

LA PRECARIA SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE PROVINCE E IL DISORDINE DELLA RELATIVA LEGISLAZIONE ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di Carlo Alberto Manfredi Selvaggi (*)

Abstract: La precaria situazione finanziaria degli enti locali ed in particolare delle province è da tempo al centro dell'interesse del legislatore e della giurisprudenza costituzionale. Proprio la Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 29 del 24 febbraio 2023, che ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 838, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, cc. 1, 3 e 4, Cost., dal Tar Lazio, ha messo al centro dell'attenzione, pur avendo dichiarato l'inammissibilità della questione, l'intricata e farraginoso situazione legislativa da cui dipendono le risorse statali destinate alle province, che sono indicate nella Costituzione come enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.), con conseguente necessità che esse siano dotate di risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell'ottica della corretta programmazione su un adeguato arco temporale, l'esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere, in ciò richiamando le precedenti sent. n. 10/2016 e n. 188/2015. Nel testo si è inoltre ricostruito il quadro normativo vigente sulla crisi finanziaria degli enti locali, e in particolare delle province, ripercorrendo i più significativi passaggi legislativi ed arresti giurisprudenziali, anche costituzionali, per meglio comprendere il richiamo della Consulta alla indispensabilità della dotazione finanziaria degli enti "di area vasta" al fine del pieno e corretto svolgimento delle funzioni loro demandate.

The precarious financial situation of local authorities, and in particular of the provinces, has long been the focus of interest of the legislator and of constitutional jurisprudence. The Constitutional Court, with the recent judgment No. 29 of 24 February 2023, which decided on the question of constitutional legitimacy of art. 1, c. 838, of Law 27 December 2017, n. 205, raised, with reference to art. 3, 97 and 119, cc. 1, 3 and 4, Cost., from the Regional Administrative Court of Lazio, put the focus of attention, despite having declared the inadmissibility of the issue, on the intricate and cumbersome legislative situation on which depend the state resources allocated to the provinces. Articles 114 and 119 of the Constitution define the provinces as constituent entities of the Republic endowed with autonomy, including financial autonomy: hence the need for them to be endowed with financial resources suitable to guarantee, also with a view to correct programming over an appropriate time frame, the exercise of the fundamental functions they are called to perform. The article reconstructs the current regulatory framework on the financial crisis of local authorities, and in particular of the provinces, tracing the most significant legislative and jurisprudential passages, including constitutional, to better understand the call of the Constitutional Court to the indispensability of the financial endowment of the "large area" institutions in order to fully and properly perform the functions entrusted to them.

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *La precaria situazione finanziaria delle province e il disordine della relativa legislazione.* – 3. *Il complesso e farraginoso meccanismo, congegnato dalla norma impugnata e contestato dal Tar, di distribuzione dei fondi da attribuire alle province.* – 4. *La decisione nella sentenza Corte cost. n. 29/2023 ed i suoi fondamenti.* – 4.1. *L'omesso tentativo di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, l'erroneità del presupposto interpretativo e gli inconvenienti di fatto.* – 4.2. *L'inammissibilità della questione per insufficiente ricostruzione del quadro normativo.* – 4.3. *L'incongruenza tra le doglianze "finanziarie" dell'ordinanza di rimessione e le risultanze dei bilanci della Provincia di Vercelli.* – 4.4. *I principi di buon andamento e di leale collaborazione e la supplenza dello Stato in caso di mancato raggiungimento dell'intesa.* – 4.5. *Le difficoltà di una sentenza di accoglimento (anche) in ragione dell'incertezza del petitum e dell'assenza di una soluzione costituzionalmente orientata.* – 5. *Considerazioni conclusive.*

1. Premessa

La precaria situazione finanziaria degli enti locali ed in particolare delle province è da tempo al centro dell'interesse del legislatore e della giurisprudenza costituzionale.

Proprio la Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 29 del 24 febbraio 2023 (Pres. Sciarra, Red. Buscema) che ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 838, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, commi primo, terzo e quarto, della Costituzione, dal Tar Lazio, Sez. I-ter, ha messo al centro dell'attenzione, pur avendo dichiarato l'inammissibilità della questione, l'intricata e farraginoso situazione legislativa da cui dipendono le risorse statali destinate alle province, che sono indicate nella Costituzione come

(*) C.A. Manfredi Selvaggi è presidente di sezione della Corte dei conti e professore a contratto di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi del Molise.

enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.), con conseguente necessità che esse siano dotate di risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell’ottica della corretta programmazione su un adeguato arco temporale, l’esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere, in ciò richiamando le precedenti sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015.

2. La precaria situazione finanziaria delle province e il disordine della relativa legislazione

Nell’attuale contesto, le province hanno importanti funzioni da svolgere (c.d. funzioni fondamentali) e un sistema di finanziamento precario e improvvisato che dà l’idea di una mancanza di programmazione e di decisioni prese in via d’urgenza e quindi in maniera affrettata; un sistema che evidenzia le difficoltà di individuare dei criteri adeguati e ragionevoli per ripartire i (pochi) fondi statali destinati alle province, dovendosi altresì tenere conto delle difficoltà di conoscere le reali esigenze finanziarie delle singole province.

La riforma degli enti locali, introdotta con la l. n. 56 del 7 aprile 2014 (c.d. legge Delrio), ha ridefinito l’ordinamento delle province ed istituito le città metropolitane. In particolare, le province sono state definite (così come le città metropolitane) “enti di area vasta”.

La suddetta riforma era stata effettuata nella prospettiva di una riforma costituzionale che prevedeva la soppressione delle province quali enti costituzionalmente necessari. Venuto meno il progetto di revisione costituzionale, all’esito del referendum confermativo del 4 dicembre 2016, si è aperto il dibattito sull’opportunità di un nuovo intervento legislativo organico, che non vi è mai stato. La riforma del 2014 ha inciso anche sul personale delle province, interessato da alcune disposizioni di riordino. Per quanto concerne gli assetti finanziari, dopo alcuni interventi che hanno ridimensionato le risorse del fondo di riequilibrio provinciale, sono poi intervenute – stante la conferma dell’ente provincia a seguito degli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – diverse misure di sostegno finanziario, volte al conferimento delle risorse necessarie per l’esercizio delle funzioni fondamentali dell’ente. Il d.l. n. 162/2019 reca inoltre talune disposizioni in materia di facoltà di assumere da parte delle province e delle città metropolitane per molti aspetti analoghe a quelle introdotte per le regioni a statuto ordinario e per i comuni dal d.l. n. 34/2019.

La citata l. n. 56/2014 ha, come detto, previsto un’ampia riforma in materia di enti locali mediante l’istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. La legge definisce altresì le funzioni fondamentali di città metropolitane e province, riconoscendo una competenza più ampia alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni (1).

La l. n. 56/2014 reca una disciplina per il riordino delle province (art. 1, c. 51) che si applica direttamente nelle regioni a statuto ordinario, senza necessità dell’intermediazione di una legge regionale. Punto qualificante del nuovo ordinamento delle province è la ridefinizione delle funzioni a queste spettanti. In particolare, l’impianto riformatore distingue tra funzioni fondamentali, ossia quelle demandate alle province dalla stessa l. n. 56/2014, e funzioni non fondamentali, ossia quelle eventualmente riattribuite alle province all’esito dell’attuazione del processo riformatore.

Nello specifico, le funzioni fondamentali sono: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali c) programmazione provinciale della rete scolastica d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell’edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Le province possono altresì, d’intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

In base alla l. n. 56/2014, le altre funzioni non fondamentali, già esercitate dalle province, sono oggetto di un riordino complessivo mediante accordo in sede di Conferenza unificata, con il quale Stato e regioni devono individuare in modo puntuale tali funzioni e stabilirne le relative competenze sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell’ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione. Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito d.p.c.m. e le regioni con proprie leggi. Come previsto dalla l. n. 56/2014, le funzioni che nell’ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell’effettivo avvio di esercizio da parte dell’ente subentrante; tale data è determinata nel d.p.c.m. per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione per le funzioni di competenza regionale.

(1) Corte cost. n. 50/2015, ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune regioni nei confronti della riforma di cui alla l. n. 56/2014, relative, principalmente: alla lamentata carenza di competenza legislativa statale per quanto riguarda l’istituzione e la disciplina delle città metropolitane; al mancato rispetto della procedura prevista dall’art. 133 Cost. ai fini del mutamento delle circoscrizioni provinciali e della perimetrazione delle città metropolitane nell’ambito di una regione; infine, alla scelta di un modello di governo di secondo grado, caratterizzato totalmente da organi elettivi indiretti. In particolare, la Corte ha riconosciuto che la l. n. 56/2014 “ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione”.

Nell'ambito della riforma degli enti locali disposta dalla l. n. 56/2014, la l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) aveva introdotto una disciplina per il personale interessato dai processi di mobilità conseguenti alla riduzione dell'organico delle province. In particolare, il comma 421 (successivamente abrogato dal d.l. n. 162/2019) disponeva, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la riduzione del 50% della dotazione organica delle province (che comunque potevano deliberare una riduzione superiore – nel rispetto di divieti specificamente individuati per le province delle regioni a statuto ordinario), con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedentario verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni. Con il d.m. 14 settembre 2015 sono stati definiti i criteri per l'attuazione delle suddette procedure di mobilità; successivamente sono intervenute disposizioni ulteriori, tra cui si ricordano, in particolare: il d.l. n. 113/2016, che ha previsto la possibilità di riattivare le procedure di mobilità per i comuni e le città metropolitane delle regioni in cui sia stato ricollocato il 90% del personale soprannumerario delle province; la l. n. 205/2017, che è intervenuta su alcuni profili (relativi alla dotazione organica, agli oneri, al trattamento economico) del trasferimento alle regioni del personale delle città metropolitane e delle province (in soprannumero e in servizio a tempo indeterminato presso i centri per l'impiego), nonché in relazione al trattamento economico e giuridico del personale delle città metropolitane e delle province trasferito ad altre pubbliche amministrazioni.

Conclusosi il suddetto procedimento di mobilità, attualmente la disciplina delle facoltà assunzionali di province e città metropolitane è dettata dall'art. 33, c. 1-*bis*, del d.l. n. 34/2019 ed è analoga a quella introdotta per le regioni a statuto ordinario e per i comuni dal medesimo art. 33 (sul punto, si veda il tema in materia di dotazioni organiche della p.a.) e che parametrizza le assunzioni a tempo indeterminato di tali enti non più ai risparmi prodotti dalle uscite dell'anno precedente (o in corso, ricorrendo determinate condizioni), ma al rapporto percentuale fra la spesa per il personale e le entrate correnti. In base alla richiamata disciplina, i suddetti enti locali possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite di una spesa complessiva per il personale non superiore ad un determinato valore soglia, definito dal d.m. 11 gennaio 2022, che ha fissato al 1° gennaio 2022 la decorrenza per l'applicazione della suddetta disciplina. Il richiamato valore soglia è definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti, senza tener conto degli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione per il fondo crediti di dubbia esigibilità. In ogni caso le assunzioni devono essere disposte in coerenza con piani triennali di fabbisogno di personale e nel rispetto dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. Le province e le città metropolitane sono tenute ad intraprendere un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto con l'obiettivo di conseguire il valore soglia nel 2025, anche attraverso l'attuazione di un *turnover* inferiore al 100%. Qualora tale obiettivo non sia raggiunto, le assunzioni di personale non potranno eccedere il 30% di coloro che cessano dal servizio.

Con riferimento al quadro finanziario delle province e delle città metropolitane ed al concorso alla finanza pubblica occorre evidenziare che l'attuazione del federalismo fiscale per le province, come delineato dal d.lgs. n. 68/2011, è stato fortemente condizionato dalle manovre di finanza pubblica poste in essere a partire dal 2010 in seguito all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria, nonché dalle riforme istituzionali approvate nella XVII Legislatura (2013-2018), che prevedevano la soppressione dell'ente provincia e che hanno portato a circoscrivere le risorse finanziarie destinate a tali enti, in vista del ridimensionamento delle funzioni fondamentali ad esse riconducibili. La nuova disciplina prevista dalla l. n. 56/2014 è stata espressamente qualificata come transitoria, nelle more della riforma costituzionale del titolo V, che prevedeva l'abrogazione delle province. L'esito referendario negativo, che ha determinato l'interruzione del processo di riforma avviato con la l. n. 56/2014 e il mantenimento dell'ente provincia, ha di fatto cristallizzato una condizione di incertezza sia degli assetti istituzionali che degli aspetti finanziari degli enti in questione. Come rilevato allora dalla Corte dei conti – cfr. audizione sulla finanza delle province e città metropolitane tenuta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (febbraio 2017) – *“la mancata conferma in sede di consultazione referendaria del testo di riforma costituzionale ha determinato l'interruzione del processo di riforma, creando una condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente”*.

