



Legge di bilancio 2017 A.C. 4127-bis-A

Dossier n° 240 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
25 novembre 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4127-bis-A
Titolo:	Legge di bilancio 2017
Iniziativa:	Governativa
Commissione competente :	V Bilancio

Contenuto

Per il contenuto si rinvia ai seguenti dossier:

- [Legge di Bilancio 2017 - Quadro di sintesi degli interventi](#)
- [Legge di Bilancio 2017 - Sintesi degli emendamenti approvati dalla V Commissione Bilancio](#)

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge di bilancio è in primo luogo riconducibile alle materie "**sistema tributario e contabile dello Stato e tutela della concorrenza**", rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.).

Sin dalla sentenza n. 14 del 2004, la Corte costituzionale ha infatti rilevato che l'inclusione della tutela della concorrenza nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost. - insieme alle materie moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie - «evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato **strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese**; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica (nello stesso senso, sent. nn. 14 e 272 del 2004, nn. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008).

Il disegno di legge investe altresì, in via prevalente, le materie "**armonizzazione dei bilanci pubblici**", anch'essa spettante alla competenza alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2012, che ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio) e "**coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**", di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni. Il **coordinamento della finanza pubblica**, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale, non sembra costituire propriamente un ambito materiale quanto piuttosto una finalità assegnata alla legislazione statale, funzionale anche al perseguimento di impegni finanziari assunti in sede europea, ivi inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo. La coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea per l'equilibrio dei bilanci e per la sostenibilità del debito pubblico e l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea sono principi ora direttamente richiamati dagli articoli 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1/2012.

Negli ultimi anni, anche in considerazione della situazione di eccezionale gravità del contesto finanziario, la Corte ha inoltre fornito una **lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica**. Pur ribadendo, in via generale, che possono essere ritenuti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi», la Corte ha, nei fatti, avallato le scelte del legislatore statale di introdurre vincoli specifici per il contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali, quali, ad esempio, quelli relativi alle riduzioni di spesa per incarichi di studio e consulenza (sentenza n. 262 del 2012), all'obbligo di soppressione o accorpamento da parte degli enti locali di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite (sentenza n. 236 del 2013), alla determinazione del numero massimo di consiglieri e assessori regionali e alla riduzione degli emolumenti dei consiglieri (sentenze n. 198 del 2012 e n. 23 del 2014).

Per quanto riguarda le **singole disposizioni** si richiamano, in particolare, i seguenti profili.

L'**articolo 1, comma 140**, prevede l'istituzione di un **Fondo** con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, 3.150 milioni per l'anno 2018, 3.500 milioni per l'anno 2019 e 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032 al fine di assicurare il **finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in una serie di settori di spesa**. Alcuni dei predetti settori di spesa, quali "trasporti, viabilità, mobilità sostenibile", "riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie"; "infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione", "ricerca"; "edilizia pubblica, compresa quella scolastica"; "investimenti per la riqualificazione urbana ... delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" sono suscettibili di incidere su profili di competenza delle Regioni.

L'utilizzo del fondo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni interessate per i settori di spesa che appaiono investire profili di loro competenza, coinvolgimento richiesto dalla consolidata giurisprudenza costituzionale.

Si ricorda in proposito che la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 303 del 2003 e successive) ammette l'intervento statale, con atto regolamentare, in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale regionale, sulla base del principio della cd. attrazione in sussidiarietà, a condizione che siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, che contemplino l'intesa (cfr., *ex multis*, sentenze n. 131/2016, n. 7/2016, n. 261/2015, n. 278/2010, n. 383/2005, n. 6/2004, n. 303/2003).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, all'articolo 1, comma 140, sia valutata l'opportunità di prevedere un coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che coinvolgono settori di spesa che coinvolgono competenze costituzionalmente garantite delle Regioni medesime.

L'**articolo 1, comma 144**, autorizza la spesa di 13 milioni di euro per il 2017, di 30 milioni di euro per il 2018 e 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2024 per lo sviluppo del sistema nazionale di **ciclovie turistiche**. Le risorse sono destinate a progetti individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senza prevedere un termine per l'emanazione del decreto.

L'articolo incide sulle materie "grandi reti di trasporto" e "governo del territorio", di competenza concorrente tra Stato e regioni (art. 117, terzo comma).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, all'articolo 1, comma 144, sia valutata l'opportunità di prevedere la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni nel procedimento di emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per l'individuazione dei progetti cui destinare le risorse per lo sviluppo del sistema nazionale di ciclovie turistiche.

Appare altresì opportuno prevedere un termine per l'emanazione del decreto.

L'**articolo 1, comma 163**, destina 50 milioni di euro per il 2017 per consentire il completamento delle **procedure di stabilizzazione**, con contratto a tempo determinato, dei lavoratori socialmente utili e dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità della regione Calabria, prevedendo che la regione medesima provveda, con propria legge regionale, a coprire gli ulteriori oneri finanziari derivanti dall'intervento.

