

Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio

di Valeria Marcenò *
(4 dicembre 2018)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2018)

Sommario: 1. Il lamentato *vulnus* legislativo a seguito del riordino delle Province. - 2. Una progressione per gradi. - 2.1. Una sentenza interpretativa di rigetto (ma di principio). - 2.2. Una sentenza di inammissibilità per discrezionalità del legislatore. - 2.3. Una sentenza additiva di principio. - 3. La Corte e le lacune tecniche. - 3.1. L'insufficienza delle tecniche decisorie dinanzi alle lacune tecniche. - 3.2. Previsioni.

1. Il lamentato *vulnus* legislativo a seguito del riordino delle Province.

Una vicenda legislativa che continua a occupare l'interesse delle Regioni è quella relativa al riordino delle funzioni provinciali non fondamentali e alla riallocazione delle risorse necessarie al loro svolgimento. La legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), individuate le funzioni fondamentali il cui esercizio permane in capo alle Province, stabilisce che quelle non fondamentali devono essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze, in base all'art. 118 Cost. (art. 1, comma 89) e che, di conseguenza, le risorse finanziarie, in precedenza spettanti alle Province, dedotte quelle necessarie per l'assolvimento delle funzioni fondamentali, «sono attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite» (art. 1, comma 97, lettera *b*). Con la legge n. 190 del 2014 il legislatore statale ha previsto una progressiva riduzione della dotazione organica delle Province e delle città metropolitane¹; disposto il loro concorso al contenimento della spesa pubblica attraverso la previsione di una progressiva riduzione delle spese²; e stabilito che, in considerazione di questa riduzione di spesa, «ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa» (art. 1, comma 418). Ciò che, però, a queste disposizioni non consegue è l'attribuzione delle risorse versate dagli enti di vasta area nel capitolo di entrata del bilancio statale agli enti subentranti: alla riduzione dei capitoli di spesa e alla riallocazione delle funzioni provinciali non fondamentali non fa seguito alcuna riassegnazione delle risorse necessarie al loro svolgimento.

Della mancata previsione di riassegnazione di risorse si lamentano le Regioni (in quanto enti subentranti, o in quanto comunque soggetti legittimati a rappresentare gli interessi degli altri enti locali). Dei conseguenti dubbi di legittimità costituzionale è investita la Corte costituzionale, che si pronuncia ben tre volte nell'arco di un ristretto lasso di tempo: con una decisione di infondatezza, prima (la n. 205 del 2016); con una decisione di

¹ Art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014: «La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento [...]».

² Art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014: «Le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una 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».

inammissibilità, poi (la n. 84 del 2018); e, da ultimo, con una decisione additiva di principio (la n. 137 del 2018). Ma, la questione sembra destinata a rimanere non risolta.

2. Una progressione per gradi.

Una ricostruzione delle menzionate pronunce costituzionali dal punto di vista dei percorsi argomentativi adottati consente di affermare che la Corte sia ricorsa a una «sequenza graduata degli strumenti decisorii»³. Dosando l'intensità degli strumenti a sua disposizione; prediligendo, fintanto che sarà possibile, il piano dell'interpretazione rispetto a quello della caducazione; considerando l'ipotesi dell'eliminazione della legge come *extrema ratio*, la Corte rende palese, anche in questa specifica vicenda, la sua adesione a una determinata politica giudiziaria: ricorrere alla decisione di accoglimento come risoluzione del conflitto solo dopo che gli altri percorsi siano stati invano intrapresi.

2.1. Una sentenza interpretativa di rigetto (ma di principio).

Con la questione che ha dato adito alla sentenza n. 205 del 2016, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 190 del 2014, lamentando, tra gli altri parametri⁴, la lesione dell'autonomia finanziaria di spesa e il capovolgimento dei «meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia» (art. 119, primo, secondo e terzo comma): la previsione del passaggio di risorse dal bilancio provinciale (e delle città metropolitane) a quello statale non è accompagnata, al di là del vincolo di versare l'importo ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, da alcuna prescrizione sulla destinazione che lo Stato deve imprimere a tali risorse.

Una successione di argomenti interpretativi conduce la Corte a dichiarare la questione «non fondata nei termini esposti». Ricorrendo all'argomento sistematico, la Corte colloca i commi censurati nel più ampio complesso normativo volto alla riforma delle Province e delle città metropolitane («La riduzione della spesa corrente disposta dal comma 418 si inserisce [...] nel complesso disegno di riforma delle province e delle città metropolitane, avviato con la citata legge n. 56 del 2014, "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione"»); ricorrendo all'argomento teleologico, ne spiega le finalità («essa è diretta a perseguire il più generale obiettivo di miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica [...]», attraverso «una rilevante diminuzione della spesa provinciale»); ricorrendo all'interpretazione adeguatrice, trae dalla disposizione censurata una norma conforme alla Costituzione: disponendo il comma 418 che le risorse affluiscono «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello

³ Sia consentito il riferimento a G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, 224ss., da cui sono tratte la formula e le argomentazioni sinteticamente riportate nel testo.