Sotto il profilo finanziario, le manovre di finanza pubblica, poste in essere in relazione all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria, hanno significativamente eroso nel corso degli anni le risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali. Il contributo alla finanza pubblica dell'ente provincia è stato assicurato attraverso misure di riduzione delle risorse ad esse attribuite, con strumenti tesi a inasprire gli obiettivi di bilancio ad invarianza di risorse attribuite (patto di stabilità interno), nonché, successivamente alla riforma avviata con la l. n. 56/2014, mediante la statuizione di risparmi di spesa corrente (attualmente, dell'importo di 3 miliardi di euro annui, ai sensi dell'art. 1, c. 418, della l. n. 190/2014). Va ricordato che l'obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica discende dalla competenza dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, indicata dall'art. 117 della Costituzione, ed è più esplicitamente previsto dalla attuale formulazione dell'art. 119 della Costituzione – operata dalla l. cost. n. 1/2012 – volta ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. L'art. 119 Cost., infatti, oltre a specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni) è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, prevede che gli enti territoriali concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Il contributo richiesto dall'art. 1, c. 418, della l. n. 190/2014, nell'importo di 3 miliardi di euro annui di risparmi di spesa corrente da versare al bilancio dello Stato, si aggiungeva a quello disposto dall'art.

19 del d.l. n. 66/2014, pari a 69 milioni a decorrere dal 2016, in considerazione dei minori costi della politica derivanti dalla l. n. 56/2014 (gratuità cariche politiche e venir meno sistema elettorale provinciale). Si rammenta, tra l'altro, che tali tagli si accompagnavano (art. 1, c. 421, l. n. 190/2014) alla consistente riduzione della spesa di personale degli enti di area vasta delle regioni a statuto ordinario (50% per le province e 30% per le città metropolitane), attraverso il trasferimento presso altri enti (in prevalenza amministrazioni dello Stato e regioni) del personale in servizio presso le province e le città metropolitane interessate, in previsione della loro soppressione.

Riguardo al fondo sperimentale di riequilibrio provinciale, i tagli disposti dai provvedimenti normativi di *spending review* – principalmente quello disposto dal d.l. n. 95/2012 (pari a 1.250 milioni dal 2015), che grava sul fondo per 1.090 milioni di euro annui – ne hanno sostanzialmente azzerato la dotazione, inficiandone, di fatto, la finalità programmatica e di riequilibrio ad esso assegnata dal legislatore. La Corte dei conti ha più volte sottolineato, in questi anni (si veda, ad esempio, la Relazione sul “Riordino delle province, aspetti ordinamentali e riflessi finanziari” del 2015), come le risorse da fondo sperimentale di riequilibrio rappresentino ormai un’entrata solo nominale. Le decurtazioni hanno determinato, addirittura, il fenomeno dei “trasferimenti negativi”, che si concretizzano in un obbligo forzoso di rimborso a carico degli enti provinciali. L’applicazione delle norme di contenimento della finanza pubblica ha, cioè, progressivamente invertito il flusso dei trasferimenti dallo Stato verso le province: per la quasi totalità delle province e delle città metropolitane il saldo algebrico si conclude con una posizione debitoria nei confronti dello Stato che gli enti devono liquidare attraverso versamenti diretti o attraverso prelievi a cura dell’Agenzia delle entrate. Nel d.m. interno 8 marzo 2021, ultimo decreto di ripartizione del fondo sperimentale di riequilibrio per l’anno 2021 (posto che dal 2022 è entrata in vigore la riforma del sistema di finanziamento del comparto provinciale), sono evidenziati i recuperi e le riduzioni operate in forza delle disposizioni di finanza pubblica ed il significativo disallineamento tra le somme astrattamente spettanti a titolo di fondo sperimentale, quelle effettivamente assegnate e quelle, addirittura, oggetto di recupero (espresse nella tabella in appendice al decreto di riparto). Nell’art. 2 del citato decreto si evidenzia come sulle risultanze della ripartizione dell’ammontare lordo del fondo sperimentale di riequilibrio – effettuata secondo i criteri di riparto del d.m. 4 maggio 2012 – sono applicate le riduzioni previste: a) dall’art. 9 del d.l. 6 marzo 2014, n. 16 (costi della politica); b) dall’art. 16, c. 7, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (*spending review*); c) per somme a debito dovute in base all’art. 61, cc. 1 e 2, del d.lgs. n. 446/1997, all’art. 8, c. 5, della l. n. 124/1999, ed all’art. 10, c. 11, della l. n. 133/1999 (riduzioni dei contributi in relazione a: gettiti dei tributi Ipt (imposta provinciale di trascrizione) e responsabilità civile auto, trasferimento del personale Ata (personale amministrativo, tecnico e ausiliario degli istituti e scuole di istruzione primaria e secondaria, delle istituzioni educative e degli istituti e scuole speciali statali) a carico dello Stato, maggior gettito dell’addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica).

Il comparto province-città metropolitane è stato pertanto interessato a partire dal 2010 da rilevanti tagli dei trasferimenti – previsti dall’art. 14, c. 1, del d.l. n. 78/2010 e dall’art. 28, c. 8, del d.l. n. 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia) e dall’art. 16, cc. 1-7, del d.l. n. 95/2012 (c.d. *spending review*), poi implementati dalla l. n. 228/2012 (legge di stabilità 2013). Nel dettaglio, l’art. 14, c. 1, del d.l. n. 78/2010 ha richiesto alle province un concorso alla finanza pubblica per 300 milioni di euro per l’anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2012. L’art. 28, c. 8, del d.l. n. 201/2011 ha previsto, a carico delle province, una riduzione a decorrere dall’anno 2012 del fondo sperimentale di riequilibrio nella misura di 415 milioni di euro. L’art. 16, c. 7, del d.l. n. 95/2012, c.d. *spending review*, ha disposto l’ulteriore riduzione del fondo sperimentale di 500 milioni per l’anno 2012, di 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 1.050 milioni a decorrere dall’anno 2015: la successiva legge di stabilità 2013 ha rimodulato detti tagli, che risultano ora essere pari a 1.200 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2013 e 2014, ed a 1.250 milioni a decorrere dal 2015 (di cui 1.090 milioni sul fondo di riequilibrio per le province delle regioni a statuto ordinario). In tale ultimo caso, la riduzione di risorse è affiancata da un obbligo per l’ente interessato di comprimere la spesa corrente in pari misura. Ulteriori tagli sono stati introdotti, in relazione alla riduzione dei costi della politica, con il d.l. n. 16/2014, che all’art. 9 stabilisce in 7 milioni di euro, a decorrere dall’anno 2014, la riduzione delle risorse a favore delle province in correlazione alla riduzione del 20% del numero dei consiglieri comunali e alla determinazione del numero massimo degli assessori provinciali, in misura pari a un quarto del numero dei consiglieri della provincia. A partire dal 2014, con il d.l. n. 66/2014 (art. 47), il concorso alla finanza pubblica delle province è stato assicurato mediante la richiesta di risparmi di spesa corrente da versare al bilancio dello Stato, pari a complessivi 444,5 milioni per il 2014, 576,7 milioni per il 2015 e a 585,7 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2018, relativi a determinate categorie di spesa (per acquisto di beni e servizi, per autovetture, per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa). Dal 2019, è venuta meno la misura del concorso richiesta ai sensi del d.l. n. 66/2014. In aggiunta, l’art. 19 del d.l. n. 66/2014 ha previsto un ulteriore contributo alla finanza pubblica da parte di province, inserito quale c. 150-*bis* dell’art. 1 della l. n. 56/2014 (pari a 100 milioni di euro per il 2014, 60 milioni per il 2015 e a 69 milioni a decorrere dal 2016), in considerazione dei minori costi della politica derivanti dalla l. n. 56/2014 (gratuità cariche politiche e venir meno sistema elettorale provinciale). Dal 2019, è venuta meno la misura del concorso richiesta ai sensi del d.l. n. 66/2014.

Ma il concorso più rilevante è quello richiesto dall’art. 1, c. 418, della l. n. 190/2014, che (anche in considerazione delle misure di riordino delle funzioni introdotte dalla citata l. n. 56/2014, che, sostanzialmente, limita il novero delle funzioni da esercitare a quelle fondamentali specificamente individuate) impone alle province risparmi di spesa corrente nell’importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di 3 miliardi a decorrere dal 2017 (da versare

ad apposito capitolo del bilancio dello Stato). A seguito della mancata conferma in sede di consultazione referendaria del testo di riforma costituzionale, è risultata evidente nel dibattito politico l'insostenibilità finanziaria delle riduzioni di risorse correnti richieste al comparto a titolo di concorso alla finanza pubblica, ai fini del perseguimento degli equilibri finanziari. Pertanto, negli ultimi anni, sono state attivate misure straordinarie volte a ristorare le forti decurtazioni operate in attuazione del c. 418 dell'art. 1 della l. n. 190/2014 e a garantire il sostegno finanziario alle province e alle città metropolitane per l'esercizio delle funzioni ad esse attribuite (in primo luogo, edilizia scolastica e rete viaria). Durante l'emergenza pandemica, l'espletamento delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane è stato sostenuto, nel 2020 e nel 2021, mediante l'apposito fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali (istituito dall'art. 106 del d.l. n. 34/2020 e più volte rifinanziato), che ha assicurato a tutti gli enti territoriali le risorse necessarie, assegnate a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza da Covid-19 rispetto ai fabbisogni, per un complesso di risorse pari a 950 milioni di euro per il 2020 e 150 milioni di euro per il 2021. Tuttavia, il carattere straordinario e non continuativo che ha caratterizzato le misure finanziarie adottate per far fronte alla crescente difficoltà delle province di adempiere alle proprie funzioni, ha inciso sulla capacità di programmazione degli enti, tanto da indurre lo stesso legislatore a prevedere in questi ultimi anni la facoltà per tali enti di ridurre l'orizzonte di bilancio dal triennio alla singola annualità. Come sottolineato dalla Corte dei conti nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali di giugno 2021, per effetto di tali interventi straordinari sono stati registrati consistenti incrementi delle entrate di parte capitale, cui ha corrisposto un analogo incremento della spesa in conto capitale. Tuttavia, ribadisce la Corte dei conti, *“sull'ampliamento delle risorse pesano, ancora in misura significativa, i contributi alla finanza pubblica che gli enti provinciali devono versare allo Stato, attraverso risparmi sulla spesa corrente. Rimane, infatti, l'impianto precedente, che consente di determinare l'entità delle risorse effettivamente a disposizione delle province e delle città metropolitane solo a seguito delle compensazioni fra i fondi da attribuire agli enti ed il contributo che gli stessi devono apportare al perseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica”*.

Proprio in considerazione della mancata attuazione del quadro di riforma complessiva degli enti di area vasta e della evidente insostenibilità finanziaria delle riduzioni di risorse correnti, l'art. 1, c. 2-ter, del d.l. n. 91/2018 aveva disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina di province e città metropolitane. Il tavolo tecnico-politico, insediato il 20 dicembre 2018, ha lavorato fino all'agosto 2019 ma ormai non è più operante. Il processo di riforma del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane, avviato dalla legge di bilancio per il 2021 e messo a punto dalla successiva legge di bilancio per il 2022, è divenuto operativo a decorrere dal 2022.

A seguito delle conseguenti difficoltà economico-finanziarie del comparto, dal 2016 sono state attivate misure straordinarie a favore di province e città metropolitane, sia di carattere finanziario, con l'autorizzazione di diversi contributi a sostegno della spesa per l'esercizio delle funzioni fondamentali, sia di tipo contabile, quali, in particolare, la possibilità di approvare il solo bilancio annuale (anziché quello triennale), la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti e la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, l'ampliamento da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti del limite massimo di ricorso, da parte degli enti locali, ad anticipazioni di tesoreria.

