CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **84/2018** (ECLI:IT:COST:2018:84)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **06/03/2018**; Decisione del **06/03/2018**
Deposito del **20/04/2018**; Pubblicazione in G. U. **26/04/2018**
Norme impugnate: Legge 11/12/2016, n. 232.
Massime: **40658**
Atti decisi: **ric. 23/2017**

SENTENZA N. 84

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso dalla Regione Lombardia, con ricorso notificato il 20 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 27 febbraio 2017 e iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Con ricorso notificato il 20 febbraio 2017, depositato il 27 febbraio 2017 e iscritto al n. 23 del reg. ric. 2017, la Regione Lombardia promuove, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale − per violazione dell'art. 119, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione − della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non dispone, pur essendo la sede naturale per provvedervi, alcuna riassegnazione alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali delle risorse sottratte a Province e Città metropolitane per effetto dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

In subordine, chiede che la Corte, «rilevata la mancanza nella legge n. 232 del 2016 di qualsiasi disposizione circa la riassegnazione alle Regioni ed agli Enti Locali delle risorse in esame, indirizzi al legislatore quantomeno l'invito e/o il monito a volervi provvedere al più presto, ammonendolo che, in caso contrario, la richiamata legge 232 del 2016 incorrerebbe in illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3, Cost.».

2.− La Regione Lombardia − dopo aver rammentato che l'affermazione della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014, contenuta nella sentenza n. 205 del 2016, era basata sul presupposto che le risorse versate dalle Province e dalle Città metropolitane in favore dello Stato venissero destinate ad una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali − sottolinea che il legislatore statale, approvando la legge di bilancio impugnata senza prevedere alcuna riassegnazione, avrebbe prodotto proprio quella violazione dell'evocato parametro costituzionale che la Corte aveva escluso solo sulla base del presupposto che il legislatore statale ottemperasse al predetto vincolo.

La ricorrente sottolinea, peraltro, che la legge censurata costituirebbe la sedes materiae naturale per disporre la riassegnazione delle risorse, considerato che, ai sensi dell'art. 81 Cost., la legge di bilancio è lo strumento della manovra di finanza pubblica con il quale lo Stato provvede alla ripartizione dei mezzi finanziari tra i vari rami dell'amministrazione, in relazione ai fini che si intendono conseguire. Sicché − sottolinea sempre la Regione − è proprio con essa che lo Stato avrebbe dovuto adeguarsi al dictum risultante dalla citata sentenza.

3.− Con memoria depositata il 31 marzo 2017, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

3.1.− Viene preliminarmente osservato che la contestazione relativa ad un preteso omesso intervento da parte dello Stato mediante la legge di bilancio non rientrerebbe tra i vizi deducibili da parte della Regione quale espressione di lesione della propria sfera giuridica. Infatti, lo Stato ha competenza esclusiva in materia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per cui può stabilire autonomamente con quali provvedimenti sancire l'attribuzione di risorse e l'istituzione di fondi.

Tanto premesso, viene eccepita l'inammissibilità della questione proposta per assoluta genericità, in quanto con essa si censurerebbe la legge nel suo complesso e non in una sua

qualche parte determinata, non per quello che essa dispone ma per quanto essa omette di disporre. Sul punto viene rammentato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale nelle questioni di legittimità costituzionale proposte in via principale non è possibile impugnare genericamente un intero testo legislativo, ma occorre identificare le norme concretamente censurate e chiarire i profili di violazione delle norme costituzionali che si affermano violate, e ciò in quanto, diversamente operando, la parte ricorrente non consentirebbe di fatto di circoscrivere e comprendere quale questione venga effettivamente sottoposta alla Corte, e, quindi, sostanzialmente, lascerebbe incerto e indefinito lo stesso oggetto del giudizio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, inoltre, l'inammissibilità della questione proposta, rilevando che la Regione ricorrente partirebbe dall'errato presupposto secondo cui la legge di bilancio costituisce la "sedes materiae naturale" per regolamentare la materia delle riassegnazioni di risorse. Di contro, sarebbe invece vero che qualsiasi legge avrebbe potuto e potrebbe disciplinare la materia. Pertanto la censurata omissione non integrerebbe alcuna illegittimità né tantomeno un'intrusione nelle attribuzioni della Regione o, ancora, una limitazione all'esercizio di queste ultime. Del resto, seguendo il ragionamento sviluppato nel ricorso, si finirebbe per concludere addirittura che qualsiasi norma − o qualsiasi norma che intervenga in materia di finanza pubblica − sarebbe incostituzionale per aver omesso di introdurre la richiesta regolamentazione.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, infine, l'indeterminatezza del petitum del ricorso, ipotizzando che la ricorrente invochi una declaratoria di incostituzionalità "negativa", che non tocca alcuna delle norme introdotte con la censurata legge in discorso, e cioè, in sostanza, invochi una sentenza di illegittimità costituzionale "priva di oggetto".