⁴ Gli stessi articoli sono censurati dalla Regione ricorrente anche per violazione dell'art. 119, quarto comma Cost., in considerazione del fatto che la prevista riduzione delle spese priverebbe le Province e le città metropolitane «delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite». Tale questione è dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale, alla luce di una sua giurisprudenza secondo la quale, «qualora venga lamentata – in via principale o incidentale – la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, è necessario che venga fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (*ex multis*, sentenze n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014)».

Stato», esso non può che essere inteso 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». L'infondatezza della questione trova, dunque, la sua giustificazione nella interpretazione che la Corte offre delle disposizioni censurate. La Regione ricorrente lamentava l'esistenza di una lacuna (la mancanza di una disposizione che esplicitamente riconoscesse l'attribuzione agli enti subentranti delle risorse necessarie all'assolvimento delle funzioni trasferite); la Corte costituzionale colma interpretativamente questa lacuna (l'attribuzione delle risorse agli enti subentranti è implicita nella sistematica del processo di riordino delle Province⁵).

Una sentenza interpretativa di rigetto, dunque. O, forse, più precisamente, una sentenza interpretativa di rigetto *di principio*: perché la Corte deduce, interpretativamente, dal complesso sistema normativo in cui è inserita la disposizione censurata, che quest'ultima non può che essere intesa nel senso del vincolo di destinazione. Ma, riprendendo alcuni suoi precedenti specifici in materia (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015), afferma che, così come la vicenda straordinaria della riforma delle Province rientra nelle competenze del legislatore statale, anche la sua gestione (ivi incluso il trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate), che della prima costituisce uno specifico passaggio, «deve necessariamente essere affidata allo Stato», e che rientra, dunque, nelle competenze del legislatore statale la definizione delle modalità e della determinazione della allocazione di risorse. Ciò che manca, dunque, è la regola necessaria per la concretizzazione del principio⁶.

2.2. Una sentenza di inammissibilità per discrezionalità del legislatore.

Lungo il solco tracciato dalla precedente decisione corre la sentenza n. 84 del 2018, con la quale la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Lombardia, per violazione dell'art. 119, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione, nei confronti dell'intero testo della Legge di Bilancio per il 2017 (legge del 11 dicembre 2016, n. 232, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»). La Regione ricorrente lamentava, anche in questo caso, l'esistenza di una omissione legislativa incostituzionale: il legislatore statale, nell'approvare la legge di bilancio, non ha disposto alcuna riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali delle risorse sottratte a Province e città metropolitane, pur essendo, la legge di bilancio, «la sede naturale della materia»⁷.

Diversi sono i motivi che la Corte pone a fondamento della pronuncia di inammissibilità. In

⁵ Sentenza n. 205 del 2016, punto 6.2. del *Considerato in diritto*: «I commi 418, 419 e 451, dunque, non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente, perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti».

⁶ Sulla concretizzazione come applicazione di un principio, v., da ultimo, R. GUASTINI, *Discutendo*, Madrid, Marcial Pons, 2017, 359ss.

⁷ La Regione ricorrente, in subordine a una declaratoria di incostituzionalità della disposizione censurata con addizione, 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 n. 232 del 2016 incorrerebbe in illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3, Cost.».

ordine di trattazione nella decisione costituzionale: a) la genericità del ricorso, non avendo la ricorrente specificato «né l'entità del trasferimento né i relativi beneficiari»; b) l'incidenza di un eventuale intervento additivo, nel verso indicato dalla ricorrente, sull'insindacabile area delle scelte politiche⁸; c) la spettanza al legislatore statale della individuazione delle modalità, del *quantum*, dei tempi, nonché del *quomodo*⁹ per la riassegnazione delle risorse. Al di là della descritta scansione argomentativa, i motivi di inammissibilità possono essere, tutti, ricondotti sotto un'unica ragione: la tutela della sfera di discrezionalità del legislatore statale. Il secondo e il terzo motivo ne sono un'evidente esplicitazione. Ma lo è, certamente, anche il primo. Il tema della necessità che sia specificato, da parte della Regione ricorrente, l'intervento sollecitato è, infatti, introdotto con una precisazione: «(l) a riassegnazione delle risorse è [...] 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 [...]»¹⁰. Valutazioni che certamente rientrano nella competenza del legislatore statale. E' proprio la riconducibilità di tale motivo nell'alveo della discrezionalità del legislatore statale che lo rende – perlomeno secondo chi scrive – un argomento superfluo, contraddittorio e, per certi versi, pericoloso. Superfluo, in quanto assorbito dal pregnante argomento della discrezionalità legislativa; contraddittorio, perché se anche la Regione avesse allegato la documentazione necessaria alla predetta specificazione, non avrebbe potuto dirsi superata la lesione della discrezionalità del legislatore statale; e pericoloso, perché l'uso costante che la giurisprudenza costituzionale fa di questo argomento nei giudizi sollevati in via principale rischia (come si dirà in chiusura del presente commento) di contribuire alla trasformazione del ruolo del giudice delle leggi.

Come è consueto ritrovare in una decisione di inammissibilità per discrezionalità del legislatore, la sentenza si conclude con un monito a provvedere rivolto al legislatore statale: rientra nella logica del processo di riordino delle Province il dovere del legislatore statale di procedere, nel rispetto della sua discrezionalità, al rifinanziamento degli enti subentranti¹¹.