Diversi sono stati i contributi riconosciuti a vario titolo dal legislatore in favore delle province e delle città metropolitane (principalmente per l'esercizio delle funzioni fondamentali e in materia di strade e scuole) al fine di riassorbire parte del concorso alla finanza pubblica. Alcuni di questi contributi, infatti, (e precisamente quelli attribuiti ai sensi del c. 838 dell'art. 1 della l. n. 205/2017, unitamente a quelli di cui agli artt. 1, c. 754, della l. n. 208/2015 e 20, c. 1, del d.l. n. 50/2017) sono versati direttamente dal Ministero dell'interno all'entrata del bilancio dello Stato, a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti. Altri contributi sono autorizzati in conto capitale, a sostegno della spesa di investimento del comparto province-città metropolitane. In particolare: art. 1, c. 754, l. n. 208/2015, che prevede per le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario un contributo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (di cui 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 a favore delle province e 250 milioni di euro a favore delle città metropolitane), finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica; art. 1, c. 764, l. n. 208/2015, che istituisce un fondo con una dotazione di 60 milioni di euro da ripartire tra le province delle regioni a statuto ordinario per una quota pari al 66% per favorire il mantenimento della situazione finanziaria corrente per l'anno 2016 e per il restante 34% per concorrere alla corresponsione del trattamento economico al personale in soprannumero. Al riguardo, l'art. 1, c. 421, della l. n. 190/2014 associa al concorso alla finanza pubblica di cui al c. 418 della medesima legge, la revisione della dotazione organica delle province, al fine di conseguire una riduzione della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della l. n. 56/2014 (aprile 2014) nella misura del 30%. Il personale in soprannumero è stato assorbito dalle altre amministrazioni pubbliche nell'ambito delle proprie capacità assunzionali, senza, dunque, riflessi negativi per le amministrazioni riceventi e con effetti positivi per le province e le città metropolitane cedenti. Il riparto del contributo per il personale soprannumerario è avvenuto, sostanzialmente, in proporzione alle unità di personale dichiarato in soprannumero, e non ancora ricollocato, secondo le risultanze del monitoraggio attivato dal Dipartimento della funzione pubblica; art. 1, c. 947, l. n. 208/2015, che reca un contributo complessivo di 70 milioni per l'anno 2016 (incrementato a 75 milioni per il 2017) a

favore degli enti (province, città metropolitane o comuni) che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche. Si tratta delle funzioni che il medesimo art. 1, c. 947, attribuisce alle regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, esse erano già state attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni (cfr. riparto 2016: d.p.c.m. 30 agosto 2016; riparto 2017: d.p.c.m. 28 settembre 2017). Tali contributi sono stati rifinanziati per gli anni successivi dall'art. 1, c. 70, della l. n. 205/2017 (2).

Nelle more della definizione di un nuovo quadro di riforma complessiva del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane, in linea con i dettami del federalismo fiscale, questi contributi di carattere straordinario, che

(2) Devono inoltre ricordarsi i seguenti articoli: art. 7-*bis*, c. 1, d.l. n. 113/2016, che attribuisce un contributo per l'anno 2016 di 48 milioni di euro alle province delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali (d.m. 17 ottobre 2016, a seguito di intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali sui criteri di riparto del 27 settembre 2016); art. 7-*bis*, c. 2, d.l. n. 113/2016, che assegna un contributo in conto capitale per l'anno 2016 di 100 milioni di euro alle province delle regioni a statuto ordinario per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria (d.m. 17 ottobre 2016); art. 1, c. 438, l. n. 232/2016, che istituisce un fondo, denominato "Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali", con una dotazione di 969,6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046, e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027. Tale fondo, ripartito con d.p.c.m. 10 marzo 2017, è attribuito, a decorrere dall'anno 2017, per 250 milioni di euro annui alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario e per 650 milioni di euro alle province delle regioni a statuto ordinario, in proporzione all'ammontare della riduzione della spesa corrente per l'anno 2016 di ciascuno degli enti; art. 20, cc. 1 e 1-*bis*, d.l. n. 50/2017, che prevede un contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle province delle regioni a statuto ordinario di 180 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018, e di 80 milioni annui a decorrere dall'anno 2019 (ripartiti con d.m. 14 luglio 2017). Il contributo di 12 milioni di euro assegnato per il 2018 dal c. 1-*bis* del d.l. n. 50/2017 è stato assorbito dai nuovi contributi autorizzati per le medesime finalità dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, cc. 838-842, l. n. 205/2017); art. 20, c. 3, d.l. n. 50/2017, che autorizza un contributo in conto capitale di 170 milioni di euro per l'anno 2017 per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria di competenza delle province delle regioni a statuto ordinario (d.m. 14 luglio 2017); art. 25, cc. 1 e 2-*bis*, d.l. n. 50/2017, che stabilisce che una quota del fondo investimenti, di cui all'art. 1, c. 140, della l. n. 232/2016, per un importo pari a 64 milioni di euro per l'anno 2017, 118 milioni di euro per l'anno 2018, 80 milioni di euro per l'anno 2019 e 44,1 milioni di euro per l'anno 2020, è attribuita alle province e città metropolitane per il finanziamento di interventi in materia di edilizia scolastica. Il c. 2-*bis* dispone, altresì, l'attribuzione di ulteriori 15 milioni di euro per l'anno 2017, in favore di province e città metropolitane, per il finanziamento delle medesime attività di edilizia scolastica (d.m. istruzione 8 agosto 2017); art. 15-*quinqies*, c. 2, d.l. n. 91/2017, che assegna alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali, un contributo complessivo di 100 milioni di euro per l'anno 2017, di cui 72 milioni di euro a favore delle province e 28 milioni di euro a favore delle città metropolitane (ripartito con d.m. interno 29 settembre 2017 e d.m. 4 ottobre 2017); art. 1, c. 70, l. n. 205/2017, che reca un contributo di 75 milioni per il 2018 per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 1, c. 947, della l. n. 208/2015, relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio, attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni (riparto 2018: d.p.c.m. 21 dicembre 2018). Tale contributo è stato esteso, nell'importo di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, dall'art. 1, c. 561, e dalla sezione II della legge di bilancio 2019 (l. n. 145/2018) (riparto 2019: d.p.c.m. 1 agosto 2019); art. 1, c. 838, l. n. 205/2017, che autorizza un contributo di 428 milioni in favore delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2018, per il finanziamento delle funzioni fondamentali, che viene ripartito per 317 milioni in favore delle province e per 111 milioni in favore delle città metropolitane, ed un ulteriore contributo per le sole province di 110 milioni annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni annui a decorrere dall'anno 2021 (ripartiti, per le città metropolitane con d.m. interno 7 febbraio 2018, e per le province, per gli anni 2018-2020, con d.m. 19 febbraio 2018. Il contributo per le sole province, disposto a decorrere dall'anno 2021, è stato ripartito con d.m. 25 gennaio 2021); art. 1, c. 1076, l. n. 205/2017, che prevede un contributo in conto capitale al finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane per una spesa di 120 milioni di euro per il 2018 e di 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023, per complessivi 1.620 milioni di euro nel periodo 2018-2023. Tali contributi, si ricorda, sono stati integrati dalla legge di bilancio per il 2020 (cfr. *ultra*); art. 1, c. 1079, l. n. 205/2017, che prevede l'istituzione del fondo per la progettazione degli enti locali, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione in conto capitale di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2030; art. 1, c. 889, l. n. 145/2018, che attribuisce un contributo in conto capitale di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2033 alle province delle regioni a statuto ordinario, da destinare al finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale per la manutenzione di strade e scuole (da ripartire per il 50% tra le province che presentano una diminuzione della spesa per la manutenzione di strade e scuole nell'anno 2017 rispetto alla media del triennio 2010-2012 e per il 50% in proporzione all'incidenza nel 2018 della manovra di finanza pubblica rispetto al gettito 2017 dell'imposta Rc auto, dell'imposta provinciale di trascrizione, nonché del fondo sperimentale di riequilibrio). Il riparto è stato definito con d.m. interno 4 marzo 2019, a seguito dell'intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 24 gennaio 2019; art. 1, c. 62, l. n. 160/2019, che integra le risorse già stanziati dal c. 1076 dell'art. 1 della l. n. 205/2017 per la concessione a province e città metropolitane di contributi destinati al finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria, di ulteriori 3,4 miliardi (da 1,62 a oltre 5 miliardi di euro), estendendo le risorse fino all'anno 2034. Tale importo è stato poi rimodulato con un incremento di 345 milioni di euro dall'art. 38-*bis* del d.l. n. 162/2019 (c.d. proroga termini), per un complesso di risorse pari a 5,3 miliardi di euro. Il contributo è stato successivamente aumentato dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, c. 840, l. n. 205/2017) a 35 milioni di euro per l'anno 2018 e a 40 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019. Da ultimo, a seguito delle conseguenze finanziarie determinate dalla diffusione del Covid-19, le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali degli enti locali sono state garantite, sia nel 2020 che nel 2021, mediante la costituzione di un apposito fondo che ha assicurato agli enti locali il ristoro delle minori entrate locali connesse all'emergenza epidemiologica rispetto ai fabbisogni di spesa, per un complesso di risorse pari a 5,2 miliardi di euro nel 2020 e a 1,5 miliardi di euro nel 2021, di cui 950 milioni nel 2020 e 150 milioni nel 2021 assegnate a province e città metropolitane. Ciò al fine di garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni, onde evitare che l'insorgere della pandemia potesse comportare un indiscriminato deterioramento degli equilibri di bilancio dei comuni e delle province e città metropolitane.

pure hanno aiutato gli enti far fronte alla crescente difficoltà di adempiere alle proprie funzioni aumentando le risorse a loro disposizione, non hanno inciso sulla capacità programmatica dell'ente, che è rimasta fortemente condizionata dall'ingente consistenza delle riduzioni di risorse correnti che ancora permangono in capo agli enti.

Inoltre, la l. 30 dicembre 2021, n. 234, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024", contiene moltissime disposizioni di interesse degli enti locali e, in particolare, delle province.

Nella nota di sintesi alla legge di bilancio 2022 per gli enti locali sono riportate le norme di interesse delle province commentate attraverso gli estratti del dossier parlamentare, tra le quali si segnalano:

- il comma 561, che prevede un fondo di parte corrente per le province e le città metropolitane per il finanziamento e lo sviluppo delle loro funzioni fondamentali, sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali;
- i commi 418-531-533-821 che incrementano le risorse a disposizione delle province e delle città metropolitane per progettazione e realizzazione degli investimenti su scuole, strade e messa in sicurezza del territorio;
- i commi 562 e 995 che ampliano le capacità di assunzione a tempo determinato per le province e consentono la proroga dei contratti di consulenza e collaborazione per l'attuazione del Pnrr.

Le previsioni della legge di bilancio dovrebbero consentire alle province, nell'intenzione del legislatore, di definire i piani dei fabbisogni di personale ed approvare i bilanci di previsione per il triennio 2022-2024 nel termine previsto del 31 marzo 2022 (3).

(3) In particolare, secondo l'Upi, le misure di particolare interesse per le province, previste dall'art. 1 della l. n. 234/2021, sono le seguenti:

- Assistenza per alunni con disabilità (cc. 179-182) Si istituisce il "fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità" con una dotazione di 100 milioni di euro a decorrere dal 2022.
- Revisione prezzi dei materiali nei contratti pubblici (c. 398) Si incrementa il fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici (art. 1-*septies* d.l. n. 73/2021, c.d. decreto Sostegni-*bis*) per far fronte agli aumenti eccezionali dei prezzi verificatisi in tutto il 2021.
- Infrastrutture stradali sostenibili (c. 405) Si forniscono a regioni, province e città metropolitane gli strumenti per adeguare gli standard di servizio e aumentare la resilienza delle infrastrutture stradali di loro competenza per adeguare l'offerta trasportistica alle esigenze dei territori.
- Strategia nazionale aree interne (cc. 418-419) Si incrementano di 20 milioni di euro per l'anno 2023 e di 30 milioni di euro per l'anno 2024, le risorse destinate alla strategia nazionale per le aree interne, già stanziata nell'ambito del Fondo nazionale complementare alla programmazione del Pnrr (c. 1).
- Messa in sicurezza ponti e viadotti (cc. 531-532) Si prevede l'assegnazione alle province e alle Città metropolitane di ulteriori risorse per la messa in sicurezza dei ponti e dei viadotti esistenti e la realizzazione di nuovi ponti in sostituzione di quelli esistenti con problemi strutturali di sicurezza.
- Manutenzione scuole (c. 533) Si incrementa il finanziamento per gli interventi di manutenzione straordinaria, di messa in sicurezza, di nuova costruzione, di incremento dell'efficienza energetica delle scuole di province e città metropolitane.
- Funzioni fondamentali province (c. 561) Si prevede un contributo di parte corrente per le province e le città metropolitane per il finanziamento e lo sviluppo delle loro funzioni fondamentali, sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali: 80 milioni di euro per l'anno 2022, 100 milioni di euro per l'anno 2023, 130 milioni di euro per l'anno 2024, 150 milioni di euro per l'anno 2025, 200 milioni di euro per l'anno 2026, 250 milioni di euro per l'anno 2027, 300 milioni di euro per l'anno 2028, 400 milioni di euro per l'anno 2029, 500 milioni di euro per l'anno 2030, 600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2031.
- Assunzioni a tempo determinato nelle province (c. 562) Si prevede che le province possano assumere a tempo determinato e con contratti di lavoro flessibile nel limite del 100% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, abrogando le norme che prevedono limitazioni maggiori (art. 1, c. 847, l. n. 205/2017 e art. 33, c. 1-*ter*, secondo periodo, d.l. n. 34/2019).
- Promozione della legalità (c. 589) Si istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo con una dotazione finanziaria pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024, per l'adozione di iniziative degli enti locali per la promozione della legalità.
- Perdita di gettito Covid-19 (cc. 590-591) Si dispone la proroga al 31 ottobre 2022 del termine della verifica a consuntivo della effettiva perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e dell'andamento delle spese negli anni 2020 e 2021 degli enti locali beneficiari delle risorse del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali, ai fini dell'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra comuni e tra province e città metropolitane e della rimodulazione delle somme originariamente attribuite.
- Lep - Parere CtfS (c. 592) Si introduce il parere obbligatorio della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CtfS) per la definizione delle modalità di riparto delle risorse finanziarie necessarie per le funzioni di competenza degli enti territoriali correlate con i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e del relativo monitoraggio.
- Debiti commerciali (cc. 597-603) Si consente alle regioni e agli enti locali di rinegoziare le anticipazioni di liquidità concesse dal Ministero dell'economia e delle finanze per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, che abbiano un tasso di interesse pari o superiore al 3%.
- Pubblico impiego (cc. 604-613) Si stabilisce l'incremento delle risorse per i trattamenti accessori dei dipendenti statali (ivi compresi i dirigenti) rispetto a quelle destinate alla medesima finalità nel 2021 e si determinano gli oneri a carico del bilancio dello Stato per i rinnovi contrattuali 2022-2024. Gli enti locali possono aumentare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, a valere sui propri bilanci, con la medesima percentuale e i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato.
- Spese di progettazione (c. 820) Si incrementa l'importo dei contributi assegnabili agli enti locali per spesa di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di messa in sicurezza del territorio.