Si valuti l'opportunità di chiarire, all'articolo 1, comma 163, che l'intervento con legge regionale a copertura degli ulteriori oneri è rimesso all'autonoma determinazione degli organi regionali.

L'**articolo 1, comma 269** prevede che, ai fini dell'accesso alle risorse del fondo integrativo statale per la concessione delle **borse di studio**, ciascuna Regione razionalizza l'organizzazione degli [enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio](#) mediante l'istituzione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di un unico ente erogatore dei medesimi servizi, prevedendo comunque una rappresentanza degli studenti negli organi direttivi; sono comunque fatti salvi i modelli sperimentali previsti dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 68 del 2012. La disposizione è espressamente qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (comma 270).

La disposizione dell'articolo 1, comma 269, deve essere valutata alla luce della competenza legislativa regionale in materia di "organizzazione amministrativa della Regione".

L'**articolo 1, comma 506**, prevede che alle regioni e alle province autonome che non sanciscono l'intesa regionale disciplinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'articolo 10, comma 5, della legge n. 243/2012 si applicano, in caso di mancata intesa, alcune delle sanzioni previste in caso di mancato rispetto delle regole di bilancio. Il predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non risulta peraltro allo stato ancora adottato.

Appare opportuno chiarire a quale "intesa regionale" l'articolo 65, comma 40, intenda fare riferimento ai fini dell'applicazione delle sanzioni.

L'**articolo 1, comma 527**, estende al 2020 l'obbligo per le Regioni a statuto ordinario, già previsto per il periodo 2015-2019, di assicurare un **contributo alla finanza pubblica** pari a 750 milioni di euro annui ed un contributo aggiuntivo pari a 3.452 milioni di euro annui anch'esso esteso al 2020.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, possono essere ritenuti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (*ex plurimis*, sentenze n. 198/2012, n. 262/2012, n. 236/2013 e n. 23/2014); la Corte costituzionale ha peraltro individuato la presenza di limiti alla disciplina di fonte statale, sottolineando l'esigenza che la disciplina di contenimento delle spese rivesta un carattere transitorio, con conseguente illegittimità costituzionale dell'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive (sentenze n. 193 del 2012, n. 79 del 2014, n. 64 del 2016).

L'articolo 1, comma 527, che estende al solo anno 2020 l'obbligo per le Regioni a statuto ordinario, già previsto per il periodo 2015-2019, di assicurare un contributo alla finanza pubblica sia valutato alla luce della giurisprudenza della richiamata giurisprudenza costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità dell'estensione a tempo indeterminato delle misure di contenimento della spesa degli enti territoriali.

L'**articolo 1, comma 528**, introduce la possibilità di prevedere **versamenti** da parte delle Regioni interessate a seguito della rideterminazione dei livelli di finanziamento.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 79 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva a carico delle Regioni un obbligo di restituzione al bilancio dello Stato.

L'articolo 1, comma 528, nella parte in cui introduce la possibilità di prevedere versamenti da parte delle Regioni interessate al bilancio dello Stato, sia valutato alla luce della richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 79 del 2014.

L'**articolo 1, comma 602**, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 30 giugno 2017, sono individuate le iniziative urgenti di elevata utilità sociale nel campo dell'**edilizia sanitaria**, anche con riferimento alle sinergie tra i servizi sanitari regionali e l'INAIL, valutabili da quest'ultimo ente previdenziale nell'ambito dei propri piani triennali di investimento immobiliare. Tale disposizione investe profili di competenza regionale in materia di "edilizia sanitaria".

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, all'articolo 1, comma 602, sia valutata l'opportunità di prevedere la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni nel procedimento di emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri individuate delle iniziative urgenti di elevata utilità sociale nel campo dell'edilizia sanitaria valutabili ai fini dell'inserimento nei piani di investimento immobiliare dell'INAIL.

L'**articolo 1, commi 613-615**, istituisce un **Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile** destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative; ai sensi del comma 3, il Piano è approvato entro il 30 giugno 2017 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i ministri interessati; Tale piano appare investire profili relativi alla materia di competenza regionale "trasporto pubblico locale e regionale", senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni nell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione del Piano, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.

Come già ricordato, la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 303 del 2003 e successive) ammette l'intervento statale, con atto regolamentare, in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale regionale, sulla base del principio della cd. attrazione in sussidiarietà, a condizione che siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, che contemplino l'intesa (cfr., *ex multis*, sentenze n. 131/2016, n. 7/2016, n. 261/2015, n. 278/2010, n. 383/2005, n. 6/2004, n. 303/2003).