⁸ Sentenza n. 84 del 2018, punto 5 del *Considerato in diritto*: «[...] 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)».

⁹ Il riferimento è al tipo di atto legislativo attraverso cui il legislatore statale può prevedere la riassegnazione delle risorse. Afferma la Corte (punto 6 del *Considerato in diritto*) che «[l]a 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».

¹⁰ «[...] 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)» (Punto 4 del *Considerato in diritto*).

¹¹ Sentenza n. 84 del 2018, punto 7 del *Considerato in diritto*. «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

Il nesso tra le due decisioni (interpretativa di rigetto di principio e inammissibilità per discrezionalità del legislatore) appare in tutta la sua evidenza: affermato, seppure attraverso una deduzione interpretativa, un principio, quello del dovere del legislatore statale di riallocare le risorse necessarie agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali (prima pronuncia), la sua concretizzazione attraverso la determinazione della regola non può che spettare al legislatore statale (seconda pronuncia).

2.3. Una sentenza additiva di principio.

La questione della mancata riallocazione delle risorse torna, però, ancora una volta (e, probabilmente, non per l'ultima volta) dinanzi alla Corte costituzionale. Oggetto della censura sono, per quel che in questa sede rileva, i commi 1 e 2 dell'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 nella legge 21 giugno 2017, n. 96, i quali, modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 (Legge di stabilità 2015), dispongono una diversa ripartizione delle spese dovute dalle Province e delle città metropolitane e il corrispondente versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio statale¹². Analogamente a quanto avvenuto nei due casi precedenti, la Regione ricorrente lamenta la mancata riassegnazione delle risorse così percepite dallo Stato agli enti subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali e, invocando il vincolo di destinazione riconosciuto con la sentenza n. 205 del 2016, chiede che l'omissione legislativa sia dichiarata incostituzionale¹³. A differenza dei casi precedenti, però, la Corte ritiene la questione «parzialmente fondata»: dichiara, infatti, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1¹⁴, del d.l. n. 50 del 2017, «nella parte in cui non prevede la

fondamentali».

12 L'art. 16, comma 1, dispone che «il terzo periodo [del comma 418] è sostituito dal seguente: “Fermo restando per ciascun ente il versamento relativo all'anno 2015, l'incremento di 900 milioni di euro per l'anno 2016 e l'ulteriore incremento di 900 milioni di euro a decorrere dal 2017 a carico degli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario sono ripartiti per 650 milioni di euro a carico delle province e per 250 milioni di euro a carico delle città metropolitane”». L'art. 16, comma 2, stabilisce poi che «[p]er gli anni 2017 e seguenti l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è stabilito negli importi indicati nella tabella 1 allegata al presente decreto».

13 La Corte costituzionale avverte l'esigenza, probabilmente al fine di giustificare il diverso dispositivo rispetto al suo immediato precedente, di differenziare il ricorso presentato dalla Regione Toscana nel caso *de quo* da quello presentato dalla Regione Lombardia e conclusosi con la sentenza n. 84 del 2018. «Il *petitum* risulta [...] sufficientemente definito e non interferisce con la discrezionalità del legislatore, giacché la Regione non chiede a questa Corte di intervenire sulla legge di bilancio aggiungendo una nuova previsione, estranea a quelle ivi contenute, né di disporre direttamente il trasferimento a suo favore di un certo *quantum* di risorse, ma chiede di dichiarare l'illegittimità della specifica disposizione impugnata nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, non sancisce il dovere statale di riassegnare agli enti subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali le risorse di cui allo stesso comma 418» (punto 2.2. del *Considerato in diritto*). Una differenza che, però, non sembra così marcata. E' pur vero che nel caso precedente oggetto della questione di legittimità costituzionale è la legge di bilancio, mentre in questo caso una legge modificatrice della l. n. 190 del 2014. Ma, in entrambe le questioni le ricorrenti denunciano la mancata riassegnazione delle risorse in ossequio al dovere del legislatore statale così come ricostruito nella decisione n. 205 del 2016; e nessuna delle due ricorrenti chiede che sia disposto direttamente il trasferimento a loro favore di un certo *quantum* di risorse, quasi nella consapevolezza – si potrebbe dire – della sussistenza della discrezionalità del legislatore statale in materia.

14 La questione è dichiarata non fondata con riferimento al comma 2 del censurato art. 16, il quale «non modifica l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 ma si limita a fissare l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente

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 [...], e connesse alle stesse funzioni non fondamentali, restando riservata al legislatore statale l'individuazione del *quantum* da trasferire». La Corte ricorre, dunque, alla tecnica, la cui forza è più intensa rispetto a quelle finora adottate, della additiva di principio (sentenza n. 137 del 2018): in sostanza, rende esplicito quel principio che nella prima sentenza di questa sequenza aveva dedotto solo interpretativamente.

