

Numero 01529/2018 e data 12/06/2018 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 7 giugno 2018

NUMERO AFFARE 00921/2018

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

Schema di d.P.C.M. di ripartizione del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, *ex art. 1, comma 1072, legge 27 dicembre 2017, n. 205*;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 4073P in data 14 maggio 2018, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

L'istituzione del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese e il suo rifinanziamento. Le fonti di riferimento.

La legge di bilancio 2017 (11 dicembre 2016, n. 232), al comma 140, ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia, un Fondo, denominato "Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese", del quale - come meglio si preciserà in seguito - ha assicurato il finanziamento a partire dal 2017 e fino al 2032, indicando le finalità e le modalità di utilizzo del Fondo stesso, da effettuare mediante la emanazione di uno o più decreti.

La successiva legge di bilancio 2018 (27 dicembre 2017, n. 205), al comma 1072, ha disposto finanziamenti aggiuntivi al Fondo stesso e ha richiamato la disciplina applicativa di cui al comma 140, apportandovi peraltro talune limitate modifiche e integrazioni. Di seguito per semplicità si farà riferimento a "comma 140" e "comma 1072".

La richiesta di parere.

Il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso, con nota prot. 4073 del 14 maggio 2018, lo schema di decreto indicato in oggetto, con la relativa relazione illustrativa, la cui trasmissione è stata autorizzata dalla Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio, chiedendo il parere di questo Consiglio di Stato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Lo schema di decreto è corredato di relazione illustrativa, relazione tecnica, relazione di analisi tecnico-normativa e di richiesta dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia di esenzione dall'AIR ai sensi dell'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169, vistata dalla Presidenza del Consiglio.

Sono altresì allegati i concerti dei Ministeri dell'ambiente, degli affari esteri, della giustizia, dell'interno, dei beni e delle attività culturali, delle politiche agricole, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'istruzione, della salute e della difesa.

Il testo dello schema, la relazione illustrativa, la relazione tecnica e la relazione di ATN sono “bollinate” dalla Ragioneria generale dello Stato.

Il contenuto dello schema di decreto.

Lo schema – che nella premessa si qualifica regolamento – consta di un articolo unico e di un allegato.

Esso nella struttura e in parte delle disposizioni ricalca il d.P.C.M. 21 luglio 2017, “*Riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232*” (in *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 27 settembre 2017), che aveva proceduto al riparto della prima dotazione del Fondo, con le differenze che si diranno.

Il comma 1 dispone ai sensi del richiamato comma 1072 – con disposizione sostanzialmente analoga al comma 1 del d.P.C.M. 21 luglio 2017 - la ripartizione del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese tra le Amministrazioni centrali dello Stato in relazione ai settori di spesa indicati dalla citata norma, come da elenco allegato.

Il comma 2 prevede che, nell'ambito dei settori di spesa individuati, gli interventi siano realizzati secondo le procedure previste dalla vigente legislazione, anche, ove necessario, attraverso l'intesa con i livelli di governo decentrati. Si tratta di una disposizione nuova, rispetto al d.P.C.M. dell'anno precedente, che appare senz'altro opportuna al fine di indirizzare i successivi procedimenti di attuazione, e della quale meglio si dirà più oltre.

Il comma 3 riproduce nella sostanza il comma 2 del d.P.C.M. del 2017, prevedendo che i programmi finanziati siano oggetto di monitoraggio ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti, nell'ambito della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP). Conseguentemente devono essere corredati del codice unico di progetto (CUP) e del codice identificativo della gara (CIG) anche se non perfezionato ai sensi della delibera n. 1 del 2017 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) (recante le indicazioni operative per un corretto perfezionamento del CIG). I soggetti attuatori degli interventi relativi al citato Programma sono tenuti al costante aggiornamento dei dati.

Il comma 4 - con disposizione innovativa rispetto al d.P.C.M. precedente - prevede (opportunamente) che, ai fini della valutazione dello stato di avanzamento dei programmi finanziati e delle principali criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi, ciascun Ministero invii entro il 15 settembre di ogni anno una apposita relazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Commissioni parlamentari competenti per materia.

L'allegato consta di una tabella, intitolata "Riparto Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese per lettera – Ministero", recante la ripartizione delle somme per anni, settori di spesa e – all'interno di questi - dicasteri. Nelle colonne verticali sono indicati gli anni 2018, 2019, 2020, 2021-2025, 2026-2033.