3. *Il complesso e farraginoso meccanismo, congegnato dalla norma impugnata e contestato dal Tar, di distribuzione dei fondi da attribuire alle province*

La norma impugnata nella questione decisa dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 2023 (art. 1, c. 838, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) disciplina i criteri mediante i quali distribuire le (poche) risorse da destinare alle province, come quella di Vercelli, facenti parte delle regioni a statuto ordinario; la norma è strutturata in una prima parte in cui si indica come criterio da privilegiare quello dell'intesa fra province da realizzarsi nella sede della Conferenza Stato-enti locali (intesa che effettivamente è maturata per gli anni 2018 e 2021); in caso di mancato raggiungimento dell'intesa (come negli anni 2019 e 2020) è previsto un meccanismo sostitutivo che è l'oggetto della doglianza del giudice rimettente.

In particolare, nell'ordinanza di rimessione, nel riferire le argomentazioni della Provincia di Vercelli, il Tar Lazio evidenzia che *“il criterio [...] si baserebbe su un algoritmo matematico in cui assumerebbe rilevanza il fattore della spesa del personale che, di per sé, non si presterebbe ad un utilizzo comune su scala nazionale, atteso che ciascuna regione si è determinata diversamente nell'attuazione del decentramento amministrativo degli anni 2000, riflettendosi tale disomogeneità nelle scelte riallocative del personale utilizzato per l'esercizio delle funzioni non fondamentali trasferite in capo ad altre amministrazioni per effetto delle diverse leggi regionali approvate in osservanza delle direttive della legge nazionale n. 56 del 2014. La ripartizione dei contributi statali sulla base dell'algoritmo fondato sul predetto fattore farebbe riferimento ad una situazione (coincidenza fra percentuale di personale trasferito [dalla Provincia di Vercelli alla Regione Piemonte] e risparmi, con conseguente contrazione della spesa relativa alla retribuzione di tale personale) non verificatasi in concreto. Infatti, nei ruoli del personale della provincia di Vercelli sarebbero stati inclusi i dipendenti che [già] svolgevano funzioni delegate dalla regione, che questa avrebbe remunerato con fondi trasferiti alla provincia medesima, ragion per cui i risparmi derivanti dal processo di riallocazione del predetto personale (e dei relativi fondi) [dalla Provincia di Vercelli alla Regione Piemonte] sarebbero di gran lunga inferiori rispetto a quelli previsti. In definitiva il criterio di distribuzione dei contributi statali di cui all'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017 avrebbe fatto confluire alle amministrazioni provinciali piemontese risorse di gran lunga inferiori rispetto al loro effettivo fabbisogno e a quanto attribuito ad amministrazioni provinciali di altre regioni che avevano attuato un decentramento meno incisivo. Il Ministero, pertanto, si sarebbe rappresentato una situazione non corrispondente alla realtà, ipotizzando che alla percentuale del personale trasferito dalla provincia corrispondesse un risparmio della stessa entità sulla relativa spesa”*. Secondo l'ordinanza di rimessione il risparmio per la riduzione del personale sarebbe dunque almeno in parte fittizio, perché tale personale, nel momento in cui il decreto interministeriale ha calcolato i risparmi ottenuti mediante il trasferimento di personale dalla provincia alla regione, pur essendo formalmente imputato alla provincia e quindi calcolato dal decreto come personale della provincia, era nella sostanza personale della regione, perché svolgeva funzioni regionali e veniva pagato con fondi della regione e quindi la sua riduzione non ha portato ad un risparmio effettivo per la Provincia di Vercelli.

La l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) all'art. 1, c. 838, prevede: *“Alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (4), è attribuito un contributo complessivo di 428 milioni di euro per l'anno 2018, di cui 317 milioni*

- Riequilibrio finanziario pluriennale (cc. 992-994) Si prevede, per gli enti locali in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, che hanno già proceduto all'approvazione del piano di riequilibrio prima della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, ma il cui iter non sia ancora concluso con l'approvazione del piano da parte della Corte dei conti, la facoltà di procedere alla rimodulazione del suddetto piano di riequilibrio, in deroga alle norme in materia del Tuel.

- Proroga contratti di consulenza e collaborazione (c. 995) Si consente alle pubbliche amministrazioni coinvolte a vario titolo nelle attività di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del Pnrr, nell'ambito della rispettiva autonomia, di prorogare i contratti di consulenza e collaborazione, di cui all'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, con soggetti fisici esterni alla pubblica amministrazione fino al 31 dicembre 2026, previa valutazione della copertura economica a carico del bilancio dell'amministrazione interessata.

- Fondo nazionale per le politiche giovanili (nota variazioni legge bilancio – tabella Mef). Il Fondo nazionale per le politiche giovanili (d.l. n. 223/2006, art. 19, c. 2) viene rifinanziato e implementato per le annualità 2022-2023 e 2024 e successive con un incremento di 50 milioni per le annualità 2022 e 2023 e un incremento di 25 milioni per le annualità 2024 e seguenti.

(4) L. n. 56/2014, art. 1: “85. Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

86. Le province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;

di euro a favore delle province e 111 milioni di euro a favore delle città metropolitane, e a favore delle province un ulteriore contributo di 110 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Le risorse di cui al periodo precedente sono ripartite, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo criteri e importi da definire, su proposta dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anici) e dell'Unione delle province d'Italia (Upi), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da conseguire entro il 31 gennaio 2018. Qualora l'intesa non sia raggiunta, ovvero non sia stata presentata alcuna proposta, il decreto è comunque adottato, entro il 10 febbraio 2018, ripartendo il contributo in proporzione alla differenza per ciascuno degli enti interessati, ove positiva, tra l'ammontare della riduzione della spesa corrente indicato nella tabella 1 allegata al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (ossia 11.877.128,15 euro, somma quindi determinata dallo Stato), al netto della riduzione della spesa di personale di cui al comma 421 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (5), e l'ammontare dei contributi di cui all'articolo 20 [richiama la tabella 3] (6) e del contributo annuale di cui alla tabella 3 del medesimo decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 [2.088.675,05 euro], nonché alle tabelle F (3.967.371,922 euro) e G [si riferisce solo alle città metropolitane] allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 2017 (7), pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 123 del 29 maggio 2017.

b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

87. Le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione”.

(5) C. 421 dell'art. 1 della l. 23 dicembre 2014, n. 190, in vigore dal 31 dicembre 2019:

“421. 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% e in misura pari al 30% per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore. Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo”.

Per la Provincia di Vercelli la riduzione è del 50% perché essa non è interamente montana e fa parte del Piemonte, regione a statuto ordinario, quindi, per capirsi, appartiene a quell'insieme, maggioritario, di province italiane con la minore autonomia finanziaria e decisionale

(6) Art. 20, “Contributo a favore delle province delle regioni a statuto ordinario”, in vigore dal 1° gennaio 2018:

“1. Alle province delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, è attribuito un contributo complessivo di 180 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e di 80 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019. Le risorse di cui al periodo precedente sono ripartite secondo criteri e importi da definire, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno 2017, tenendo anche conto dell'esigenza di garantire il mantenimento della situazione finanziaria corrente. Qualora l'intesa non sia raggiunta entro venti giorni dalla data della prima iscrizione della proposta di riparto del contributo di cui al presente comma per gli anni 2017 e successivi all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di cui al periodo precedente può essere comunque adottato ripartendo il contributo in proporzione agli importi indicati per ciascuna provincia nella tabella 3 allegata al presente decreto [legge]”.

(7) D.p.c.m. 10 marzo 2017, “Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 1, comma 439, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017)”:

«Il Presidente del Consiglio dei ministri [...] visto il comma 438 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che prevede che nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo, denominato “Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali”, con una dotazione di 969,6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2047;

Decreta: Art. 1 (Dotazione fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare)

1. Il Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare di cui al comma 433 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è pari a 2.006.603.614,38 euro ed è composto:

a) dalle risorse in conto residui di cui al comma 13 dell'art. 11 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, non erogate alla

data del 21 dicembre 2016, pari ad euro 623.728.816,77;

b) dalle risorse in conto residui di cui all'art. 2 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni e rifinanziamenti, ivi comprese le somme di cui al comma 2 dell'art. 8 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, non erogate alla data del 21 dicembre 2016, pari ad euro 207.603.481,97;

c) dalle risorse in conto residui di cui all'art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e rifinanziamenti, ivi comprese le quote funzionali all'attuazione dell'art. 35 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, non erogate alla data del 21 dicembre 2016, pari ad euro 471.732.926,00;

d) dalle somme disponibili sulla contabilità speciale di cui all'art. 45, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, non utilizzate per le finalità di cui al medesimo articolo nonché di cui al comma 2 dell'art.

Ai fini della determinazione della differenza di cui al periodo precedente per gli anni 2019 e successivi si tiene conto dell'importo non più dovuto dalle province del versamento previsto sino all'anno 2018 dall'articolo 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (8), negli importi indicati nella tabella 2 allegata al citato decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (euro 3.021.423,55)”.

Poiché per il 2018 è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-autonomie locali e la Provincia di Vercelli ha avuto 1.200.000 euro, le censure del Tar Lazio si concentrano sugli anni 2019 e 2020, anni in cui l'intesa non è stata raggiunta e la Provincia di Vercelli non ha ottenuto nulla.

La somma che va sicuramente sottratta a 11.877.128,15 (9) è 9.077.470,522 (ossia 2.088.675,05 euro + 3.967.371,922 euro + 3.021.423,55 euro), per un totale di 2.797.657,628, che sarebbe l'importo massimo dovuto alla Provincia di Vercelli qualora non fossero risultati risparmi di spesa per il personale; e invece a questa somma è stato sottratto il 50% dei risparmi per le spese per il personale totalizzando una cifra pari a zero o meno di zero, che non ha consentito alla Provincia di Vercelli di ricevere fondi in base alla norma impugnata.

Il criterio di ripartizione dettato dal censurato art. 1, c. 838, della l. n. 205/2017 inciderebbe, quindi, in modo significativo sull'autonomia finanziaria degli enti locali. Tale incisione si rinverrebbe anche nella scelta – operata dalla disposizione in esame – di prendere a parametro per la ripartizione dei trasferimenti statali un algoritmo matematico in cui assume rilevanza il fattore della spesa del personale (“*al netto della riduzione della spesa di personale, di cui al comma 421 dell'articolo 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*” afferma la norma impugnata) che, di per sé, non si presterebbe a un utilizzo comune su scala nazionale, atteso che ogni regione, nell'attuare il decentramento amministrativo, avrebbe adottato determinazioni diverse con conseguente disomogeneità nelle scelte riallocative del proprio personale.

In effetti, la provincia di Vercelli aveva già in passato ricevuto personale dalla regione e i relativi finanziamenti per pagarli. Quindi, non distinguendo il decreto attuativo tra personale di ruolo della Provincia di Vercelli e personale comandato (“prestato” potremmo anche dire) dalla Regione Piemonte, risultava che tale provincia avesse molto personale e molto denaro per pagarlo. Poiché la legge prevede la riduzione del 50% del personale, partendosi da una cifra ingente di spese per il personale, la correlativa riduzione del 50% è risultata evidentemente assai significativa, tale quindi da azzerare la somma di 11.877.128,15 euro, ossia l'ammontare della riduzione della spesa corrente indicato nella tabella 1 allegata al d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 96/2017.