Che si tratti del terzo segmento, quasi inevitabile dal punto di vista della Corte, di una progressione per gradi di decisioni risulta plasticamente da un passaggio della motivazione: «[p]oiché 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 [...]». Il meno è trasformato, in virtù dell'addizione, in più. O meglio: il non detto (o il detto solo implicitamente) è trasformato in detto esplicitamente. Grava sul legislatore statale il dovere costituzionale¹⁵ di riassegnazione delle risorse agli enti subentrati. Ma, non indistintamente di tutte le risorse che Province e città metropolitane devono versare, a seguito del riordino delle funzioni, allo Stato; bensì, «solo [di quelle] risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle province». La parzialità dell'accoglimento sta, dunque, in quel «solo» (così ulteriormente precisando il principio). Rimane fermo che si tratta di un dovere che il legislatore statale deve assolvere nel pieno della propria discrezionalità: «[...] resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio».

3. La Corte dinanzi alle lacune tecniche.

In tutte e tre i casi le Regioni ricorrenti lamentano l'incompletezza dell'ordinamento giuridico, l'esservi una disposizione di meno¹⁶. Le disposizioni statali di volta in volta censurate, infatti, omettono di prevedere un determinato contenuto: l'attribuzione agli enti subentranti delle risorse necessarie all'assolvimento delle funzioni provinciali non fondamentali. Ciò di cui le stesse ricorrenti mostrano di essere consapevoli è che le soluzioni legislativamente possibili per colmare questa lacuna sono plurime e che la scelta circa la determinazione di questo contenuto rientra – e non può non rientrare, data la peculiarità della materia – nella discrezionalità del legislatore statale. La formulazione dei ricorsi e l'indicazione del verso dell'addizione proposto ne sono una testimonianza (a tal fine basti rammentare la richiesta avanzata, in subordine, dalla Regione Lombardia di un monito a provvedere da rivolgere al legislatore statale). E anche la Corte ne ha consapevolezza: la sequenza di pronunce, per quanto sia man mano cresciuta la forza

versamento, per gli anni 2017 e seguenti» (punto 2.3. del *Considerato in diritto*).

¹⁵ Sentenza n. 137 del 2018, punto 2.3. del *Considerato in diritto*. «La necessità che il riordino di tali funzioni sia accompagnato dal passaggio delle relative risorse [...] 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».

¹⁶ F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1946, 78ss., secondo il quale «l'incoerenza implica che vi sia una norma di troppo, e quindi una esuberanza normativa, la incompletezza, che vi sia una norma di meno, e quindi una deficienza normativa, onde il rimedio per la prima è la purgazione del sistema, della seconda, la integrazione».

decisionale, mantiene costante il richiamo alla discrezionalità legislativa.

La lacuna che si richiede sia colmata è, più precisamente, quella che Norberto Bobbio avrebbe definito una «lacuna tecnica»¹⁷. Non si è tanto in presenza di una lacuna normativa (nel senso di «mancanza di una norma certa», ove la disposizione c'è ma è suscettibile di possibilità applicative diverse¹⁸), o di una lacuna assiologica (nel senso di «mancanza di una norma adeguata (o opportuna o soddisfacente o giusta)», ove la norma certa esiste, ma non è quella – diremmo noi – costituzionalmente corretta¹⁹): queste sono «deficienze o imperfezioni di un ordinamento giuridico preso nel suo complesso, che dipendono da un vuoto che si apre oltre la legge»²⁰. Piuttosto si è in presenza di una lacuna tecnica, ossia di un «vuoto [che si apre] all'interno di una norma», disvelando «l'incompletezza non già dell'ordinamento, ma di una singola norma»²¹. Ciò si verifica quando le norme enunciano soltanto dei principi generali e non anche le modalità di applicazione di quei principi, oppure indicano il fine ultimo da raggiungere e non anche i mezzi necessari per raggiungerlo. Un esempio classico è quello della legge che prevede che un organo debba essere creato per via elettiva, ma non ne regola il procedimento elettorale. Un ulteriore esempio può essere quello da cui la sequenza di decisioni costituzionali ha preso le mosse: la legge statale prevede (o, meglio, come si è visto, la Corte le attribuisce il significato che essa preveda) il dovere dello Stato di attribuire le risorse necessarie all'assolvimento di determinate funzioni (il principio), ma non disciplina le modalità né la quantificazione di quell'allocazione (la regola). Riprendendo ancora Bobbio, «ciò che la lacuna tecnica rivela non è già l'impossibilità di regolare il caso giuridicamente, ma la possibilità aperta di regolarlo in modi diversi, tutti quasi giuridicamente ammessi»²².

La categorizzazione delle lacune²³ pone il giurista dinanzi a un problema: quello di colmarle, e correlativamente quello di individuare il soggetto cui spetta il compito di colmarle. Mentre le lacune normative possono essere colmate dall'autorità giudiziaria, disponendo questa dei poteri interpretativi che le consentono di trarre dalla disposizione esistente un significato piuttosto che un altro (e, dunque, individuare la regola per risolvere il caso concreto), le lacune ideologiche e le lacune tecniche necessitano dell'intervento del legislatore: è il legislatore statale che deve introdurre, nell'ordinamento giuridico, la regola adeguata a determinati valori e, all'interno della singola disposizione, la regola che del principio prescelto è applicazione²⁴.

