

**Sentenza:** n. 137 del 9 maggio 2018 (deposito del 27 giugno 2018)

**Materia:** bilancio e contabilità

**Parametri invocati:** articoli 3, 77, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte

**Oggetto:** articoli 16, commi 1 e 2, 39, 41-bis, 48, commi 4 e 6, lettera a) del decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria in favore degli Enti territoriali )

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge 29 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e connesse alle stesse funzioni non fondamentali, restando riservata al legislatore statale l'individuazione del quantum da trasferire;
- illegittimità costituzionale dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promosse dalle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48, commi 4 e 6, lettera a), del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, secondo e quarto comma, Cost., e al principio di leale collaborazione.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

**Sintesi:**

con ricorsi separati le Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte hanno impugnato l'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96. La Regione Toscana ha impugnato, inoltre, gli articoli 16, commi 1 e 2, e 48, commi 4 e 6, lettera a), e la Regione Veneto l'articolo 41-bis dello stesso decreto-legge.

La Corte riunisce i giudizi poiché hanno ad oggetto questioni relative alla medesima norma, censurata in riferimento a parametri in larga parte coincidenti, e ad altre disposizioni dello stesso d.l. n. 50 del 2017.

In relazione all'articolo 16, commi 1 e 2, impugnato soltanto dalla Regione Toscana, La Corte ritiene la **questione parzialmente fondata**.

Il comma 1 dell'**articolo 16** del decreto legge 50/2017 prevede una riduzione della spesa corrente delle province e delle città metropolitane da versare in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. Il comma 2 dello stesso articolo poi stabilisce che l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire, e il corrispondente versamento, per gli anni 2017 e seguenti, deve corrispondere alle indicazioni previste dalla tabella allegata al decreto.

La Regione Toscana censura la disposizione citata nella parte in cui non prevede la rassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse sottratte alle province e alle città metropolitane per violazione dell'articolo 119, commi 1, 2, 3 e 4 della Costituzione ed invoca il vincolo di destinazione come risulterebbe dalla sentenza della Consulta n. 205 del 2016 e dalla legge 56/2014.

Secondo la Corte la questione è fondata soltanto con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle province e fermo restando che la quantificazione delle risorse da trasferire resta riservata alla legislazione statale, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio. La necessità che il riordino di tali funzioni sia accompagnato dal passaggio delle relative risorse risulta dalla stessa legge n. 56 del 2014 (art. 1, commi 92, 96 e 97, lettera b) e dagli atti attuativi di essa e deriva dall'art. 119 Cost.

Dice la Corte: *«Nel momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 17 del 2015, n. 22 del 2012, n. 206 del 2001, n. 138 del 1999, n. 381 del 1990), perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte. »*

La Corte dunque dichiara illegittimo l'articolo 16, comma 1, nella parte in cui – modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 – non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 190 del 2014 e connesse alle stesse funzioni non fondamentali. Resta riservata al legislatore statale l'individuazione, nel contesto delle valutazioni attinenti alle scelte generali di bilancio, del quantum da trasferire, con l'onere tuttavia di rendere trasparenti, in sede di approvazione dell'atto legislativo di riassegnazione delle risorse, i criteri seguiti per la quantificazione.

Tutte le Regioni ricorrenti impugnano l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, recante una disposizione che incide sul riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, in relazione a numerosi parametri.

L'**art. 39 del d.l. n. 50 del 2017** dispone, al comma 1, che per il quadriennio 2017-2020, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, una quota del 20 per cento del fondo è riconosciuta alla

regione a condizione che essa entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite. L'avveramento della condizione è certificato ogni anno da ciascuna regione e formalizzato da un'intesa in sede di Conferenza unificata, entro termini prefissati. In caso di mancata intesa, il riconoscimento della quota "bloccata" (pari al 20%) è deliberato dal Consiglio dei ministri.

Secondo le ricorrenti, la previsione impugnata perseguirebbe irragionevoli e sproporzionate finalità di tipo sanzionatorio nei confronti delle regioni, sottraendo risorse statali alla funzione fondamentale del trasporto pubblico locale e introducendo un sistema coercitivo insoddisfacente e incongruo, operante in danno degli interessi della collettività.

La Corte prende in considerazione, in particolare, le censure relative alla violazione degli articoli 3 e 97 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché del principio di buon andamento della amministrazione. In particolare è preso in considerazione il profilo della censura di violazione del principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 3 Cost.

La Corte, infatti, pur chiarendo il carattere di norma di principio della disposizione impugnata, finalizzata ad assicurare che a province e città metropolitane siano effettivamente erogate le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali ad esse conferite dalle regioni, non di meno ravvisa una violazione nello specifico trattamento riservato dal legislatore all'inadempimento delle regioni, da identificare nella parte della disposizione in cui la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale è stabilita nella misura fissa del 20 per cento, qualunque sia l'entità dei mancati trasferimenti regionali rispetto alla totalità del dovuto.

Nella sentenza, la Corte ribadisce quanto ha più volte affermato: «[...] il principio di proporzionalità, [...] se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione (sentenze n. 132 e n. 98 del 2015, n. 254 e n. 39 del 2014, n. 57 del 2013, n. 338 del 2011, n. 333 del 2001), tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale (sentenze n. 156 del 2015, n. 278 e n. 215 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 e n. 62 del 2005, n. 272 del 2004)».

Secondo il giudice delle leggi la rigida previsione di una sanzione fissa per qualsiasi inadempimento, a prescindere dalla sua consistenza, non solo non è di per sé idonea a raggiungere i fini perseguiti, ma può comportare un onere sproporzionato anche rispetto al loro raggiungimento, giacché le regioni si vedrebbero riservate, anche in caso di modeste inadempienze, un trattamento di penalizzazione destinato a incidere in modo significativo e ingiustificato sull'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, e per giunta irragionevolmente identico a quello riservato alle regioni responsabili invece di omissioni di maggiore impatto sulle esigenze finanziarie di province e città metropolitane. Aggiunge la Corte: «...si può osservare che la norma stessa consente di individuare nell'ammontare annuo delle risorse non erogate da ciascuna regione il parametro al quale commisurare proporzionalmente la decurtazione percentuale della quota, fino alla misura massima del 20 per cento già determinata dal legislatore, onde renderla adeguata all'effettiva rilevanza dell'inadempimento, e in questi termini indenne dal vizio indicato. »

E per le ragioni specificate la Corte **dichiara l'illegittimità dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017** nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite.

Infine la Corte ritiene **non fondate le questioni sollevate riguardo agli articoli 41-bis e 48, commi 4 e 6, lettera a)** per tutti i profili di illegittimità prospettati.