazione di taluni settori di mercato (il trasporto pubblico locale ne è un esempio) dovrebbero essere ripensate alla luce del nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regioni in modo da giungere ad un bilanciamento equo tra l'esigenza di uniformità del mercato nazionale, garantita da autorità di regolazione statali, e la valorizzazione delle risorse e delle strategie economiche elaborate dalle Regioni nell'ambito delle proprie competenze legislative²².

Sotto tale profilo la Corte Costituzionale è stata recentemente chiamata a pronunciarsi in merito alle funzioni attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti in relazione alle competenze proprie delle autonomie territoriali in materia di trasporto pubblico locale²³.

La pronuncia 15.03.2013, n. 41 prende le mosse dal ricorso presentato dalla Regione Veneto relativo alla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lettera a), del d.l. 24.12.2012, n.1.

La ricorrente censura la disposizione citata in quanto attribuisce ad un'Autorità nazionale una competenza inerente la materia del trasporto pubblico locale, rientrando nell'ambito delle competenze residuali regionali.

Il giudice delle leggi, con la sentenza in esame, nel respingere le censure d'illegittimità costituzionale, pone in risalto la *ratio* dell'istituzione dell'Autorità dei trasporti, che si inserisce nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, in un settore particolarmente resistente a processi di liberalizzazione.

La Consulta, con la citata pronuncia, coglie l'occasione per ribadire una posizione già espressa con la sentenza C. cost. 20.07.2012 n. 200, secondo cui “...*il legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale*”.

Le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo ma consentono il corretto svolgimento dell'attività di concorrenza all'interno della cornice di regolazione economica dettata dalla stessa Autorità.

La Corte Costituzionale legittima, con la sentenza in parola, la nuova Autorità dei trasporti e dà nuovo impulso a quella rinascita della regolazione per le autorità indipendenti in perfetta corrispondenza con l'evoluzione istituzionale nell'ordinamento europeo²⁴.

Il percorso tracciato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 41 del 2013 è chiaro ed è volto a delimitare i confini tra l'Autorità di regolazione e le Regioni.

²²Sul tema L.Cassetti, *La corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, www.federalismi.it.

²³ Sentenza C. Cost.15.03.2013, n. 41. Per approfondimenti A. Cardone, *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi “automatismi a danno dell'autonomia?” (nota a Corte Cost., sent. 41 del 2013)* in www.forumcostituzionale.it; C. Seri, *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo* n.8/9 del 2013.

²⁴ Cfr. G. Napolitano, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 3, 2012.

Pur tuttavia la pronuncia ha carattere generale e non risolve definitivamente le problematiche che la nuova normativa pone.

L'esigenza di una maggiore chiarezza delle attribuzioni tra i vari soggetti è stata recentemente sottolineata anche dal Presidente della neonata Autorità nel corso dell'audizione dell'8 ottobre scorso dinanzi alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica (VIII) e della Camera dei Deputati (IX)²⁵. In tale occasione è stato chiesto al Parlamento di chiarire l'assetto normativo su quelle cosiddette "...aree grigie... per evitare il rischio che la articolazione delle attribuzioni tra più soggetti prevista nelle norme vigenti in relazione ai diversi ambiti del settore dei trasporti dia luogo a sovrapposizioni di funzioni o crei, di fatto, distorsioni dei principi enunciati nella sentenza²⁶ della Corte sopra richiamata nell'attribuzione di responsabilità per la determinazione di tariffe, canoni o pedaggi o nel valutarne la conformità a criteri prefissati".

Si potrebbe quindi ragionare sull'opportunità di stabilire in sede regolamentare a favore delle Regioni forme di partecipazione qualificata; si potrebbero prevedere a mero titolo esemplificativo forme di audizioni dedicate a carattere sia periodico sia puntuale in relazione a specifici provvedimenti diverse da quelle generalmente utilizzate nei rapporti tra Stato e autonomie (quali atti di intesa o di concerto o di mero "sentito" in sede di conferenza)²⁷.

Oppure si potrebbe considerare l'eventualità, prospettata da una parte della dottrina, di istituire agenzie regionali che assicurino le esigenze di decentramento sul territorio di alcune funzioni proprie dell'Autorità indipendente.²⁸

Tale ipotesi, se da una lato potrebbe comportare una proliferazione di organismi pubblici, dall'altro garantirebbe il rispetto del principio di sussidiarietà verticale secondo il quale il potere procede dal basso verso l'alto, perché proprio in basso trova il suo titolo originario e il suo modo ottimale di esercizio²⁹. Parimenti nella maggior parte dei paesi europei la competenza è in mano alle Regioni perché responsabilizza gli Enti più vicini ai cittadini nella definizione delle politiche più efficaci in materia di trasporto locale.

Al di là della soluzione che verrà adottata, è di rilievo segnalare che il trasporto pubblico locale non rappresenta comunque il settore primario su cui l'Autorità di regolazione intende intervenire. La stessa legge istitutiva dell'Autorità non menziona espressamente il settore del trasporto pubblico locale tra i settori di intervento e nella medesima audizione poc'anzi menzionata, il Presidente Camanzi ha dichiarato che le aree di intervento sulle quali intende agire, in via prioritaria, sono quelle relative al settore ferroviario ed aeroportuale.

²⁵ Audizione informale del Collegio dell'Autorità dinanzi alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica (VIII) e della Camera dei Deputati (IX) Dell'8 ottobre 2013 in www.astrid-online.it

²⁶ Si fa riferimento alla pronuncia C.cost. 15.03.2013, n.41.

²⁷ Per approfondimenti. A. Tonetti, *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, a cura di L. Torchia, p.44

²⁸ I Co.re.com. rappresentano un esempio di decentramento regionale di un'Autorità indipendente, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom). Sul tema A. Boitani, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in *L'Industria*, n.4, ottobre-dicembre 2000. P. Bilancia, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2003, 149 ss.; G. Siriani e A. Valastro, *Autorità indipendenti di regolazione e regioni*, www.astrid-online.it; Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, in www.astrid-online.it, 16 febbraio 2012.

²⁹ F. Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in www.forumcostituzionale.it, 20.11.2006.

Ciò nonostante, si porrà comunque il problema del coordinamento delle competenze e sarà pertanto necessario chiarire ruoli e competenze tra l’Autorità di regolazione e le Regioni, esplicitare gli obiettivi da perseguire e le modalità con cui le competenze dell’una si intrecciano con quelle dell’altra, al fine di fornire regole certe assicurando una leale concorrenza tra gli operatori e un efficiente servizio per i cittadini.