17 N. BOBBIO, *Lacune del diritto*, in «Noviss. dig. it.», Utet, 1963, 187ss.

18 In questo caso – dice Bobbio – «“lacuna” significa non già mancanza di una norma purchessia, ma di una *norma certa*, ovvero possibilità aperta di risolvere un caso in un modo (seguendo l'analogia) o nel modo opposto (seguendo l'*argumentum a contrario*)» (*Ivi*, 197).

19 «Oltre al significato di “mancanza di una norma certa”, il termine “lacuna”, nel linguaggio giuridico, ha anche il significato di “mancanza di una norma adeguata (opportuna o soddisfacente o giusta)”. In questo senso i giuristi parlano di lacuna della legge anche quando esiste una norma certa, ma questa non è quella che deve essere, secondo i valori fondamentali assunti dallo stesso giurista, e in base ai quali egli giudica l'adeguatezza o l'inadeguatezza di un ordinamento giuridico. Queste lacune possono dirsi “politiche” o “ideologiche”, e rappresentano non una insufficienza ma una imperfezione dell'ordinamento giuridico» (*Ivi*, p. 197).

20 Sono quelle che Bobbio qualifica anche come lacune *extra legem*. *Ivi*, 198.

21 Sono quelle che Bobbio qualifica anche come lacune *intra legem*. *Ivi*, 198.

22 *Ivi*, 199.

23 Sulle diverse ipotesi costruttive delle tipologie di lacune nel diritto, v. P. CHIASSONI, *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, Bologna, il Mulino, 2007, 183ss.

24 Si badi, però, che quando l'adeguatezza di una disposizione deve essere valutata nei confronti non di un valore di giustizia, ma di principi costituzionali (mancanza di una norma

3.1. *L'insufficienza delle tecniche decisorie dinanzi alle lacune tecniche.*

Appurata la natura tecnica della lamentata lacuna, è possibile soffermarsi su alcuni profili di carattere processuale. Essa, infatti, sembra ergersi come un limite nella sequenza di decisioni costituzionali. Per quanto la Corte intuisca l'incostituzionalità della assenza di una disposizione allocativa e si sforzi, conseguentemente, di censurare il comportamento omissivo del legislatore statale, non può spingersi fino a colmare direttamente quel vuoto. Come essa stessa non sembra stancarsi di ribadire, la gestione della vicenda «deve necessariamente essere affidata allo Stato» (sentenza n. 205 del 2016); il riconoscimento «di un dovere di rifinanziamento degli enti nuovi titolari delle funzioni in questioni non condiziona [...] la discrezionalità del legislatore statale» (sentenza n. 84 del 2018); «resta riservata al legislatore statale l'individuazione, nel contesto delle valutazioni attinenti alle scelte generali di bilancio, del *quantum* da trasferire» (sentenza n. 137 del 2018).

Se ciò rende più semplice la comprensione (nel senso ampio di giustificazione) del primo segmento di questa successione (interpretativa di rigetto/inammissibilità per discrezionalità del legislatore), al tempo stesso rende più ardua quella del secondo segmento (inammissibilità per discrezionalità del legislatore/additiva di principio).

Come si è già detto, nella sentenza interpretativa di rigetto la Corte cerca di rendere esplicito un contenuto (assunto come) implicito nella normativa statale: le risorse, una volta ascritte al bilancio statale a seguito della riduzione delle entrate da parte delle Province, devono essere assegnate agli enti subentranti, in modo che questi ultimi possano adeguatamente svolgere le nuove funzioni attribuite. La mancanza di una disposizione che esplicitamente riconosca questo dovere è colmata interpretativamente. Il dovere di rifinanziamento, però, non può tradursi in una mera traslazione di importi da un ente a un altro; non è possibile alcuna automatica attribuzione: in ciò sta la natura tecnica della lacuna. Il principio è affermato; ma le modalità di attuazione di tale principio, dipendendo da una pluralità di fattori anch'essi di natura tecnica, sono rimesse al legislatore statale. In linea con questa pronuncia è, allora, la preferenza accordata, nel secondo tratto del primo segmento, a una sentenza di inammissibilità per discrezionalità del legislatore, con monito di intervenire a quest'ultimo rivolto.

Appare, invece, per certi versi, una forzatura il secondo segmento: il seguito della decisione di inammissibilità per discrezionalità del legislatore è rappresentato da una sentenza additiva di principio. Con essa la Corte sembra tradurre in principio positivamente posto quella interpretazione che era alla base della interpretativa di rigetto e quel monito espresso con la sentenza di inammissibilità, trasformando una lacuna tecnica (mancanza di un meccanismo) in lacuna assiologica (lesione dell'art. 119, primo comma, Cost., con riferimento alla corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse necessarie per l'assolvimento delle prime). Dalla accertata lesione del parametro costituzionale, però, non può farne discendere una dichiarazione secca di incostituzionalità: la disposizione non è incostituzionale per quel che dice, ma per quel che non dice. Né è possibile ricorrere a una decisione additiva di regola: non sussiste, infatti, un unico, e costituzionalmente vincolato, modo per determinare l'attribuzione delle risorse; ciò che è costituzionalmente vincolato è la attribuzione delle risorse (*an*), ma non la sua quantificazione (*quantum*), che rientra nella discrezionalità del legislatore²⁵.

che dovrebbe esserci in un rapporto deontico tra disposizione costituzionale e disposizione legislativa), forse sarebbe più corretto parlare non tanto di lacuna ideologica, quanto di lacuna normativa propria.

