

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 marzo 2019 (della Regione Puglia).

(GU n. 23 del 2019-06-05)

Ricorso per la Regione Puglia, in persona del Presidente pro-tempore della G.R. Dott. Michele Emiliano, rappresentata e difesa dall'Avv. Pierluigi Balducci, giusta procura speciale in calce al presente atto e in virtù di delib. G.C. n. 353 del 26 febbraio 2019, con lui elettivamente domiciliata in Roma alla via Barnaba Tortolini, n. 30, presso lo studio Placidi;

contro lo Stato italiano, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore;

per l'annullamento della legge 30 dicembre 2018, n. 145, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 2018 nelle parti in cui:

a) non ha disposto l'assegnazione alle regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle regioni medesime (con riferimento all'art. 1, commi 833, 835 e 841, nonché all'art. 3 in combinato disposto con la tabella 2 (stato di previsione), Missione 2 (relazioni finanziarie con le autonomie territoriali));

b) non ha previsto il trasferimento alle regioni di tutte le somme inerenti il minor gettito IRAP determinatosi per effetto delle misure di cui alla legge n. 190/2014, art. 1, comma 20 (con riferimento all'art. 1, commi 833, 835 e 841, nonché all'art. 3 in combinato disposto con la tabella 2 (stato di previsione), Missione 2 (relazioni finanziarie con le autonomie territoriali), Programma 3 (rapporti con enti territoriali)).

Premessa

I. Con riferimento alle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali.

La legge Del Rio n. 56 del 7 aprile 2014 nel distinguere fra funzioni fondamentali (pianificazione territoriale, trasporti e strade, scuola, edilizia scolastica, assistenza tecnico-amministrativa agli ee.ll., pari opportunità) (art. 1, comma 85) e funzioni non fondamentali (tutte le altre, art. 1, comma 89) svolte dalle province ebbe a disporre che le seconde fossero attribuite ad altri enti da Stato e regioni, secondo le rispettive competenze, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014, ai sensi del comma 92 dell'art. 1 legge n. 56/2014, furono fissati i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni provinciali da trasferire.

Inoltre, la legge Del Riso precisa che si tenesse conto delle risorse finanziarie già spettanti alle province ai sensi dell'art. 119 Cost. «dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali» (comma 92 cit., II periodo).

La successiva legge di stabilità (n. 190 del 2014), pertanto, attesa l'intervenuta riorganizzazione degli enti locali e la conseguente preventivata riduzione di costi, fissa all'art. 1, comma 418, a carico di province e città metropolitane un contributo al contenimento della spesa corrente (da uno a tre milioni di euro per gli anni 2015-2017).

Prorogati i termini di attuazione del processo di riordino delle funzioni provinciali con il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 conv. in legge n. 125/2015, la Regione Puglia ha provveduto a dare compimento alle previsioni della Del Rio con l'approvazione delle LL.RR. n. 31 del 30 ottobre 2015 e n. 9 del 27 maggio 2016.

In particolare l'art. 2 della L.R. Puglia n. 9/2016 ha disposto

il trasferimento alla Regione delle seguenti funzioni in precedenza esercitate dalle province:

- a) funzioni di cui all'art. 4, comma 1, L.R. n. 31/2005;
- b) funzioni in materia di valorizzazione dei beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche;
- c) funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale;
- d) funzioni in materia di turismo;
- e) funzioni relative al trasporto e integrazione scolastica degli alunni disabili, nonché all'assistenza per alunni audio e videolesi;
- f) funzioni in materia di formazione professionale.

All'intervenuto trasferimento di funzioni in capo alle regioni non v'è stata, però, mai corrispondenza di trasferimento di risorse da parte dello Stato.

L'epigrafata legge n. 145/2018 di approvazione del bilancio di previsione 2019 e di quello pluriennale 2019-2021, difatti, nulla ha previsto in termini di assegnazione di risorse alle regioni per lo svolgimento delle funzioni provinciali non fondamentali ad esse trasferite.