Quanto poi alla domanda subordinata, con la quale viene chiesto che la Corte rivolga al legislatore un monito sulla necessità di provvedere nel senso auspicato, vengono sollevati dubbi sull'ammissibilità di un tale tipo di pronuncia in sede di giudizio in via principale e sulla sua idoneità a soddisfare l'interesse del quale la ricorrente si fa portatrice.

3.2.− Nel merito, poi, viene sostenuta l'infondatezza della questione basata su presupposti di fatto e su un'interpretazione della normativa non corretti.

Le statuizioni in tema di redistribuzione di risorse − a parere del Presidente del Consiglio dei ministri − rientrerebbero nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato e sarebbero conformi alle linee interpretative delineate nell'invocata sentenza n. 205 del 2016, secondo la quale la riallocazione delle risorse dalle Province ai nuovi soggetti ad esse subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, che sarebbe stata svolta e sarebbe comunque tuttora in corso, deve necessariamente essere gestita dallo Stato.

Viene, quindi, ricordato il travagliato percorso della riforma delle Province, evidenziando che il concorso alla finanza pubblica di queste ultime e delle Città metropolitane richiesto dalla citata legge n. 190 del 2014 avrebbe, tra i suoi presupposti, la riduzione della spesa di personale sul bilancio delle Province generata dalla riduzione della dotazione organica di tali enti, disposta dall'art. l, comma 421 e seguenti, della medesima legge n. 190 del 2014.

Viene inoltre evidenziato che, a fronte del concorso richiesto, sono stati effettivamente attribuiti alle Province e alle Città metropolitane contributi per lo svolgimento delle proprie funzioni, quali, ad esempio, le risorse per il finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica e quelle relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali previste dall'art. 1, commi 754 e 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

4.− In data 13 febbraio 2018 la Regione Lombardia ha depositato memoria, ribadendo le proprie argomentazioni; in particolare evidenziando, in risposta alle eccezioni dell'Avvocatura generale dello Stato, che la questione di legittimità costituzionale promossa, pur se rivolta all'intero testo legislativo, sarebbe definita nei suoi precisi termini ed adeguatamente motivata, e, nel merito, ricordando che il prelievo forzoso a danno delle Province avrebbe creato una significativa compromissione dell'esercizio delle relative funzioni e, più in generale, che il legislatore statale avrebbe provocato uno scarto di finanziamento sia delle funzioni fondamentali che di quelle non fondamentali, cui le Regioni avrebbero supplito con strumenti emergenziali e una tantum.

Considerato in diritto

1.− Riservata a separata pronuncia la decisione dell'ulteriore questione di legittimità costituzionale della legge censurata promossa con il medesimo ricorso avente ad oggetto l'art. 1, comma 528, viene qui in esame la questione di legittimità costituzionale − promossa dalla Regione Lombardia per violazione dell'art. 119, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione − relativa all'intero testo della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in quanto non prevede, pur essendo la sede naturale della materia, alcuna riassegnazione alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali delle risorse sottratte a Province e Città metropolitane per effetto dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

In subordine, la ricorrente chiede che la Corte, «rilevata la mancanza nella legge n. 232 del 2016 di qualsiasi disposizione circa la riassegnazione alle Regioni ed agli Enti Locali delle risorse in esame, indirizzi al legislatore quantomeno l'invito e/o il monito a volervi provvedere al più presto, ammonendolo che, in caso contrario, la richiamata legge 232 del 2016 incorrerebbe in illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3, Cost.».

2.− La questione si inserisce nel complesso e tormentato percorso legislativo di riforma delle Province che ha visto questa Corte intervenire più volte, e in particolare sulla legge n. 190 del 2014, la quale prevede, tra l'altro, all'art. 1, commi 418, 419 e 451, a carico delle Province e delle Città metropolitane un concorso al contenimento della spesa pubblica, attraverso la riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 e la proroga dell'obbligo disposto dall'art. 47, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, nonché il versamento dell'ammontare corrispondente a tale risparmio di spesa «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato».