²⁵ La Corte sembra, dunque, non ritenere qualificabile come "regola" il decreto del Presidente del Consiglio

Se le sentenze additive di principio svolgono un ruolo fondamentale tra le formule decisorie intermedie nei giudizi sollevati in via incidentale, appaiono al contrario un'arma spuntata nei giudizi promossi in via principale²⁶. Sono note le ragioni che hanno indotto la Corte a elaborare le sentenze interpretative, prima, e quelle additive, poi²⁷: poter adattare i propri dispositivi alle esigenze derivanti dalla attuazione delle disposizioni costituzionali, evitando al contempo il formarsi del vuoto normativo. Ciò che, però, è peculiare delle sentenze interpretative di rigetto, differenziandole dalle additive di principio, è che con le prime la disposizione censurata "vive" (dovrebbe vivere) nell'ordinamento giuridico secondo l'interpretazione offerta dalla Corte (è accantonata dalla pratica applicativa la norma incostituzionale e suggerita l'utilizzazione della legge nella sua interpretazione conforme a Costituzione); con le seconde, invece, la disposizione, pur dichiarata incostituzionale, rimane nell'ordinamento ma integrata da un orientamento di principio, alla stregua del quale i giudici comuni sono chiamati a individuare la regola del caso concreto, in attesa di un intervento puntuale ad opera dal legislatore. Attraverso le prime, la Corte rende *persuasiva* una sua interpretazione; attraverso le seconde, rende *vincolante* un principio. In entrambi i casi, però, i destinatari delle decisioni mantengono margini per un loro libero apprezzamento: nel primo caso, è comunque sempre possibile trarre una interpretazione diversa da quella suggerita dalla Corte; nel secondo caso, è possibile scegliere, tra le molte possibili, la soluzione legislativa attuativa del principio (come si è soliti dire, il dispositivo delle sentenze additive di principio non può definirsi auto-applicativo, in quanto di per sé non sufficiente a integrare l'ordinamento conformemente a Costituzione). La differente intensità delle due pronunce, evidente nei giudizi in via incidentale, sembra affievolirsi nei giudizi promossi in via principale, ancor di più quando, come nel caso *de quo*, la lacuna che si chiede sia colmata è di natura tecnica. Come emerge dalla vicenda qui affrontata, sia nella sentenza n. 205 del 2016 (interpretativa di rigetto), sia nella sentenza n. 137 del 2018 (additiva di principio), la Corte ammette di non poter tradurre in regola quel principio: la pluralità di meccanismi idonei a quantificare le risorse necessarie agli enti subentranti all'assolvimento delle funzioni provinciali non fondamentali è tale che nessuna può dirsi costituzionalmente obbligata. Il limite consiste nel fatto che nessun altro che non sia il legislatore statale può, vincolato nell'*an*, disporre del *quantum*: non certamente i legislatori regionali, ma neanche l'autorità giudiziaria, non trattandosi – come la stessa Corte più volte ribadisce – di un automatismo. La maggiore forza della additiva di principio - che sta, rispetto alle altre decisioni intermedie, nella declaratoria di incostituzionalità - è, dunque, solo apparente²⁸.

dei ministri del 26 settembre 2014 «Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali», emanato in attuazione dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014.

26 Sul tema v. A. ANZON DENMIG, *L'additiva "di principio" nei giudizi in via principale*, in «Giur. cost.», 1993, 890; F. BENELLI, *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli (pregressi) alla dinamica attuale*, in «Le Regioni», 2002, 127ss.; L. A. MAZZAROLLI, *Il carattere peculiare delle pronunce «additive di principio» nei giudizi in via principale*, in «Le Regioni», 2000, 776ss.; D. PARIS, *Le sentenze interpretative di rigetto (e di inammissibilità) nel giudizio in via principale*, in www.giurcost.org, 2013.

27 Data l'esistenza di una estesa bibliografia sul tema, sia consentito rinviare almeno a A. ANZON DENMIG, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in «Giur. cost.», 1992, 3199ss.; G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, Giappichelli, 1996; C. PANZERA, *Interpretare Manipolare Combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli-Roma, ESI, 2013; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, cit., 221ss.