Il contributo riconosciuto alla Provincia di Vercelli, infatti, è determinato dalla differenza tra quei quasi dodici milioni e la spesa (che peraltro la norma richiamata non indica) per la riduzione per il personale (meno un'altra somma che, come detto, è di circa 9 milioni di euro: quindi, semplificando, poco meno di tre milioni di euro meno la riduzione della spesa per il personale. È evidente quindi che, tanto più alta è la riduzione per la spesa del personale, tanto maggiore è la riduzione dei contributi riconosciuti da tale legge e questo meccanismo di distribuzione dei fondi di per sé sarebbe evidentemente ragionevole, perché i risparmi ottenuti per le spese per il personale possono essere utilizzati dalle province per esercitare le funzioni fondamentali. Ma tale forte riduzione della spesa per il personale, se determina una conseguente forte diminuzione (o azzeramento) del contributo riconosciuto da tale legge, non rappresenta al contempo anche un correlativo reale risparmio per la provincia perché appunto parte della spesa per il personale era già finanziata dalla regione.

Ad esempio, ipotizzando che la Provincia di Vercelli avesse in origine 100 dipendenti di ruolo per un costo annuo di 3 milioni di euro e che il contributo statale spettante di base alla provincia fosse di tre milioni di euro, a quest'ultima cifra andrebbe sottratto 1 milione e mezzo di euro (riduzione effettiva delle spese per il personale, originariamente come detto di 3 milioni per 100 dipendenti, ridotti del 50% a 50 dipendenti) per un totale di 1 milione e mezzo di euro. Pertanto, se, come in questo esempio, le spese per il personale fossero tutte sostenute dalla provincia, la somma di 1 milione di euro e mezzo di euro considerata dal decreto ministeriale da destinare alla provincia sarebbe ragionevole perché terrebbe conto dei risparmi effettivi, in quanto ottenuti riducendo la spesa per il proprio personale, e

11 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, alla data del 31 dicembre 2016, pari ad euro 703.538.389,64».

(8) Art. 47, “*Concorso delle province, delle città metropolitane e dei comuni alla riduzione della spesa pubblica*”, in vigore dal 1° gennaio 2017:

“1. Le province e le città metropolitane, a valere sui risparmi connessi alle misure di cui al comma 2 e all'articolo 19, nonché in considerazione delle misure recate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, nelle more dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio di cui al comma 92 dell'articolo 1 della medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018”.

(9) Vi è poi un altro problema che nasce dalla scarsa analisi della norma e dall'insufficiente ricostruzione del quadro normativo: siamo sicuri che il primo addendo dell'operazione (ossia l'ammontare della riduzione della spesa corrente, ossia 11.877.128,15 euro) non tenga già conto della circostanza che l'addendo successivo tenga conto anche del personale “prestato” dalla regione? In effetti nessuna spiegazione viene offerta in merito a come sia determinata questa somma di quasi 12 milioni di euro per riduzione della spesa corrente.

consentirebbe alla Provincia di Vercelli di ottenere una somma – un milione e mezzo di euro – che, sia pur modesta, ben potrebbe contribuire allo svolgimento delle funzioni fondamentali della suddetta provincia (10).

Se invece – fermo restando, come nell'esempio di prima che il personale della Provincia di Vercelli fosse originariamente di 100 dipendenti e sia ridotto del 50% a 50 dipendenti – il personale considerato ai fini della norma impugnata fosse tutto quello che lavori nella Provincia di Vercelli (sia per svolgere le funzioni fondamentali della Provincia di Vercelli sia funzioni un tempo spettanti alla provincia e ora trasferite alle regioni dalla l. n. 56/2004: ad esempio 200 dipendenti, ridotti del 50% a 100 dipendenti), ad esempio per metà quello di ruolo della Provincia di Vercelli e da quest'ultima stipendiato (personale ridotto come prima del 50%, da 100 dipendenti a 50) e per metà quello comandato dalla Regione Piemonte e da quest'ultima stipendiato (personale ridotto del 50%, da 100 dipendenti a 50), e quindi tale riduzione del personale riguardasse per metà il personale effettivamente a carico della Provincia di Vercelli e per metà il personale delegato dalla Regione Piemonte, la riduzione del personale del 50% prevista dalla legge determinerebbe complessivamente un risparmio di spesa per il personale che lavora nel territorio di Vercelli di 3 milioni di euro, di cui però solo 1 milione e mezzo a vantaggio della Provincia di Vercelli e 1 milione e mezzo a vantaggio della Regione Piemonte, senza quindi che, rispetto all'esempio precedente, cambi l'entità dell'effettivo risparmio di spesa per il personale della Provincia di Vercelli, che rimarrebbe sempre di 1 milione e mezzo di euro.

Tuttavia, come avvenuto nel caso di specie, dal momento che il decreto considera promiscuamente – al fine del calcolo del risparmio delle spese del personale, risparmio da sottrarre alla cifra di tre milioni di euro – il personale di ruolo e quello comandato, mettendo cioè in un unico calderone sia il personale della Regione Piemonte che quello della Provincia di Vercelli, il calcolo del decreto ministeriale porterebbe a sottrarre dalla cifra di 3 milioni di euro (contributo statale spettante di base alla Provincia di Vercelli) quella di 3 milioni di euro (risparmio per le spese per il personale), per un totale, come effettivamente successo nella realtà, di zero euro destinati alla Provincia di Vercelli per il 2019 e per il 2020.

Dunque, il criterio utilizzato dal decreto ministeriale per calcolare i fondi da destinare alla Provincia di Vercelli prende in considerazione le spese per il personale senza distinguere tra personale di ruolo della Provincia di Vercelli e personale comandato dalla Regione Piemonte, senza pertanto che rilevi la circostanza relativa al se a tale risparmio di spesa per il personale calcolato in maniera “promiscua” corrisponda un effettivo risparmio di spesa per la suddetta provincia.

Tale meccanismo di calcolo del contributo adottato dal decreto ministeriale impugnato al Tar effettivamente appare quindi smaccatamente irragionevole, perché prescinde dal reale risparmio di spesa e dipende da una variabile, determinata da eventuali precedenti deleghe di personale dalla regione alla provincia, che non rappresenta un criterio valido alla luce del quale calcolare l'entità del contributo statale da attribuire alla provincia per lo svolgimento delle sue funzioni fondamentali.

La ripartizione dei contributi statali, basandosi sul predetto fattore ha perciò – come lamenta il Tar – pregiudicato la Provincia di Vercelli (posto che nei ruoli del proprio personale erano inclusi dipendenti che svolgevano funzioni delegate dalla regione e perciò retribuiti con fondi da questa trasferiti alla provincia) ledendone l'autonomia finanziaria e rischiando di impedirne lo svolgimento delle funzioni fondamentali assegnategli dalla legge.

I risparmi della Provincia di Vercelli derivanti dal processo di riallocazione del predetto personale (e dei relativi fondi) sono (11) quindi inferiori rispetto a quelli previsti e ciò può aver inciso in concreto negativamente su uno dei parametri considerati ai fini della redistribuzione delle risorse.

Il rimettente afferma che la disposizione censurata, non rispettando nella ripartizione delle risorse finanziarie agli enti locali il parametro della capacità contributiva, violerebbe il principio di ragionevolezza, nonché il principio di uguaglianza, quello di autonomia finanziaria, quello del buon andamento e della leale collaborazione (12).

(10) Occorre tuttavia considerare l'inciso della norma laddove si afferma che la somma viene ripartita “in proporzione”, il che significa che quanto assegnato dal decreto a ciascuna provincia non risulta essere il risultato dell'operazione matematica descritta, ma potrebbe essere maggiore o minore. Tale risultato infatti è solo il punto di partenza per l'effettiva ripartizione della somma, predeterminata in misura fissa, tra le varie province. Se ad esempio prendiamo in considerazione il 2019, la somma da ripartire tra tutte le province è di 429 milioni di euro. Se, per stare all'esempio, il risultato dell'operazione matematica fosse, come detto, un milione e mezzo, e se, per ipotesi, per tutte le altre province italiane il risultato dell'operazione matematica fosse invece pari a zero o minore di zero, la Provincia di Vercelli avrebbe diritto “all'intera torta”, ossia a 429 milioni. Se invece il risultato dell'operazione matematica per le altre province italiane fosse complessivamente pari a 856 milioni e mezzo, sommando tale somma a quella di un milione e mezzo della Provincia di Vercelli, si otterrebbe un totale di 858 milioni. Poiché però si è detto che la torta da distribuire è stata predeterminata in misura fissa nella misura di 429 milioni, somma pari esattamente alla metà di 858 milioni (che evidentemente rappresenta il fabbisogno auspicabilmente ma non obbligatoriamente da soddisfare) è evidente che ciascuna provincia avrà diritto solo alla metà del risultato dell'operazione matematica, e quindi, nell'esempio, la Provincia di Vercelli si vedrebbe riconosciuta la metà di un milione e mezzo di euro, ossia 750mila euro.

(11) Il problema è la correttezza del criterio adottato. Si noti che nel decreto ministeriale oggetto di impugnazione, del 19 febbraio 2018, non sono indicati i criteri di calcolo, ossia come si arrivi allo “zero” nell'assegnazione dei fondi alla Provincia di Vercelli.

(12) Espone il rimettente che, a seguito degli incombenti istruttori disposti nel giudizio *a quo*, il Ministero degli interni ha comunicato che la mancata assegnazione di fondi alla Provincia di Vercelli per gli anni 2019 e 2020 discende dalla “mancata previsione di una soglia minima di contributo per ciascun ente”, come pure stabilito dall'intesa del 7 febbraio 2018, limitatamente al 2018. Il *petitum* del Tar Lazio è diretto a chiedere che sia dichiarata incostituzionale la norma impugnata, senza ulteriori specificazioni: tuttavia, qualora si volesse accogliere la questione senza dichiararla incostituzionale *tout court* la norma, potrebbe prendersi spunto da quanto sopra e dichiararne

4. La decisione nella sentenza Corte cost. n. 29/2023 ed i suoi fondamenti

La Corte costituzionale si è posta in primo luogo, anche alla luce delle osservazioni della difesa erariale, il tema dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata ed ha svolto alcune rilevanti considerazioni. Ma prima di trattare della soluzione prescelta, esaminiamo i profili di inammissibilità emergenti.

4.1. L'omesso tentativo di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, l'erroneità del presupposto interpretativo e gli inconvenienti di fatto

Può ben affermarsi che la norma impugnata non sia in astratto irragionevole: infatti il criterio a cui attribuisce rilevanza (ossia il tener conto dei risparmi effettuati dalla provincia per le spese del personale tenuto a svolgere funzioni non più appannaggio della provincia ma della regione e a questa trasferito) e che determinerebbe l'irragionevolezza della norma in realtà non è irragionevole in astratto, ma diventa irragionevole solo in concreto, ossia in ragione dell'interpretazione che gli dà il decreto attuativo, che attribuisce rilevanza a precedenti decisioni – la delega di alcune funzioni da parte della regione alla provincia con trasferimento del relativo personale – che comunque costituiscono semmai delle difficoltà di fatto. In effetti è di tutta evidenza che sia ragionevole tenere conto, nel decidere circa i fondi da assegnare a ciascuna provincia, dei risparmi che ciascuna di tali province fa per il personale, perché quel denaro risparmiato può essere utilizzato per lo svolgimento delle funzioni fondamentali assegnate alla regione. La denunciata irragionevolezza scatta solo in virtù di un inconveniente probabilmente dovuto ad una banale negligenza e a una mancanza di dati in capo al Ministero dell'interno, inconveniente che però è estraneo rispetto al meccanismo di funzionamento astratto della norma. Pertanto, potrebbe innanzi tutto pensarsi che il rimettente non abbia esperito il doveroso tentativo di attribuire alla norma una interpretazione costituzionalmente orientata (13).

Può farsi riferimento a Corte cost. n. 3/2019 (Pres. Lattanzi, Rel. Amoroso), che ha ad oggetto una questione in cui la presunta incostituzionalità della norma sarebbe emersa dalla lettura combinata della norma con un decreto ministeriale di attuazione, questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 205, c. 1, del d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)", nella parte in cui dispone che le spese del processo penale anticipate dall'erario sono recuperate nei confronti di ciascun condannato nella misura fissa stabilita con decreto del Ministro della giustizia, e dell'art. 204 dello stesso d.p.r., nella parte in cui prevede che, nel caso di decreto di condanna emesso ai sensi dell'art. 460 c.p.p., si procede al recupero delle spese per la custodia dei beni sequestrati: «Assume il giudice rimettente che tali disposizioni violano l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto "l'imputato condannato all'esito del giudizio ordinario o all'esito del giudizio abbreviato non è tenuto al pagamento delle spese di custodia e conservazione dei beni in sequestro, che non sono ricomprese tra quelle che per legge devono essere recuperate per intero, mentre [coloro che riportano] sentenza di applicazione [della] pena, nel limite di anni due di pena detentiva soli o congiunti a pena pecuniaria, o decreto penale di condanna, esentati rispettivamente ex art. 445, comma 1, e art. 460, comma 5, [c.p.p.] dal pagamento delle spese del procedimento – che non devono dunque pagare nemmeno nella misura forfettaria stabilita dal decreto ministeriale – devono però pagare le spese di custodia e conservazione del bene" [...]