Queste disposizioni sono state impugnate dalla Regione Veneto, con i ricorsi numeri 36 e 42 del 2015, in quanto il passaggio di risorse dal bilancio provinciale e delle Città metropolitane a quello statale sarebbe stato disposto senza alcuna prescrizione circa la loro ulteriore destinazione, circostanza, questa, che avrebbe cagionato la lesione dell'autonomia finanziaria di spesa e il capovolgimento dei meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia, di cui all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost.

Con sentenza n. 205 del 2016 questa Corte ha ritenuto infondata la questione, sulla base del presupposto che le risorse sottratte e versate ad apposito capitolo del bilancio dello Stato dovessero essere destinate ad una successiva riassegnazione agli enti subentranti

nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, e ciò in quanto si trattava di «uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate».

La Regione Lombardia lamenta che il legislatore statale abbia approvato la legge di bilancio senza ottemperare al vincolo imposto a suo carico circa la riassegnazione delle risorse in questione, così violando l'evocato parametro costituzionale.

3.− Diversi sono i profili di inammissibilità che precludono l'esame nel merito della questione.

4.− Anzitutto, il ricorso è generico, poiché non specifica né l'entità del trasferimento né i relativi beneficiari.

La riassegnazione delle risorse è, infatti, priva di qualsivoglia automatismo e, in particolare, non si risolve in una mera operazione contabile che trasferisca all'ente subentrato nell'esercizio di una determinata funzione risorse calcolate in base a quelle a suo tempo utilizzate dalla Provincia per l'esercizio della medesima funzione. Al contrario, si deve tenere conto di diversi fattori legati alla riforma, la cui finalità non secondaria è la riduzione della spesa attraverso una utilizzazione più razionale delle risorse umane oltre che strumentali (si pensi alla possibilità di impiegarle per l'esercizio di più funzioni).

Sarebbe stato, dunque, necessario da parte della ricorrente specificare l'intervento sollecitato, offrendo una descrizione concreta della manovra di riassegnazione delle risorse, supportata da adeguata documentazione, sia sotto il profilo dell'individuazione degli enti destinatari (e cioè degli enti effettivamente subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali), sia sotto quello del quantum (cioè della determinazione dei relativi oneri aggiuntivi sostenuti).

5.− Tutto ciò conduce ad un'ulteriore ragione di inammissibilità.

Alla stregua delle considerazioni svolte, risulta evidente come l'intervento additivo invocato rientri nell'ambito delle scelte di bilancio che, come già affermato da questa Corte, comportano «decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari», in quanto si tratta di «scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale», pur non potendo, naturalmente, costituire «una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità» (sentenza n. 188 del 2015).

Ebbene, la fase legata alla riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, comporta scelte, in ordine alle modalità, al quantum e ai tempi, che rientrano nella discrezionalità del legislatore statale.

6.− Tale discrezionalità si estende, peraltro, anche al quomodo.

La restituzione delle somme a suo tempo acquisite dallo Stato non necessariamente avrebbe dovuto essere effettuata con la legge di bilancio, in quanto ogni legge è potenzialmente idonea a soddisfare le pretese finanziarie derivanti dalla riforma, come attestato, ad esempio, dall'art. 16 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.

Ricorre dunque un ulteriore motivo di inammissibilità.

7.− Se è vero che la sussistenza, nella specie, di un dovere di rifinanziamento degli enti nuovi titolari delle funzioni in questione non condiziona, nei termini sin qui indicati, la discrezionalità del legislatore statale, è anche vero che va ribadito quanto asserito nella sentenza n. 205 del 2016 con riguardo all'esistenza stessa di tale dovere, alla stregua dell'art. 1, comma 97, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e, ancor prima, della logica stessa del processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali.

Si è chiarito, infatti, a quest'ultimo proposito, che la realizzazione di tale riforma non deve comportare una compromissione delle funzioni interessate: nel «processo riorganizzativo generale delle Province […] l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite − così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente − deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione» (sentenza n. 10 del 2016, richiamata dalla già citata sentenza n. 205 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione dell'ulteriore questione promossa con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossa, in riferimento all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.