28 L. A. MAZZAROLLI, *Il carattere peculiare delle pronunce «additive di principio» nei giudizi in via principale*, cit., 783 – 784, secondo il quale è erroneo l'uso del termine "additiva" per qualificare questo tipo di decisione: «[...] se non manca l'indicazione del principio di livello costituzionale effettuata dalla Corte costituzionale, data la natura propria del giudizio in via diretta e data l'incidenza della pronuncia sui particolari rapporti tra

3.2. Previsioni.

Quando si affronta il tema del controllo di costituzionalità sulle omissioni legislative, si è soliti riconoscere che oggetto della questione di legittimità costituzionale non è né il testo della legge né la sua interpretazione, ma è una norma implicita, una norma omissiva. Ciò che viene dichiarato incostituzionale è la norma esclusiva implicita, con ciò rendendo possibile l'estensione della norma esplicita a casi originariamente omessi dalla previsione²⁹. Si verifica quella che è stata chiamata una "conversione di segno"³⁰: con la dichiarazione d'incostituzionalità dell'implicita esclusione, l'escluso viene a essere incluso. Ma, qui, non è possibile alcuna conversione di segno. Questo perché le lacune tecniche, a ben guardare, sono sempre lacune reali, ossia lacune non integrabili attraverso il ricorso al sistema giuridico, ma esclusivamente attraverso la previsione di un'apposita regola-meccanismo. E' pur vero che in alcuni casi la Corte ha fatto seguire all'inammissibilità per discrezionalità del legislatore una decisione di accoglimento con addizione³¹, a causa di una persistente inerzia del legislatore. Ma tale possibilità non sembra percorribile quando le questioni di legittimità hanno come oggetto lacune tecniche, colmabili solo attraverso una determinazione che necessariamente sfugge ai poteri della Corte: nelle ipotesi in questione si tratterebbe di quantificare risorse che andranno poi a incidere sul bilancio dello Stato.

L'esistenza di una lacuna tecnica costringe, dunque, la Corte, suo malgrado, ad arrestarsi. La sequenza graduata delle decisioni costituzionali pare destinata a interrompersi. L'adozione di una sentenza additiva di principio può essere intesa come espressione di un atteggiamento "coraggioso" da parte del giudice delle leggi; un tentativo di pungolare, fintanto che è possibile, il legislatore statale a intervenire. Ma, che cosa accade se l'inerzia del legislatore perdura? Non potrà certo la Corte dichiarare l'incostituzionalità *tout court* della disposizione censurata: quest'ultima non è incostituzionale in sé, ma per ciò che non

Stato e Regioni che vengono in gioco nel caso considerato, il principio non può servire a risolvere un (o più di un) caso concreto e quindi la pronuncia, per sua natura, non riguarda i giudici, ma solo il legislatore. [...] Solo quando l'indicazione del principio costituzionale possa servire (*anche*) ai giudici per risolvere i casi sottoposti ai loro giudizi, nell'attesa che il Parlamento provveda in senso conforme a quanto indicato dalla Corte, si può sostenere che quest'ultima abbia "aggiunto" alla normativa dichiarata incostituzionale un *quid* [...]. Ma se il giudice non c'entra, resta solo una sentenza che si potrebbe definire "di accoglimento, con indicazione di principi", che produce indubbiamente gli effetti tipici di una sentenza di accoglimento, arricchita di un'indicazione al legislatore di ciò che manca per rendere la normativa conforme a Costituzione [...]». Sono, queste, considerazioni che sottolineano la peculiarità (e, forse, l'estraneità) delle sentenze additive di principio nel giudizio in via principale. Esse, infatti, costringono l'A. verso due ulteriori precisazioni: «ammesso e non concesso che il legislatore stesso, nella sua discrezionalità, [...] ritenga di provvedere al riguardo» e «se il Parlamento non farà nulla, la sentenza in commento [avrà ottenuto] come risultato solo quello di bloccare l'operatività della regola». Ma, a ben vedere, si tratta di profili che non connotano le classiche additive di principio: perché da esse discende la discrezionalità del legislatore non *se* provvedere, ma *come* provvedere (in ciò sta la differenza rispetto alle sentenze monitorie); e perché esse non bloccano l'operatività della disposizione (altrimenti non si coglierebbe la differenza rispetto alle decisioni di accoglimento secco).

29 Sia consentito rinviare a V. MARCENÒ, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, in «Giur. cost.», 2000, 1985ss.

30 L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, I, 302.

31 Ne sono un esempio le decisioni in materia di trasmissione del cognome materno: a una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità fondata sulla considerazione che il *petitum* richiedeva «un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri della Corte» (sentenza n. 61 del 2006), la Corte, pur nella medesimezza della questione, approda a una decisione manipolativa (sentenza n. 286 del 2016), seppur non manca il riferimento a «un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità».

dice; ciò che dice deve, per ragioni di rilievo costituzionale, continuare a far parte dell'ordinamento giuridico. E neanche potrà ricorrere a una additiva di regola, avendo essa stessa già ammesso l'impossibilità di far creare la regola del caso concreto a qualcuno che non sia il legislatore^{32,33}.

In questo contesto alimenta qualche perplessità l'orientamento, ormai consolidato³⁴, nella giurisprudenza costituzionale di pretendere dalle Regioni ricorrenti la prova, con allegazione di documentazioni, della effettiva incidenza sulla loro autonomia finanziaria della disposizione statale censurata. La stessa sequenza di decisioni ora analizzate è animata da questa pretesa: nella sentenza n. 205 del 2016, una questione di legittimità costituzionale è dichiarata non fondata non soddisfacendo la Regione ricorrente «in alcun modo l'onere probatorio»³⁵; nella sentenza n. 84 del 2018, la questione è, tra gli altri e più pregnanti motivi (si veda quanto detto *supra*), inammissibile, in quanto sarebbe stato 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)»³⁶; nella sentenza n. 137 del 2018, il ricorso è, invece, ammissibile avendo la Regione ricorrente individuato l'ente beneficiario della riassegnazione delle

32 L. A. MAZZAROLLI, *Il carattere peculiare delle pronunce «additive di principio» nei giudizi in via principale*, cit., 784 - 785, nt. 24.