Nelle colonne orizzontali sono indicati i singoli settori di cui alle lettere da a) ad n) del comma 1072 e, per ciascuno di questi, i singoli Ministeri cui le somme sono attribuite.

Con nota prot. 1665 del 1° giugno 2018 il Ministero ha inviato, “a chiarimento dei contenuti dell’Allegato 1” dello schema di decreto, una tabella sviluppata per singole annualità, che agevola indubbiamente la comprensione.

Il procedimento di adozione.

Per ciò che attiene al procedimento di adozione e alla richiesta di parere a questo Consiglio di Stato, il comma 1072, terzo periodo, prevede testualmente che: “*Restano fermi i criteri di utilizzo del fondo di cui al secondo, terzo e quarto periodo del citato comma 140*”.

In realtà i richiamati periodi del comma 140 indicano essenzialmente il procedimento di adozione (il secondo e il terzo periodo) e il contenuto dei decreti (il quarto), dove entrano in gioco in effetti i criteri di economicità e contenimento della spesa.

Comunque, per ciò che attiene al procedimento, le disposizioni del comma 140, richiamate dal comma 1072, affermano che:

- l'utilizzo del Fondo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- tale/i decreto/i è/sono adottato/i su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato;
- sugli schemi di decreto è chiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti e, decorso il termine di trenta giorni dall'assegnazione, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del parere.

Tali prescrizioni, riferite ai decreti da emanare per l'utilizzo dello stanziamento del Fondo disposto dalla legge di bilancio 2017, in quanto richiamate dal comma 1072 appaiono dunque da applicare anche all'adozione del decreto in esame.

A quanto sopra, il comma 1072 aggiunge, con il quarto periodo, che *“I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del fondo di cui al primo periodo sono da adottare, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.”*

Il riferimento all'art. 17 della legge n.400/1988 disposto dal legislatore non può essere inteso altrimenti se non come la volontà di applicare al decreto in esame - diversamente da quanto avvenuto per il sopra ricordato d.P.C.M. 21 luglio 2017, adottato in attuazione del comma 140 - la disciplina approvativa propria dei regolamenti, e di ciò la Sezione non può che prendere atto. Ne consegue la doverosità della richiesta di parere puntualmente avanzata a questo Consiglio di Stato.

Tanto premesso, lo schema proposto appare rispettoso delle prescrizioni di legge sopra ricordate quanto al procedimento di formazione, atteso che si tratta di uno schema di d.P.C.M., presentato su proposta del Ministro dell'economia, di concerto con gli altri Ministri interessati, che il Governo sottopone al parere di questo Consiglio di Stato prima di chiedere il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il termine fissato dal comma 1072 per l'adozione del decreto (sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio) non è stato rispettato, presumibilmente considerata anche la complessità del relativo procedimento dettato dallo stesso legislatore, ma esso può senz'altro essere considerato meramente ordinatorio.

Ai sensi del comma 140 richiamato dal comma 1072, il decreto è adottato *“in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato”*. Nelle premesse allo schema si fa pertanto correttamente richiamo alle proposte presentate dalle amministrazioni centrali dello Stato.

La sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 7 marzo 2018.

Con la sentenza n. 74 del 7 marzo 2018, correttamente richiamata nelle premesse allo schema, la Corte costituzionale ha dichiarato parzialmente illegittimo il comma 140, con effetti conseguenti anche per ciò che riguarda il comma 1072 e la sua attuazione.

La sentenza, originata da un ricorso della regione Veneto, muove dalla riaffermazione del principio, consolidato nella giurisprudenza della Corte, secondo il quale è giustificata la previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali in applicazione del meccanismo della “*chiamata in sussidiarietà*”, a condizione che “*la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell’adozione dell’atto che regola l’utilizzo del fondo*”. In applicazione di tale principio, la Corte ha dichiarato illegittimo l’art. 1, comma 140, del bilancio 2017, “*nella parte in cui non prevede un’intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale*”.

Nella sentenza la Corte ha affermato, in particolare, che:

“i settori indicati nelle lettere a), c), e), f), h), i) rientrano nella competenza regionale concorrente (in materia di governo del territorio, protezione civile, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi) o residuale (trasporti pubblici locali).”