II. Con riferimento al trasferimento del minor gettito IRAP.

In materia di federalismo fiscale già la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, nel fissare i principi e i criteri direttivi cui informare i decreti legislativi attuativi dell'art. 119 Cost., aveva disposto l'esclusione di interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo. In caso di intervento dello Stato sui tributi degli enti locali, però, la legge precisava che: «essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione» delle conseguenti minori entrate.

Parimenti, con riferimento ai tributi propri derivati e alle addizionali sui tributi erariali, l'art. 11 del decreto legislativo n. 68 del 6 novembre 2011 dispone che: «gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'art. 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi».

La legge di stabilità per l'anno 2015, 23 dicembre 2014, n. 190, con l'art. 1, comma 20, ebbe però a modificare la determinazione della base imponibile IRAP a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso, senza che fosse prevista alcuna forma di compensazione a favore delle regioni e a carico dello Stato.

Successivamente, atteso il minor gettito determinatosi in danno delle regioni, l'art. 8, comma 13-duodecies, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 conv. in legge 6 agosto 2015, n. 125, ha sì previsto l'attribuzione alle regioni di contributi per gli anni 2015, 2016 e successivi ma in misura del tutto inidonea a compensare completamente il minor gettito provocato dall'intervento statale, malgrado la surrichiamata espressa previsione normativa. Già tale previsione appare illegittima.

In particolare in Puglia, malgrado l'erogazione del contributo ex decreto-legge n. 78/2015, come si evince dalla nota MEF del 5 novembre 2015, protocollo n. 21117, dall'Intesa Conferenza Stato-regioni del 27 luglio 2017 e dal prospetto riassuntivo integrazione minori entrate IRAP, a fronte di un gettito IRAP ante 2015 di euro 109.641.000 s'è realizzato un minor gettito: per euro 17.376.570 (anno 2015), per euro 29.705.500 (anno 2016), per euro 25.050.560 (anno 2017), per euro 21.126.570 (anno 2018), per euro 18.588.570 (anno 2019); per un totale di euro 111.847.770.

Quindi, seppure in continuità con le scelte legislative precedenti, anche la legge n. 145/2018 ha del tutto omesso di

compensare completamente il minor gettito IRAP subito dalle regioni.

La tabella n. 2 dello Stato di previsione del MEF allegata all'art. 3 della legge n. 145/2018 difatti al Programma 3 (rapporti finanziari con enti territoriali) prevede l'azione «Reintegro del minor gettito IRAP destinato alle regioni sul costo del lavoro» con uno stanziamento complessivo per il triennio 2019-2021 pari ad euro 384.673.000 (per la Regione Puglia, in base alle previsioni della Conferenza Stato regioni del 27 luglio 2017, la quota di riparto e' pari ad euro 19.753.430). Tale importo corrisponde esattamente al contributo previsto dall'art. 8, comma 13-duodecies, decreto-legge n. 78/2015 che, pero', e' assolutamente parziale rispetto alla completa compensazione dovuta dallo Stato. Quindi, la legge impugnata non dispone la completa compensazione del minor gettito IRAP.

Motivi di ricorso

1) Violazione art. 119, commi 1 e 4, Cost.; violazione art. 120 Cost.

La legge di bilancio per l'anno 2019 svela con difficolta' il mancato versamento dei contributi relativi alle risorse per le funzioni provinciali non fondamentali trasferite alle regioni e per il completo ristoro del minor gettito IRAP.

Di certo i commi 833, 835 e 841 dell'art. 1 della legge impugnata indicano contributi a favore delle regioni a statuto ordinario per accelerare gli investimenti pubblici (anche nuovi) in una misura che sarebbe piu' consistente se fossero aggiunte le quote relative al rimborso delle spese per lo svolgimento delle funzioni non fondamentali gia' esercitate dalle province e le quote di completamento del minor gettito da IRAP.

Allo stesso modo, le tabelle relative all'art. 3 della legge n. 145/2018 svelano che lo stato di previsione del MEF per l'anno 2019 non contiene alcuna posta a favore delle regioni relativa alle risorse per le funzioni non fondamentali e indicano importi per il minor gettito IRAP che non soddisfano completamente quanto non piu' percepito dalle regioni medesime.