33 Si ricordi che in altre decisioni (n. 181 e 188 del 2015; e n. 10 del 2016) la Corte ha dichiarato, per violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost., l'incostituzionalità di disposizioni di leggi regionali che prevedevano riduzioni delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali, riduzioni che, seppur costituzionalmente ammissibili in attuazione del principio dell'equilibrio finanziario, divengono irragionevoli se «non accompagnat[e] da adeguate misure di riorganizzazione o di riallocazione delle funzioni» (sentenza n. 188 del 2015), con conseguente annullamento di specifici capitoli di bilancio. Si trattò, comunque, anche in questi casi, di sentenze additive di principio. Cfr. G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2015, 1461ss; F. PALLANTE, *Dai vincoli di bilancio ai vincoli al bilancio*, in «Giurisprudenza costituzionale», in «Giurisprudenza costituzionale», 2016, 2499.

34 La Corte ha ripetutamente affermato che ben possono aversi riduzioni di risorse senza necessaria violazione dell'autonomia finanziaria regionale, purché non tali da rendere inadeguato il finanziamento delle sue funzioni ed eccessivamente difficile il loro svolgimento (sentenze n. 65 e n. 10 del 2016; n. 188 del 2015). Grava, tuttavia, sulla Regione ricorrente l'onere di provare «in concreto che l'intervento normativo abbia dato luogo ad una insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione» (sentenze n.151 del 2016; n. 82 del 2015; n. 145 del 2008 e n. 29 del 2004).

35 Si tratta della questione che attiene alla violazione dell'art. 119, quarto comma, in quanto le Province e le città metropolitane sarebbero «private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite». L'onere probatorio non è soddisfatto, dice la Corte, «in quanto né l'atto introduttivo né la memoria integrativa forniscono dati di alcun tipo. Al ricorso sono allegati due documenti, ma il primo di essi (Corte dei conti, sezione delle autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, esercizio 2013, 29 dicembre 2014), oltre a riguardare un esercizio non toccato dalle norme impugnate, non fornisce elementi precisi, mentre il secondo (Documento della Banca d'Italia Finanza pubblica, fabbisogno e debito, 14 maggio 2014) riguarda solo i commi 435 e 459 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (impugnati con il medesimo ricorso: sentenza n. 151 del 2016)»; la produzione di alcuni documenti è comunque inutilizzabile, «in quanto consistono in tabelle prive di qualsiasi elemento (intestazione, firma o altro) idoneo a garantire o perlomeno a indicare la loro provenienza. Né la fonte delle tabelle è ricavabile dal ricorso (che si limita a citare i documenti) o dalla memoria (che parla di «prospetto aggiornato»). Dunque, poiché la Regione non ha fornito documenti ufficiali, ma mere rappresentazioni grafiche di dati contabili la cui provenienza non è nota, quanto prodotto non è idoneo a provare le affermazioni della ricorrente. Si rileva peraltro che il contenuto delle tabelle risulterebbe comunque, sotto diversi profili, inadeguato a fornire la prova richiesta» (punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

36 Punto 4 del *Considerato in diritto*.

risorse e precisato l'entità della risorse di cui chiede la riallocazione³⁷.

Sebbene utile al fine di evitare ricorsi privi di interesse effettivo delle Regioni, tale richiesta incorre in un duplice risvolto negativo: rendere eccessivamente gravosa la posizione della Regione ricorrente (accentuando la sua diversità rispetto a quella dello Stato ricorrente), e soprattutto – per quel che rileva ai limitati fini di questo commento - contribuire alla trasformazione della Corte costituzionale da giudice delle leggi a giudice dei conti. Un ruolo che, oltre a esulare dal suo proprio, richiederebbe strumenti e conoscenze di tale rilievo tecnico, quale è quello che connota la contabilità e la finanza pubblica, di cui i giudici costituzionali sono di per se stessi tendenzialmente (e inevitabilmente) privi.

* Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università di Torino

37 «[...] il ricorso della Regione Toscana indica in primo luogo l'ente che dovrebbe essere beneficiario della riassegnazione delle risorse. In esso si precisa infatti che la Regione stessa è subentrata nell'esercizio di diverse funzioni spettanti alle province e alla Città metropolitana di Firenze, in virtù di quanto disposto dalla legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», e si indicano specificamente le funzioni trasferite alla Regione. La Regione ha inoltre depositato in giudizio la nota del Presidente della Regione 30 marzo 2017, n. prot. 168867/A.130, con la quale si chiede allo Stato di trasferire al bilancio regionale le somme corrispondenti alle riduzioni di spesa di cui all'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 (nella nota si indicano le riduzioni subite dalle singole province toscane in relazione agli anni 2015 e 2016)» (punto 2.2. del *Considerato in diritto*).