“Questa Corte giustifica la previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali in applicazione del meccanismo della “chiamata in sussidiarietà”, richiedendo tuttavia che la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell’adozione dell’atto che regola l’utilizzo del fondo”.

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l’esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo

territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa?

“Il carattere plurisettoriale del fondo e l'eterogeneità degli investimenti da finanziare non consentono a questa Corte di precisare qui se l'intesa debba essere conclusa con la singola regione interessata o con una delle conferenze menzionate. L'intervento additivo così disposto deve quindi essere limitato alla previsione dell'intesa, mentre l'individuazione in concreto del livello di governo territoriale interessato – e conseguentemente della sede dell'intesa – dovrà essere compiuta in relazione al contenuto del decreto o dei decreti attuativi della norma impugnata.”

Infine la sentenza, richiamando la propria giurisprudenza, aggiunge che *“la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini indicati, della previsione in esso contenuta non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino”* i diritti costituzionali delle persone (come nel caso degli interventi antisismici nelle scuole o dell'eliminazione delle barriere architettoniche).

Al fine di valutare gli effetti della sentenza con riferimento allo schema in esame, occorre considerare che le materie (i settori) oggetto dell'intervento operato con il comma 140 si ritrovano, sia pur con limitate modifiche nella loro articolazione, nel comma 1072.

Conseguentemente molte delle materie di cui al comma 140 che la Corte ha indicato rientrare nelle competenze regionali si ritrovano nel comma 1072 e pertanto anche i decreti attuativi di quest'ultimo dovranno evidentemente conformarsi a quanto statuito dalla sentenza della Corte.

E difatti, al fine - espressamente richiamato nella relazione - di conformarsi al *dictum* del Giudice costituzionale, lo schema in esame prevede, all'art. 1, comma 2, che, nell'ambito dei settori di spesa individuati, gli interventi siano realizzati secondo le procedure previste dalla vigente legislazione, *“anche, ove necessario, attraverso l'intesa con i livelli di governo decentrati.”* Al riguardo, atteso che il fine

perseguito è quello del rispetto delle autonomie costituzionalmente fondate, valuti il Governo se non sia il caso di aggiungere la locuzione “*ed il sistema delle autonomie*”.

La previsione dello schema di decreto appare in ogni caso conforme alle prescrizioni della Corte pur rinviando, evidentemente, il momento dell’intesa, per le materie interessate, alla successiva concreta individuazione degli interventi da finanziare, e quindi al momento effettivamente decisionale di utilizzazione del fondo come ripartito per ministeri e settori di spesa nella sede di cui si discute.

Sarà cura semmai del Governo, per assicurare la piena conformità del procedimento attuativo del comma 1072 all’indicazione del Giudice costituzionale, vigilare in sede di monitoraggio affinché, nell’adozione dei successivi provvedimenti di attuazione, le singole amministrazioni dello Stato promuovano, ove necessario, le intese con i corrispondenti livelli delle autonomie territoriali.

Aspetti tecnico-redazionali.

Nell’ambito delle premesse vanno apportate le seguenti correzioni:

“Vista la sentenza della Corte costituzionale...”

“Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell’adunanza dell’...”. Tale voce va peraltro anteposta alla indicazione delle Amministrazioni proponenti.

Lo schema appare privo di intitolazione. Si suggerisce “Ripartizione delle risorse del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all’art. 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017, n. 205”.

All’articolo 1, comma 1, eliminare la ripetizione delle parole “in relazione”. Inserire il punto alla fine del periodo.

Al comma 2, come accennato, valutare l’aggiunta in fine della locuzione “ed il sistema delle autonomie”.

La tabella allegata allo schema in esame riporta, nelle colonne verticali, una articolazione delle annualità (2018; 2019; 2020; 2021-2025; 2026-2033) non corrispondente a quella rinvenibile nel comma 1072 (2018; 2019; 2020-2023; 2024; 2025-2033). Preso atto della correttezza sostanziale dell'ammontare degli stanziamenti riportati nella tabella rispetto a quanto disposto dal comma in questione, appare tuttavia più idonea allo scopo una tabella articolata per singole annualità (come trasmessa dal Ministero con l'integrazione informativa del 1° giugno 2018).

P.Q.M.

esprime parere favorevole sullo schema di d.P.C.M. di cui in oggetto, con le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio