

**Sentenza:** 24 aprile 2020, n. 76

**Materia:** bilancio statale - Trasferimento alle Regioni di risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni stesse e di somme per la compensazione del minor gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)

**Parametri invocati:** articoli 117 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione; principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Puglia

**Oggetto:** articoli 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, nella parte in cui non hanno disposto l'assegnazione alle Regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni stesse, e Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5. «Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro»

**Esito:**

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, ad essa allegato, promosse, in riferimento all'art. 117 della Costituzione;
- 2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del MEF Tabella 2, Missione 2, promossa, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.,
- 3) infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del MEF, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5, Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, ad essa allegato, promossa, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.,

**Estensore nota:** Paola Garro

**Sintesi:**

La Regione Puglia ha promosso due questioni di legittimità costituzionale della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in riferimento agli artt. 117, 119, primo e quarto comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La prima censura riguarda gli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, impugnati insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - di seguito MEF - Tabella n. 2, Missione 2, allegato alla stessa. In particolare, i commi 833 e 835 prevedono, rispettivamente, un contributo complessivo alle Regioni a statuto ordinario, pari a 2.496,2 milioni di

euro per l'anno 2019, e pari a 1.746,2 milioni di euro per l'anno 2020, per rilanciare e accelerare gli investimenti, ripartito per ciascuna Regione secondo le tabelle allegate, salvo modifiche da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il comma 841 stabilisce le modalità, per gli anni 2019 e 2020, del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per il settore non sanitario, con l'obbligo di effettuare gli investimenti, secondo le indicazioni dei commi 834 e 836 dell'art. 1 della medesima legge. L'art. 3 prevede al comma 1 l'autorizzazione all'impegno e al pagamento delle spese del MEF per l'anno finanziario 2019, in conformità all'annesso stato di previsione di cui alla Tabella n. 2, che alla Missione 2 riporta le spese per le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, e al Programma 2.5., indica le spese per i rapporti finanziari con enti territoriali, tra cui rientra il reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro. Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate non prevedono l'assegnazione alle Regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni medesime; pertanto, priverebbero le Regioni delle risorse corrispondenti alle nuove funzioni esercitate e le costringerebbero ad utilizzare somme destinate ad altre voci del bilancio regionale. Tali disposizioni inciderebbero sulla potestà legislativa regionale di cui all'art. 117 Cost., e lederebbero l'autonomia finanziaria e di spesa, minando l'equilibrio di bilancio, in violazione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost., atteso che la sottrazione di risorse fa venir meno il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

La Corte respinge tutte le censure attraverso un'articolata ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento che prende l'avvio dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) – nota anche come legge Del Rio – che ha inciso sull'assetto delle Province e delle Città metropolitane sotto il profilo organizzativo e sotto quello funzionale. In particolare per le Province, nell'intento di produrre una rilevante diminuzione della spesa, la legge n. 56 del 2014 ha individuato le loro funzioni fondamentali e ha stabilito che le altre funzioni dovevano essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni in base all'art. 118 Cost., con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite. Con successivi interventi normativi e regolamentari, e grazie anche a misure adottate in attuazione del principio di leale collaborazione, è stato avviato il trasferimento delle funzioni non fondamentali. Tra le altre, la Corte cita in particolare la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», con cui il legislatore è intervenuto sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali. La Regione Puglia ha proceduto al riordino delle funzioni amministrative regionali delle Province, delle aree vaste, dei Comuni, delle forme associative comunali e della Città metropolitana di Bari, con la legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale). Con la successiva legge regionale 27 maggio 2016, n. 9, «Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)», la Regione ha trasferito a se stessa funzioni amministrative delegate, conferite o comunque esercitate dalle Province prima della data di entrata in vigore della legge regionale medesima.

Ricostruito il quadro normativo, la Consulta richiama le principali sentenze che hanno riguardato le norme statali relative al predetto trasferimento delle funzioni e delle relative risorse cominciando dalla sentenza n. 205 del 2016, relativa, tra l'altro, alla questione con la quale si censurava, in relazione all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, che disponeva il passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse. I giudici avevano dichiarato non fondata la questione in quanto *disponendo il comma 418 che le risorse affluiscano «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato [...]» la disposizione va correttamente interpretata nel senso «[...] che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse*

*al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali [...]. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato.* Successivamente, con la sentenza n. 137 del 2018, i giudici avevano accolto in parte, solo con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle Province, la questione di legittimità 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 che aveva modificato l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, senza sancire il dovere dello Stato di riassegnare agli enti subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali le risorse di cui allo stesso comma 418, connesse a queste ultime. Per i giudici, 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 e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e affermato nella sentenza n. 205 del 2016. In quell'occasione, i giudici hanno affermato altresì il principio fondamentale secondo cui resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio. Con successivi interventi la Corte ha riaffermato i principi sopra riportati, e in particolare quello secondo il quale la riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale.