Con riferimento ad altre norme, contenute in precedenti leggi di stabilita', di analogo contenuto a quelle odiernamente impuginate, Codesta Sovrana Corte ha gia' avuto modo di esprimere il proprio orientamento.

Inizialmente con sentenza n. 205 del 21 luglio 2016 (relativa alla legge di stabilita' per l'anno 2015, n. 190 del 23 dicembre 2014) l'omessa previsione del ristoro a favore delle regioni delle somme relative allo svolgimento delle funzioni provinciali non fondamentali non fu considerata incostituzionale in quanto si ritenne che la riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali avrebbe potuto essere disposta con leggi successive.

Su ricorso della Regione Lombardia relativo alla legge 11 dicembre 2016, n. 232, con sentenza n. 84 del 20 aprile 2018, Codesta Corte ha ribadito la correttezza dell'operato del legislatore statale (rectius: l'inammissibilita' del ricorso) in quanto ha ritenuto che la riassegnazione delle risorse sarebbe priva di qualsivoglia automatismo e non si risolverebbe in una mera operazione contabile che trasferisce all'ente subentrato le risorse a suo tempo impiegate dalle province per lo svolgimento delle funzioni non fondamentali. In altri termini la previsione di non riassegnare le risorse in questione rientrerebbe nell'ambito della discrezionalita' del legislatore statale.

La piu' recente sentenza Corte costituzionale n. 137 del 27 giugno 2018, su ricorsi proposti dalle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte relativi al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, ha invece, sul solco comunque delle precedenti affermazioni, sancito l'illegittimita' costituzionale delle previsioni del legislatore statale.

Pur rimanendo riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, ha affermato Codesta Sovrana Corte che: «La necessita' che il riordino di tali funzioni sia accompagnato dal passaggio delle relative risorse - oltre a risultare da diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014 e dagli atti attuativi di essa - deriva dall'art. 119 Cost.. 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 spese degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost), perche' la necessita' 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 fra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.. La necessita' del finanziamento degli enti destinatari delle funzioni amministrative, del resto, si fonda sulla "logica stesa del processo di riordino delle funzioni" (sentenza n. 84 del 2018)».

«Poiche' l'interpretazione accolta dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte non ha trovato riscontro nel successivo operato dello Stato. Si rende ora necessario sancire il dovere statale di riassegnazione delle risorse con una pronuncia di accoglimento che dichiari illegittimo l'art. 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».

Orbene, nel caso di specie, sussistono quindi tutti gli elementi per dichiarare l'incostituzionalita' delle norme impugnate che hanno sostanziato l'omissione del legislatore statale.

Da un lato, difatti, e' palese l'individuazione delle funzioni non fondamentali un tempo svolte dalle province ed adesso assegnate all'esercizio della Regione Puglia.

La L.R. Puglia n. 9 del 27 maggio 2016 ha, difatti, chiaramente indicato le funzioni oggetto di trasferimento alla Regione (art. 2, cit. che elenca le funzioni di valorizzazione dei beni culturali, in materia di turismo, integrazione scolastica, formazione professionale etc.).

Al contempo, il bilancio regionale di per se' evidenzia le somme spese per lo svolgimento di tali funzioni.

Risultano così assolti i requisiti indicati da Codesta Ecc.ma Corte, nelle precedenti pronunce sul tema, perche' possa considerarsi ammissibile il ricorso. Peraltro, il recupero delle somme relative all'esercizio delle funzioni non fondamentali non puo' non essere adottato dal legislatore statale tempestivamente.

Ha difatti recentissimamente affermato Codesta Sovrana Corte, con riferimento pero' alla esecuzione di proprie pronunce, che: «le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perche' altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia» (Corte Cost. 11 gennaio 2019, n. 6).

Le disposizioni impugnate quindi, privando la Regione Puglia delle risorse corrispondenti alle nuove funzioni esercitate, hanno costretto questa amministrazione a utilizzare le altre risorse proprie ledendo l'autonomia finanziaria e di spesa di questo ente e

minando l'equilibrio di bilancio, in violazione dell'art. 119, comma 1, Cost.

Al contempo, la sottrazione di tali risorse viola il comma 4 dell'art. 119 Cost. in quanto viene meno il principio di corrispondenza fra funzioni e risorse stesse.