La Corte ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che prevedevano l'adozione di piani nazionali, in materie che incidono su competenze regionali, senza la previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni con riferimento al Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria (sentenza n. 7/2016) e al Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (sentenza n. 261/2015).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, all'articolo 1, commi 613-615, sia valutata l'opportunità di prevedere la previa intesa in sede di Conferenza unificata nell'ambito del procedimento emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile.

L'**articolo 1, comma 619**, assegna alle **scuole materne paritarie** un contributo aggiuntivo di 50 milioni di euro per il 2017. Le modalità e i criteri di ripartizione sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Il contributo è erogato entro il 31 ottobre dell'anno scolastico di riferimento.

Si ricorda in proposito che, secondo la giurisprudenza costituzionale, i finanziamenti alle scuole non statali sono riconducibili alla materia dell'*istruzione*, di competenza concorrente; sono di conseguenza costituzionalmente illegittimi finanziamenti statali in questo ambito (sentenze n. 50/2008 e n. 423/2004).

In particolare, la competenza amministrativa relativa ai contributi alle scuole non statali è stata attribuita alle regioni dall'art. 138, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 112/1998 e, su questa base, la Corte costituzionale, con [sentenza 50/2008](#), ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria delle regioni, una disposizione della legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 635, L. n. 296/2006) che, al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, in base alla quale, a decorrere dal 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle UPB «Scuole non statali», erano incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia.

In tale sentenza la Corte ha ricordato che: "Non sono (...) consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale 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 sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (sentenza n. 423 del 2004; nello stesso senso, tra le altre, sentenze nn. 77 e 51 del 2005)."

La Corte aveva già in precedenza avuto modo di sottolineare che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie «incide sulla materia della "istruzione" attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione)» (**sentenza n. 423 del 2004**, punto 8.2. del Considerato in diritto).

La Corte ha tuttavia aggiunto, in entrambe le sentenze richiamate, che "La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, le quali ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, impone, però, che si garantisca continuità nella erogazione delle risorse finanziarie. Ne consegue che devono rimanere «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti»."

L'articolo 1, comma 619, sia valutato alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale.

L'**articolo 1, comma 627**, istituisce il **Fondo nazionale per la rievocazione storica**, finalizzato alla promozione di attività, feste e valorizzazione di beni culturali attraverso la rievocazione storica, con una dotazione di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019. L'accesso al Fondo è consentito in via diretta alle Regioni, ai Comuni, alle istituzioni culturali e alle associazioni di rievocazione riconosciute attraverso appositi albi tenuti presso i Comuni o già operanti da un minimo di dieci anni, in base a criteri determinati con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 1, comma 627, è riconducibile alla materie "organizzazione di attività culturali", di competenza concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, sia valutata l'opportunità di prevedere la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni nel procedimento di emanazione del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo per la determinazione dei criteri di accesso al Fondo nazionale per la rievocazione storica.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**articolo 1, comma 599**, istituisce un **fondo per l'incremento degli assegni al nucleo familiare** in presenza di quattro o più figli da corrispondersi al **cittadino italiano lavoratore in un Paese membro delle Unione europea** con una dotazione finanziaria di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

Dall'accesso al fondo sono dunque esclusi i cittadini europei ed extra-europei che lavorano in Italia nonché i cittadini italiani che lavorano in Paesi extra-europei.

La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto fin da subito che il principio di uguaglianza, pur essendo nell'articolo 3 della Costituzione formalmente riferito ai soli cittadini italiani, si applica anche agli stranieri (sentenze n. 120/1967 e n. 104/1969).

La Corte ha ripetutamente affermato che è consentito attuare una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche da destinare al maggior onere conseguente, purché i canoni selettivi adottati rispondano al principio di ragionevolezza, in quanto è consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non

palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria" (sentenze n. 432/2005, n. 4/2013,).

Su questa base, con la sentenza n. 40 del 2011, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che escludeva dall'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali di una Regione a cittadini extracomunitari e ai cittadini europei non residenti da almeno 36 mesi, in quanto introduceva "inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra i fruitori del sistema integrato dei servizi concernenti provvidenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi. Detta esclusione assoluta di intere categorie di persone [...] non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio [...] e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale. Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la *ratio* normativa stessa delle misure [...] in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

Con analoghe motivazioni, la sentenza n. 133 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che riconosceva l'assegno regionale al nucleo familiare per figli ed equiparati ai cittadini stranieri extracomunitari solo se in possesso della residenza in Regione da almeno cinque anni.

L'articolo 1, comma 599, che esclude dall'accesso al fondo per l'incremento degli assegni al nucleo familiare in presenza di quattro o più figli i cittadini europei ed extra-europei che lavorano in Italia, deve essere valutato alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale sul principio di uguaglianza. Allo stesso modo deve essere valutata l'esclusione dei cittadini italiani che lavorano in Paesi extra-europei.