Preliminarmente, la Corte ha respinto le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa dello Stato secondo cui la questione non poteva essere proposta attraverso l'impugnazione delle norme di bilancio, poiché - come affermato in altre pronunce - proprio le norme di bilancio, anche se non sono la sede necessaria per l'attribuzione e la restituzione di risorse alle Regioni e agli enti locali, possono comunque costituire il veicolo per un contributo ad hoc. Ha invece ritenuto manifestamente inammissibile la censura di violazione dell'art. 117 Cost., in quanto carente di specifiche e puntuali argomentazioni, e quindi priva di autonomia argomentativa rispetto alla dedotta lesione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost.

Nel merito, le questioni sollevate sono state dichiarate infondate. Per i giudici di legittimità, come già indicato in precedenti pronunce, il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni non fondamentali delle Province costituisce il risultato di un complesso procedimento di riforma, nel quale ha assunto particolare rilevanza una prima fase, in cui progressivamente si è andato delineando il nuovo assetto delle competenze non fondamentali già facenti capo alle Province, e in cui, dunque, sussisteva l'esigenza di una specifica attribuzione agli enti subentranti delle risorse acquisite allo Stato dalle Province. In tale fase iniziale le funzioni trasferite sono rimaste ben distinte rispetto al complesso delle funzioni regionali, alle quali si sarebbero progressivamente dovute assimilare necessitando di una successiva riorganizzazione nel più ampio contesto delle attribuzioni delle Regioni. Nella fase iniziale vi era quindi la necessità di assegnare alle Regioni le risorse che in precedenza erano attribuite alle Province in relazione alle funzioni poi trasferite, assegnazione effettuata successivamente sulla base dell'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014. Ma, rilevano i giudici, è evidente che, a distanza di oltre sei anni dalla riforma, le funzioni trasferite devono ormai ritenersi indifferenziate rispetto alle

altre funzioni regionali: esse, dunque, devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale. Ciò non esclude che possa esservi, e possa assumere rilievo costituzionale, una carenza di disponibilità finanziaria tale da pregiudicare il principio di cui all'art. 119, quarto comma, del finanziamento integrale delle funzioni regionali. Ma in tal caso, grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato in relazione alla violazione del principio dell'art. 119, quarto comma, Cost., mentre, nel caso di specie, la questione è stata proposta dalla Regione con esclusivo riferimento alla mancata previsione del trasferimento di specifiche risorse per le funzioni trasferite, senza alcuna considerazione del complessivo quadro finanziario e della sua adeguatezza; e in questi termini non può essere accolta.

La seconda censura investe gli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, insieme allo stato di previsione del MEF, Tabella n. 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione «Reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro», allegato alla suddetta legge, in quanto tali norme non stabiliscono il trasferimento alle Regioni di tutte le somme inerenti il minor gettito IRAP determinatosi per effetto delle misure di cui all'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014. In altre parole, le norme censurate, non prevedendo la completa compensazione del minor gettito IRAP, determinato dalla modifica della base imponibile, lederebbero l'autonomia finanziaria della Regione, non consentendo l'equilibrio di bilancio, nonché il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, così violando gli artt. 119, primo e quarto comma, e 117 Cost.

La Corte ricorda che l'IRAP è stata introdotta nell'ordinamento sia per incrementare l'autonomia finanziaria delle Regioni, sia per sostituire entrate che venivano considerate oramai non più attuali e che la relativa disciplina rientra nella potestà legislativa esclusiva statale in materia tributaria, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che la potestà legislativa attribuita alle Regioni deve essere esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale. Con una serie di interventi legislativi volti a ridurre il cosiddetto "cuneo fiscale" e per questa via il costo del lavoro, si è senz'altro determinata una riduzione delle entrate per le Regioni con conseguente diritto ad una compensazione; tuttavia sul piano tecnico, secondo la Corte, non è possibile determinare a priori l'entità della riduzione del gettito IRAP che consegue alla variazione della base imponibile, in quanto lo stesso varia di anno in anno, cosicché la quantificazione del ristoro richiede una operazione fondata su previsioni e presunzioni caratterizzate da una inevitabile approssimazione. Al fine di compensare le minori entrate, l'art. 8, comma 13-duodecies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, ha previsto un apposito meccanismo di ristoro e compensazione che, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano è stato unanimemente ritenuto adeguato, in uno spirito di quella leale collaborazione, la cui lesione viene immotivatamente denunciata dalla ricorrente. La Regione, tuttavia, neanche in tale situazione specifica ha dimostrato che la riduzione del gettito sia di entità tale da pregiudicarne lo svolgimento delle funzioni regionali, producendo uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale; pertanto anche in questo caso la Corte conclude per la infondatezza della questione sotto tutti i profili denunciati.