7. – La criticità, evidenziata dal giudice rimettente e assunta a presupposto interpretativo delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, sorge proprio a seguito della nuova formulazione dell'art. 205, perché da una parte il recupero delle spese di custodia dei beni sequestrati non è espressamente previsto nella Tabella A del d.m. n. 124 del 2014, sì da non risultare determinato in modo forfettario secondo il criterio dell'art. 1 dello stesso decreto (come già in passato nella precedente formulazione dell'art. 205); ma d'altra parte tali spese non rientrano neppure nell'enumerazione di quelle previste dal successivo art. 2 per le quali il recupero è fissato per l'intero o per quota.

Orbene, in disparte l'ipotesi in cui il condannato richieda, ottenendola, la restituzione delle cose in sequestro – la quale è sempre condizionata, ai sensi dell'art. 150 citato, al previo pagamento delle spese di custodia –, nel caso invece in cui il bene in sequestro sia restituito ad altri aventi diritto non obbligati a tale previo pagamento – così come si è verificato nella specie per quanto riferisce il giudice rimettente – si pone il problema della sorte di tali spese. Peraltro, analogo interrogativo si porrebbe anche in caso di confisca delle cose in sequestro, ma il rimettente espressamente esclude questa fattispecie dalle questioni di costituzionalità perché non rilevante nel giudizio a quo.

Tale carenza normativa induce il giudice rimettente a trarre dalla novellazione dell'art. 205 una conseguenza solo apparentemente coerente, ma in realtà asistemica e illogica.

l'incostituzionalità nella parte in cui non prevede una soglia minima di contributo per ciascun ente territoriale. Tuttavia, sembra semmai più ragionevole circoscrivere la dichiarazione di incostituzionalità della norma alla parte in cui attribuisce rilevanza a pregresse scelte di distribuzione del personale concordate fra regione e provincia.

(13) Cfr., ad esempio, Corte cost. 24 ottobre 2022, n. 219, in questa Rivista, 2022, 5, 216, con nota di L. Minervini, *Il bilanciamento tra l'interesse al risanamento dell'ente locale e la tutela dei crediti nella procedura di dissesto. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 2022, n. 219*, secondo cui: «Come questa Corte afferma, con indirizzo ormai costante, "l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata – ancorché risolto dal giudice a quo con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata – consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata. La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente – e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli adottati a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata – attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa" (da ultimo, sentenza n. 204 del 2021)».

Si ha, infatti, che dalla mancata espressa previsione del criterio, forfettario (art. 1 del citato decreto ministeriale) o per intero (art. 2 del suddetto decreto), per quantificare le spese di custodia e conservazione delle cose in sequestro il rimettente fa discendere una regola di generalizzato esonero dall'obbligo per il condannato di pagare tali spese, così operando un'indebita commistione tra il quantum debeatur, che per una indubbia carenza normativa, è rimasto non espressamente normato, e l'an debeatur, che continua invece a trovare un preciso riferimento normativo nella già richiamata regola generale dell'art. 535, comma 1, cod. proc. pen.

In generale, nel giudizio incidentale di costituzionalità, anche se il presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente va verificato alla stregua di un mero canone di plausibilità, deve invece privilegiarsi l'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata ogni qual volta ciò consenta di evitare la violazione di un parametro costituzionale.

Ed è ciò che è possibile fare nella fattispecie in esame [...]

8. – In conclusione, va corretto, in chiave di interpretazione adeguatrice, il presupposto dal quale muove il giudice rimettente: anche il condannato, in generale, è tenuto al pagamento delle spese di custodia dei beni in sequestro, sicché non sussiste la denunciata disparità di trattamento con riguardo al condannato per decreto che parimenti è tenuto allo stesso obbligo di pagamento» (14).

Si poteva dunque ritenere che il Tar dovesse valutare la legittimità del decreto impugnato alla luce della norma impugnata e possono infatti avanzarsi serie perplessità quanto all'impossibilità di attribuire alla norma una interpretazione costituzionalmente orientata. È sufficiente, infatti, leggere l'inciso della norma impugnata “riduzione della spesa di personale di cui al comma 421 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190” nel senso che per riduzione della spesa personale debba intendersi solo quella effettiva.

Il Tar Lazio quindi, anziché sollevare questione di legittimità costituzionale, avrebbe ben potuto dichiarare illegittimo il decreto ministeriale sottoposto alla sua attenzione ritenendo che il decreto non si fosse conformato all'interpretazione costituzionalmente orientata dalla norma.

Può altresì pensarsi che la questione potesse essere risolta mediante la giurisprudenza costituzionale in tema di inammissibilità della questione quando sia lamentato un inconveniente di fatto: da ultimo Corte cost. n. 219/2022 (Pres. Sciarra, Red. Buscema) (15) (questione sui dissesti a catena degli enti locali e sulla sorte dei relativi interessi): «*Deve invero osservarsi che la particolare fattispecie da cui origina il giudizio a quo riguarda un comune di piccole dimensioni, che aveva però generato un debito ingente. Il dissesto “a catena”, che il rimettente imputa all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'ente, il quale – nella penenza della procedura di dissesto – avrebbe dovuto apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario (artt. 259 e seguenti t.u. enti locali).*

In proposito, questa Corte ha già ribadito che il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione rappresenta un “obiettivo prioritario [...] non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente (sentenza n. 250 del 2013)” (sentenza n. 78 del 2020).

(14) Pure di interesse è Corte cost. n. 197/2021, sentenza avente ad oggetto l'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui consente l'applicazione del regime differenziale, con le misure di restrizione e controllo del citato art. 41-bis, anche nei confronti di persone internate per l'esecuzione di una misura di sicurezza detentiva e che dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale di una norma che anche in quel caso si poneva in relazione con un decreto ministeriale: «*I principi costituzionali di riferimento, soprattutto gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., condizionano, dunque, la stessa previsione in astratto di misure restrittive “obbligatorie” per il soggetto raggiunto da un decreto ministeriale ex art. 41-bis, comma 2, ordin. penit.: tali misure devono perseguire gli obiettivi di ordine pubblico stabiliti dal legislatore, ma al tempo stesso il trattamento restrittivo – si tratti di esecuzione della pena o di internamento per misura di sicurezza – deve conservare una concreta efficacia rieducativa.*

Ciò vuol dire che, in assenza delle condizioni indicate, può essere posta in dubbio ed eventualmente negata (come già avvenuto) la compatibilità costituzionale di singole prescrizioni. Ma vuol dire che anche l'interpretazione da operarsi su tali prescrizioni deve essere orientata verso soluzioni che ne garantiscano la miglior compatibilità con i precetti costituzionali di riferimento nella materia in esame. [...]

In conformità agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., deve essere perciò prescelta un'interpretazione della disciplina censurata che consenta l'applicazione delle sole restrizioni proporzionate e congrue alla condizione del soggetto cui il regime differenziale di volta in volta si riferisce. Così, trattandosi di un internato assegnato ad una casa di lavoro, le restrizioni derivanti dalla sua soggezione all'art. 41-bis ordin. penit. devono adattarsi, nei limiti del possibile, alla necessità di organizzare un programma di lavoro, e, a sua volta, l'organizzazione del lavoro deve adattarsi alle restrizioni (quelle necessarie) della socialità e della possibilità di movimento nella struttura. Ad esempio, devono essere identificate attività professionali compatibili con gli effettivi spazi di socialità e mobilità a disposizione degli internati soggetti al regime differenziale, modulando opportunamente l'applicazione a costoro della “limitazione della permanenza all'aperto” disposta dalla lettera f) del comma 2-quater del citato art. 41-bis.

In definitiva, secondo l'interpretazione qui affermata, gli internati in regime differenziale restano esclusi dall'accesso alla semilibertà ed alle licenze sperimentali, non potendo uscire dalla struttura in cui sono collocati, ma, quanto alla socialità ed ai movimenti intra moenia, deve essere loro garantita la possibilità di lavorare».

(15) V. nt. 13.

Nel caso oggetto del giudizio a quo, ad esempio, la possibile nuova dichiarazione di dissesto a cui – si assume – sarebbe esposto il Comune di Santa Venerina non è dunque imputabile alla norma censurata, ma rappresenta piuttosto un inconveniente di fatto, inidoneo, da solo, a fondare un profilo di legittimità costituzionale (ex multis, sentenze n. 220 del 2021, n. 115 del 2019, n. 225 del 2018)».

L'inconveniente di fatto consisterebbe nel non disporre il ministero dei dati del personale della Provincia di Vercelli "depurati" del personale comandato dalla Regione Piemonte.

Si sarebbe potuto ancora affermare la non fondatezza della questione per erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente (16), perché la norma, là dove prevede che debba tenersi conto della riduzione delle spese per il personale, è da ritenersi faccia riferimento alle spese effettivamente risparmiate e non a quelle che si sarebbero realizzate se non vi fossero stati delle deleghe di funzioni e di personale dalla regione alla provincia, interpretazione questa evidentemente più razionale e ragionevole perché impedisce che decisioni assunte da singole regioni e incontrollabili da parte dello Stato possano determinare degli effetti distorsivi sulla ripartizione dei fondi a favore delle province: il presupposto interpretativo da cui parte il decreto ministeriale appare dunque distonico rispetto alla *ratio* e alla funzione del sistema di distribuzione dei fondi alle province.

È evidente comunque che, accedendo ad una qualsiasi delle soluzioni suggerite in questo paragrafo (inammissibilità della questione per omesso tentativo di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata, per l'esistenza di un inconveniente di fatto, per l'erroneo presupposto interpretativo), si sarebbe potuto ritenere non risolto il problema sostanziale posto dalla ordinanza di rimessione ed effettivamente sussistente, ossia quello secondo cui il decreto, irragionevolmente, non ha recato fondi alla Provincia di Vercelli per il 2019 e il 2020. Tuttavia, il giudice rimettente, una volta ripreso il processo *a quo*, ben avrebbe potuto e dovuto procedere ad attribuire una interpretazione costituzionalmente alla norma e quindi dichiarare l'illegittimità del decreto, per non avere questo considerato il risparmio di spesa per il personale tenendo conto solo del personale di ruolo.

4.2. *L'inammissibilità della questione per insufficiente ricostruzione del quadro normativo*

Ma la soluzione individuata dalla Consulta è quella più immediata ed evidente, in quanto il giudice rimettente omette completamente di ricostruire il quadro normativo all'interno del quale si inquadra la questione di legittimità costituzionale sollevata.

La questione è stata dunque dichiarata inammissibile per una insufficiente ricostruzione del quadro normativo (17), anche se, come accennato nel paragrafo precedente, è discutibile che tale motivo di inammissibilità possa valere anche per le denunciate violazioni dell'art. 3 Cost., anche perché i precedenti giurisprudenziali si riferiscono pressoché tutti a questioni sollevate in via principale e con riferimento all'art. 119 Cost., non anche all'art. 3 Cost.

Di seguito un accenno alla suddetta nutrita giurisprudenza costituzionale, che attribuisce al ricorrente l'onere di provare che l'intervento normativo censurato incida sulla possibilità di esercitare le funzioni attribuite:

- Sentenza n. 46/2022 (Pres. Amato, Rel. Viganò)

“6.2.1.2. – Quanto alla lamentata incidenza delle disposizioni all'esame sull'equilibrio del bilancio regionale e sull'autonomia finanziaria della regione, esse parimenti non sono fondate, per l'assorbente ragione che la ricorrente non ha fornito dimostrazione del loro presumibile impatto sull'equilibrio del bilancio regionale o sulla possibilità di finanziare integralmente le funzioni attribuite alle regioni stesse (ex multis, sentenze n. 155 del 2020, n. 137 del 2018, n. 205 e n. 127 del 2016).

La regione si è, in proposito, limitata a fornire una stima delle minori entrate derivanti dai nuovi criteri di calcolo dei canoni, che sarebbe pari a euro 1.627.247,82, senza peraltro confrontarsi con le valutazioni contenute nella relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 104 del 2020 – vidimata dalla Ragioneria generale dello Stato –, dalla quale risulta che le minori entrate derivanti dalle disposizioni censurate potranno essere coperte dai maggiori introiti derivanti dal canone minimo di 2.500 euro per ciascuna concessione, previsto dall'impugnato comma 4”.

- Sentenza n. 168/2021 (Pres. Coraggio, Rel. Antonini)

“8. L'eccezione deve, invece, essere accolta con riguardo all'evocato art. 119 Cost.

La regione si limita, infatti, a richiamare tale parametro, omettendo tuttavia sia di illustrare le ragioni per cui le norme impuginate comprimerebbero la propria autonomia finanziaria, sia di specificare l'entità di tale asserita compressione (ex plurimis, sentenza n. 83 del 2019)”.