Le norme statali impugnate violano inoltre il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La materia in questione, difatti, ha trovato la sua sistemazione anche nell'accordo sancito nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 di attuazione delle previsioni di cui al comma 89 dell'art. 1 legge n. 56/2014.

Il riordino delle funzioni non fondamentali provinciali, cioè, è stato disposto anche attraverso un'intesa fra Stato e regioni la cui sostanziale violazione con le norme impugnate, operata dal legislatore statale, compromette il principio di leale collaborazione di cui all'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 120 Cost.

1-bis) Violazione art. 119, commi 1 e 4, Cost.; Violazione art. 120 Cost.

Identiche violazioni sussistono anche con riferimento alle previsioni che non hanno compensato completamente il minor gettito IRAP.

In premessa si è già chiarita la misura del minor gettito realizzatosi in capo alle regioni.

L'art. 8, comma 13-duodecies decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 conv. in legge 6 agosto 2015, n. 125 ha previsto l'attribuzione alle regioni e alle province autonome di una quota pari a euro 326.942.000,00 per l'anno 2015 e a euro 384.673.000,00 a decorrere dall'anno 2016 al fine di compensare le minori entrate derivanti dalla misura di cui al comma 20 dell'art. 1 legge n. 190/2014.

Il riparto di tale contributo è approvato mediante Intesa in sede di Conferenza permanente Stato - Regioni entro il 30 settembre di ciascun anno, tenendo conto anche delle elaborazioni fornite annualmente dal MEF.

Le somme riconosciute alla Regione Puglia sono già state indicate in premessa. Tali rimborsi sono parziali malgrado l'espressa contraria previsione dell'art. 2, comma 2, lettera t) legge n. 42/2009 e dell'art. 11 decreto legislativo n. 68/2011.

Il maggior effetto negativo verificatosi sul gettito delle manovre regionali IRAP è attestato proprio dai prospetti ex art. 77-quater, comma 6, decreto-legge n. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008 predisposti dal MEF (e inviati alle regioni) in sede di quantificazione annuale dei gettiti relativi all'ultimo anno consuntivabile. Nello specifico l'ultimo aggiornamento della stima del gettito in parola è stato trasmesso dal MEF alla regione con nota del 3 agosto 2018 per il triennio 2017-2019, con l'indicazione degli importi già evidenziati in premessa.

Quindi, anche con riferimento alla omessa previsione dell'integrale compensazione del minor gettito IRAP è quantificato espressamente il quantum del mancato rimborso.

Tutte le censure proposte relativamente all'omessa previsione della attribuzione di risorse per l'esercizio delle funzioni non fondamentali delle province da parte della regione e degli enti locali, pertanto, sono riproposte con espresso riferimento alla omissione in materia di minor gettito IRAP.

Tale mancato introito, difatti, viola l'autonomia finanziaria e di spesa della regione non consentendo l'equilibrio di bilancio (art. 119, comma 1, Cost.), nonché il principio di corrispondenza fra funzioni e risorse (art. 119, comma 4, Cost.)

In particolare, circa la violazione del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), si sottolinea soltanto che anche in questa materia, come suddetto, interviene la Conferenza unificata Stato - Regioni. Con riferimento ad altro iter procedimentale, pertanto, comunque sia, s'è verificata un'intesa che risulterebbe

violata dalle omissioni del legislatore statale (cfr. intesa rep n. 141/CSR del 27 luglio 2017).

2) Violazione art. 117 Cost.

Entrambe le omissioni censurate violano le previsioni di cui all'art. 117 Cost. che affida alle regioni la potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato.

In materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, difatti, la regione ha potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata allo Stato.

Tale autonomia legislativa risulta lesa dal legislatore statale nel caso di specie in quanto, omettendo di destinare risorse alle regioni per lo svolgimento delle funzioni provinciali non fondamentali e per il minor gettito IRAP, di fatto, interviene in materia di coordinamento della finanza pubblica sottraendo tale potestà alle regioni.

P.Q.M.

Piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso con ogni effetto di legge.

Bari - Roma, 28 febbraio 2019

L'Avvocato: Balducci