- Sentenza n. 220 del 2021 (Pres. Coraggio, Rel. Buscema)

(16) Cfr. Corte cost. n. 207/2022, secondo cui: «erroneo è il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente per ritenere che al medesimo esito si debba giungere anche per l'imputato seminfermo di mente.

Mentre, infatti, per l'imputato minorenni l'accesso incondizionato al giudizio abbreviato deriva pur sempre da una condizione riferita alla pena astrattamente comminata, che non può essere quella perpetua, lo stesso non è a dirsi per l'imputato seminfermo di mente, per il quale la condizione di “ridotta rimproverabilità” può incidere unicamente sul peso da ascrivere alla relativa attenuante nel giudizio di bilanciamento ex art. 69 cod. pen., così da eventualmente riverberarsi sulla pena da irrogare in concreto».

(17) Corte cost. nn. 109, 84, 24, 23/2022.

“Grava sul ricorrente l’onere di provare l’irreparabile pregiudizio lamentato (ex plurimis, sentenza n. 76 del 2020), onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell’ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza.

In proposito, sotto il profilo dell’onere di allegazione ai fini dell’ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca «l’incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni (sentenza n. 137 del 2018)”.

- Sentenza n. 83 del 2019 (Pres. Lattanzi, Rel. Cartabia)

“5.1. – La questione è inammissibile.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell’affermare che l’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa. Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi. La giurisprudenza di questa Corte è costante e ferma nel precisare che grava sul ricorrente l’onere di provare l’irreparabile pregiudizio lamentato (tra le altre, sentenza n. 23 del 2014). Ciò posto possono essere considerate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si lamenti la violazione dei principi contenuti nell’art. 119 Cost. a causa dell’inadeguatezza delle risorse a disposizione delle regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite (sentenza n. 5 del 2018, con riferimento all’erogazione dei servizi sanitari, che richiama le sentenze n. 192 del 2017 e le altre ivi citate, cui adde le sentenze n. 249 e n. 125 del 2015. [...])

Resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio”.

Da questa sentenza si evince peraltro che il legislatore statale, dovendo tenere conto del costo delle funzioni esercitate dall’ente territoriale, deve conseguentemente elaborare un criterio di distribuzione delle risorse razionale, che tenga conto delle risorse effettivamente necessarie per l’ente locale e non un criterio che da tale esigenza prescindano.

Prosegue la citata Corte cost. n. 83/2019 affermando che:

«5.2. – Il ricorso patisce una notevole genericità in quanto non specifica né l’entità delle risorse in precedenza destinate alle province e città metropolitane per lo svolgimento dei compiti relativi all’assistenza per gli alunni con disabilità, né evidenzia la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato. In proposito si deve precisare che la cifra di 112 milioni di euro menzionata dalla ricorrente richiamando la posizione espressa dalla Conferenza unificata si riferisce al fabbisogno riscontrato a livello nazionale e non già alle risorse decurtate alle province e alle città metropolitane. In particolare, la Regione Veneto non soddisfa l’onere della prova su di essa incombente, giacché il ricorso non enuncia le ragioni per cui lo stanziamento di 75 milioni di euro destinato a tutte le regioni ordinarie sarebbe insufficiente per assicurare l’erogazione del servizio da parte della regione ricorrente. Peraltro, il ricorso risulta carente anche perché le lamentate violazioni dell’autonomia finanziaria regionale non sono comprovate da una adeguata analisi complessiva del bilancio regionale: il necessario adempimento di tale onere probatorio consegue anche dall’orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui le norme incidenti sull’assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo “atomistico”, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali (ex multis, sentenze n. 205 del 2016, n. 82 del 2015, n. 26 del 2014, n. 27 del 2010, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004).

5.3. – Tali carenze, in ossequio al richiamato orientamento giurisprudenziale (si veda altresì la sentenza n. 151 del 2016), comportano l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 119 Cost.».

- Sentenza n. 103 del 2018 (Pres. Lattanzi, Rel. Zanon)

“Anche tali censure non sono fondate.

Quanto alla prima, la sentenza n. 154 del 2017 ha spiegato le ragioni per cui il metodo pattizio è salvaguardato dall’art. 1, comma 680, terzo periodo, della legge n. 208 del 2015, di cui la disposizione impugnata estende il confine temporale al 2020.

Quanto alla seconda, la stessa sentenza n. 154 del 2017 ha dichiarato non fondate analoghe censure evidenziando che nessuna prova era stata fornita dalla Regione Siciliana, sulla quale pure incombeva il relativo onere, in ordine all’impossibilità, asseritamente conseguente all’imposizione del contributo contestato, di svolgere le proprie funzioni.

Nel ricorso introduttivo del presente giudizio la Regione Siciliana si è limitata a specificare rispetto a quali settori di attività amministrativa – affidati alla propria competenza esclusiva in base agli evocati parametri statutarî – l’estensione temporale del contributo finanziario determinerebbe l’impossibilità di far fronte ai propri compiti. Ma nessuna prova è stata, in concreto, neppure allegata per dimostrare la relativa asserzione. Solo con la memoria illustrativa presentata in prossimità dell’udienza, la ricorrente ha depositato una relazione del ragioniere generale della regione, che tuttavia non appare sufficiente ai fini indicati”.

Il principio della necessaria completa ricostruzione del quadro normativo di riferimento è stato affermato anche a proposito di una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale (come nel caso di specie):

- Sentenza n. 264/2020 (Pres. Morelli, Rel. Sciarra) questione sollevata in via incidentale

“L’esame del merito è, tuttavia, precluso da altre ragioni di inammissibilità, relative alla carente ricostruzione del quadro normativo di riferimento, che investe aspetti decisivi della vicenda controversa.

5.1. – Il rimettente trascura di ricostruire in maniera adeguata la normativa statale che regola il limite alle retribuzioni nel settore pubblico e di valutarne l’incidenza sull’ordinamento delle regioni. [...]

Tale lacuna non concerne soltanto la ponderazione del quadro normativo di riferimento, ma si riverbera anche sull’adeguatezza della descrizione della fattispecie concreta e della motivazione in punto di rilevanza”.

Inoltre si è detto che la norma impugnata è di difficile e faticosa lettura a causa non tanto dell’operazione matematica che impone di eseguire, quanto per la difficoltà di individuare gli addendi dell’operazione da eseguire, perché nessuno è espresso direttamente dalla legge, la quale rinvia ad altre fonti per tutti i suddetti addendi e avrebbe pertanto senz’altro meritato una spiegazione più approfondita in merito al suo significato da parte dell’ordinanza di rimessione; tale oscurità si riverbera inevitabilmente sulla motivazione in merito alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza (18).

Ancora, la cifra relativa ad uno degli addendi dell’operazione – quello fondamentale perché è l’elemento che determina il sospetto di irragionevolezza della norma –, ossia la riduzione della spesa per il personale, non si riesce ad individuare facendo riferimento alla norma, alle norme da essa richiamate e al testo dell’ordinanza di rimessione, cosicché non è data alla Corte costituzionale la possibilità di controllare perché il totale dell’operazione dia effettivamente zero o meno di zero, cosicché effettivamente nulla spettasse alla Provincia di Vercelli.

In effetti, è vero che la Corte costituzionale non può certo dichiarare inammissibile una questione perché la norma è poco chiara (semmai anzi sarebbe un motivo per accogliere la questione, qualora ad esempio fosse impugnata sotto il profilo dell’irragionevolezza, come nel caso di specie, venendo solitamente in rilievo la chiarezza quale condizione di ammissibilità del ricorso) (19), ma il rimettente dovrebbe dimostrare di averne compreso la portata onde spiegare non solo per quale motivo si applica tale norma al caso di specie (il che è pacifico, trattandosi di fondi da destinare alle province facenti parte di regioni a statuto ordinario), ma anche perché viene dato per pacifico che dall’applicazione di tale norma discenda inevitabilmente che per il 2019 e il 2020 spettino alla Provincia di Vercelli zero euro, quando si è visto nel paragrafo dedicato all’illustrazione del meccanismo contestato che ciò è tutt’altro che scontato.

Altro profilo che avrebbe dovuto essere approfondito ma che rimane oscuro dalla lettura dell’ordinanza di rimessione è quale sia, sia pure approssimativamente, la somma minima necessaria in un certo anno alla Provincia di Vercelli per poter svolgere le sue funzioni fondamentali, perché conoscendo questo dato e conoscendo altresì tutti i dati riferiti alle entrate riconosciute alla Provincia di Vercelli potrebbe con sicurezza affermarsi se sia o meno violata l’autonomia finanziaria della provincia, ossia se effettivamente questa sia impossibilitata, se non indebitandosi, a svolgere le funzioni fondamentali che le sono assegnate dalla legge.

Occorrerebbe poi conoscere le esigenze delle altre province e quanto hanno complessivamente ricevuto per verificare se – come lamentato dalla Provincia di Vercelli – questa ha subito un trattamento deteriore rispetto ad altre province.

La questione è stata dunque ritenuta inammissibile anche per difetto di una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che si assumono incisi. Tale motivo di inammissibilità, che si pone in rapporto di genere a specie rispetto a quello dell’insufficiente ricostruzione del quadro normativo, è stato utilizzato, essendo per così dire più generico e meno “tarato” sull’art. 119 Cost., perché è in grado di abbracciare tutti i motivi di doglianza sollevati dal rimettente e al contempo non ha il “difetto” (come nel caso dell’inammissibilità per omesso tentativo di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata, sopra esaminato) di “costringere” il rimettente, una volta ripreso il giudizio *a quo*, di dichiarare illegittimo il decreto ministeriale.

(18) Cfr. Corte cost. n. 223/2022, questione sollevata in via incidentale, secondo cui: *“il mancato confronto con il complessivo quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento può determinare un’insufficiente motivazione dell’ordinanza di rimessione sulla non manifesta infondatezza, con conseguente inammissibilità della questione sollevata (ex multis, sentenze n. 36 del 2022, n. 114 del 2021, n. 265 e n. 102 del 2019 e n. 182 del 2018)”.*

Cfr. anche Corte cost. n. 249/2022: *«Il motivo di ricorso consistente nella violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (indicato sub d), è inammissibile per carenza di motivazione.*

Il ricorrente, infatti, si limita ad affermare in modo apodittico che esisterebbe un “contrasto [...] con la disciplina della pianificazione paesaggistica”, ma non spiega perché la norma impugnata contrasterebbe con i citati artt. 135, 143 e 145. La giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare “che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l’oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l’onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021)” (sentenza n. 135 del 2022). Nello stesso senso anche Corte cost. n. 235 del 2022».

(19) Cfr., ad esempio, Corte cost. n. 117/2022, secondo cui *“ricorrerebbero dunque le condizioni per una dichiarazione di inammissibilità, poiché la giurisprudenza costituzionale, specie quando si tratta di giudizi in via principale, richiede che il ricorso contenga una chiara indicazione dei parametri asseritamente violati e delle ragioni del denunciato conflitto tra essi e le disposizioni impugnate”.*

4.3. L'incongruenza tra le doglianze "finanziarie" dell'ordinanza di rimessione e le risultanze dei bilanci della Provincia di Vercelli

Dall'ordinanza di rimessione emerge che la Provincia di Vercelli non è in grado di svolgere le funzioni fondamentali assegnategli dalla legge, mentre dalla lettura dei bilanci e dei documenti unici di programmazione (Dup) della Provincia di Vercelli appare invece che, sia pure a fatica (ma qual è l'ente territoriale italiano che svolge i suoi compiti agevolmente da un punto di vista finanziario?), vi sia riuscita.

Nei Dup si fa esplicito riferimento, come evento negativo e che ha provocato un ritardo nella compilazione del bilancio di previsione – ritardo però riassorbito negli anni successivi (tanto è vero che il bilancio 2018-2020 è dell'ottobre 2018, quello del 2019-2021 è del febbraio 2019, mentre quello del 2020-2022 è del dicembre 2019) – alla norma impugnata, ma a tale norma non viene assegnata una portata negativa decisiva, nel senso che tale norma determini o abbia determinato l'impossibilità per la Provincia di Vercelli di svolgere le sue funzioni fondamentali. Il Dup inserisce la norma impugnata in un contesto più ampio (rafforzando l'impressione che la questione di legittimità costituzionale sia inammissibile per insufficiente ricostruzione del complessivo quadro normativo, la cui completezza è evidentemente tanto più necessaria quanto più la questione sia complessa e sia opinabile se vi sia stata una effettiva lesione delle capacità dell'ente territoriale di svolgere le funzioni fondamentali), evidenziando tutte le entrate e le uscite della provincia e affermando che lo si ripete, sia pure a fatica, la Provincia di Vercelli è riuscita a raggiungere i suoi obiettivi e quindi a svolgere le funzioni fondamentali.

Il Dup 2019-2021 si apre poi con una ventata di ottimismo e soprattutto il riconoscimento che la Provincia di Vercelli ha ottenuto dallo Stato dei fondi che compensano quanto negato dal comma 838 (20).

Sempre a proposito del Dup relativo agli anni 2018-2020 della Provincia di Vercelli, si afferma che, come per molte province italiane, la situazione di estrema incertezza istituzionale e finanziaria ha impedito di predisporre nei tempi di legge il Dup 2018-2020 e il bilancio di previsione 2018-2020 nei termini di legge previsti per i comuni.

Nel Dup ci si riferisce espressamente alla norma impugnata, affermandosi che il bilancio 2018-2020 viene presentato con notevole ritardo poiché dopo il riparto dei fondi stanziati per le province dalla l. n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018) al c. 838, permanendo una situazione di criticità per il pareggio corrente, sono state condotte ulteriori verifiche e sono stati effettuati numerosi momenti di confronto in sede Upi in cui è stato messo in luce lo squilibrio strutturale indotto dai contributi per le finanze pubbliche a carico della Provincia di Vercelli. Non essendo state più previste per il 2018, a differenza di quanto accaduto nel 2017, nuove misure per le province in crisi, è stato quindi formato il bilancio pluriennale 2018-2020 realizzando il pareggio corrente con ogni risorsa straordinaria possibile (avanzi di amministrazione, entrate *una tantum* e contributi straordinari per compensazioni) nell'auspicio che vengano riconosciuti per i prossimi anni misure perequative aggiuntive per le province ancora in sofferenza finanziaria come la Provincia di Vercelli.

Ancora si legge nel Dup che ai sensi dell'art. 56 del d.l. n. 112/2008, convertito con l. n. 133/2008, la Provincia di Vercelli ha puntualmente deliberato ogni anno il piano delle alienazioni e delle valorizzazioni che ha portato alle casse dell'ente importanti entrate derivanti dalla vendita di beni di proprietà provinciale (ad esempio alcuni edifici della provincia in passato destinati a funzioni proprie della provincia e ora della regione sono stati affittati al Ministero della giustizia, considerando che recentemente, a seguito dell'accorpamento del Tribunale di Casale Monferrato a quello di

(20) Tornando al bilancio di previsione 2018-2020, a dimostrazione che la Provincia di Vercelli godeva e gode di entrate diverse rispetto a quelle negategli dalla norma impugnata, tale bilancio ad esempio indica:

Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa:

per il 2018 + 13.296.539,03;

per il 2019 + 13.196.539,03;

per il 2020: + 13.196.539,03

Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica:

per il 2018 + 4.217.640,27;

per il 2019 + 3.315.853,01;

per il 2020 + 3.354.851,83

Entrate extratributarie:

per il 2018 + 2.708.958,91;

per il 2019 + 2.732.839,21;

per il 2020 + 2.732.839,21

Entrate in c/capitale;

per il 2018 + 9.516.958,26;

per il 2019 + 8.820.281,57;

per il 2020 + 35.599.264,57

Entrate da riduzione di attività finanziarie

per il 2018 + 158.693,97

per il 2019 + 0

per il 2020 + 0

Vercelli, si sono ampliati gli uffici giudiziari vercellesi), che hanno consentito la realizzazione di numerose opere di investimento importanti per il territorio provinciale, come meglio evidenziato nei rendiconti degli anni precedenti.

Afferma il Dup 2018-2020 che i flussi finanziari ed economici delle province dopo la riforma dettata dalla l. n. 56/2014 poggiano su tre pilastri:

- tributi propri legati principalmente al mercato degli autoveicoli;
- fondi perequativi per gli enti con capacità fiscale ridotta
- fondi specifici regionali (eventualmente sostituiti da compartecipazioni a tributi) a finanziamento di funzioni decentrate.

Sostanzialmente si tratta di flussi “di nicchia”, che hanno andamenti sganciati dalle previsioni a livello macro contenute nel Def, quando non stabiliti con legge nazionale o regionale.

Le entrate extratributarie sono costituite per lo più dai proventi delle attività di controllo (sanzioni). Anche queste risultano quindi non correlate all’andamento macro dei conti pubblici. Pertanto, la programmazione pluriennale assume andamenti sostanzialmente stabili per gli esercizi 2018-2020, tenendo conto sostanzialmente solo delle variazioni già previste a normativa vigente e riguardanti principalmente i versamenti da effettuare all’entrata del bilancio dello Stato previsti dalla l. n. 56/2014, dal d.l. n. 66/2014 e dalla l. n. 190/2014.

La Provincia di Vercelli beneficia inoltre dei fondi per le compensazioni territoriali iscritti tra le entrate extratributarie per il triennio 2018-2020 ma collegati a rendicontazione al Ministero dell’ambiente.

Non si teneva conto però che per le funzioni delegate con decentramento amministrativo gli oneri del personale (e le spese di funzionamento) erano già trasferiti dalle regioni.

Il 16 ottobre 2018 il consiglio provinciale di Vercelli ha approvato all’unanimità il bilancio, in pareggio, affermando che il bilancio 2018-2020 è stato predisposto con notevole ritardo poiché, dopo il riparto dei fondi stanziati per le province dall’art. 1, c. 838, della l. n. 205/2017, pur permanendo una situazione di criticità per il pareggio corrente, non essendoci condizioni di disavanzo da ripianare né debiti pregressi o situazioni di deficiarietà *ex art. 242 Tuel* (d.lgs. n. 267/2000), è stata superata l’ipotesi di ricorrere alla procedura di cui all’art. 243-*bis* del Tuel. Non essendo state previste per il 2018, a differenza di quanto avvenne per il 2017, nuove misure per le province in crisi, è stato quindi predisposto il bilancio 2018-2020 realizzando il pareggio corrente con ogni risorsa straordinaria possibile (avanzi di amministrazione, entrate una tantum e contributi straordinari per compensazioni). È un bilancio, pertanto, che sfrutta risorse non ricorrenti e che quindi si basa su un equilibrio non strutturale. L’auspicio è che nella legge di bilancio 2019 possa essere compresa la criticità di un certo numero limitato di province, tra cui Vercelli, penalizzate dal riparto di fondi della l. n. 205/2017 e possano essere predisposti dei fondi perequativi basati su parametri oggettivi legati alle funzioni provinciali, tesi a mitigare la situazione corrente.

La Provincia di Vercelli – Area finanze e bilancio – dà poi un parere favorevole alla regolarità contabile del bilancio ma, nel ripetere quanto scritto nel precedente capoverso, evidenzia che se non si verificasse quanto auspicato e in assenza di futuri avanzi di gestione occorrerà in fase di esercizio provvisorio che siano dosate molto oculatamente le spese per effettuare i servizi necessari per il 2019 e il 2020, anni in cui sono disponibili ancora meno risorse correnti rispetto al 2018.

Nel Dup 2019-2021 della Provincia di Vercelli si afferma che dopo anni in cui la situazione di estrema incertezza istituzionale e finanziaria, comune a molte province italiane, ha impedito di predisporre nei tempi di legge il Dup e il bilancio di previsione nei termini di legge previsti per i comuni, la Provincia di Vercelli torna a presentare il bilancio preventivo pluriennale ad inizio anno e prima dello scadere del termine dell’esercizio provvisorio. È un grande traguardo – si legge nel Dup – frutto dell’intenso lavoro teso a ripristinare in sede di Unione delle province italiane (Upi) e nelle sedi governative, sia il “ruolo” costituzionale e istituzionale delle province, in relazione alle importanti funzioni fondamentali ad esse attribuite, sia a recuperare le risorse sottratte all’autonomia dell’ente dalla l. n. 190/2014, che ha imposto, dopo i tagli delle varie *spending review*, pesantissimi contributi forzosi da versare allo Stato. Con la legge di bilancio per il 2019 e lo stanziamento di 250 milioni di euro avvenuto a favore delle province di un fondo per piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole, vi è il riconoscimento generale che, come più volte reclamato da questa provincia, occorre riequilibrare la situazione finanziaria di quelle province che, come la Provincia di Vercelli, non hanno trovato ristoro dai fondi stanziati dalla legge di bilancio per il 2018, al comma 838, a causa degli irrazionali criteri utilizzati per il riparto degli stessi e per cui si rinvia al Dup 2018-2020. Questa somma contribuisce al raggiungimento degli obiettivi correnti di bilancio (pur non essendo sufficiente a garantire la piena efficienza di tutti i servizi per la quale occorrerebbe l’abbandono di tagli, contributi forzosi e trasferimenti a mitigazione con il ripristino di una finanza autonoma e semplificata) e rappresenta una misura strutturale che consente – sempre secondo il Dup 2019-2021 – alla Provincia di Vercelli di tornare finalmente a programmare gli interventi e di uscire dalla fase di incertezza che ha caratterizzato gli ultimi anni. Il 18 febbraio 2019 il bilancio di previsione 2019-2021 è approvato dal consiglio provinciale.

Il responsabile del servizio finanziario della Provincia di Vercelli annota che con l’approvazione del bilancio 2018-2020 era stato evidenziato, nel parere di regolarità contabile, il permanere di uno squilibrio strutturale, indotto dai contributi forzosi alle finanze pubbliche a carico della Provincia di Vercelli, e che, non essendoci condizioni di disavanzo da ripianare né debiti pregressi o situazioni deficitarie secondo le statuizioni dell’art. 242 del Tuel, non

sussistevano i presupposti per ricorrere alla procedura di riequilibrio di cui all'art. 243-*bis* dello stesso d.lgs. n. 267/2000. il pareggio corrente era stato raggiunto con ogni risorsa straordinaria possibile (avanzi di amministrazione, entrate *una tantum* e contributi straordinari per compensazioni), per cui si basava su un equilibrio non strutturale. Dal 2019, con le misure previste dal comma 889 della legge di bilancio n. 145/2018 a favore delle province per piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole e soprattutto dall'esito del riparto in Conferenza Stato-città da cui discende la somma di euro 4.205.000 a favore della Provincia di Vercelli, la situazione, anche del bilancio corrente, viene nettamente a migliorare, potendosi impiegare buona parte di tali risorse a finanziare la maggior parte dei servizi correnti per la sicurezza della viabilità e delle scuole, che rappresentano i servizi economicamente più onerosi per il bilancio provinciale. Dal 2019 vengono impiegati per il bilancio corrente poco più del 50% delle risorse del comma 889 della l. n. 145/2018 per piani di sicurezza e il restante 50% va a finanziare spese in conto capitale del programma dei lavori pubblici. Il pareggio corrente viene realizzato anche impiegando poco più dei due terzi delle compensazioni *ex d.l. n. 314/2003* per un importo di circa 1,1 milioni di euro. Poiché la l. n. 145/2018 stanZIA i fondi per i piani di sicurezza fino al 2033 e poiché buona parte degli interventi finanziati con le compensazioni (manutenzioni stradali, impianti di illuminazione stradale, integrazione trattamenti invernali, reperibilità, ecc.) potrebbero essere ordinariamente finanziati con i fondi per la sicurezza con riduzione eventuale degli investimenti in caso di esaurimento dei fondi di compensazione, è possibile ora considerare ripristinato l'equilibrio corrente, anche se il bilancio non acquista molta discrezionalità perché la parte spesa è ancorata strettamente ai piani di sicurezza in strade e scuole. Afferma il Dup che negli anni precedenti la provincia ha adottato una gestione di estremo rigore, razionalizzando la gestione e il funzionamento e cercando di ottimizzare le risorse per contenere al massimo la spesa corrente.

Il parere dell'organo di revisione della Provincia di Vercelli è invece negativo per l'assenza nel bilancio di previsione del fondo pluriennale vincolato (Fpv) che, a parere dei revisori, costituisce elemento tecnico dirimente per la non possibilità di esprimere un parere favorevole in ordine all'approvazione del bilancio di previsione.

Il Dup 2020-2022 ripete le impostazioni date con l'approvazione del bilancio di previsione finanziario 2019-2021. Si riassumono pertanto le scelte che assicurano l'equilibrio soprattutto della parte corrente del bilancio di previsione, che probabilmente per tutte le province e sicuramente per la Provincia di Vercelli rappresenta l'aspetto più delicato. Le entrate correnti sono previste ancora in lieve calo (euro 14.734.838,46), sia per la continua erosione dei cespiti imponibili sia per l'applicazione di norme statali che perseguendo una diminuzione del deficit totale dispongono la riduzione dei trasferimenti alle province. Le spese correnti sono arrivate a importi non ulteriormente comprimibili, nonostante la permanente razionalizzazione della spesa, ferme restando le previsioni delle spese del personale e delle strutture da mantenere e il trasferimento forzoso allo Stato (circa euro 14.950.000). La parte in conto capitale fa affidamento principalmente su fondi trasferiti. L'accensione di nuovi mutui e prestiti renderebbe nuovamente problematico il pareggio della gestione corrente e ricondurrebbe l'ente in situazioni di difficoltà di approvare un bilancio in equilibrio; pertanto, è prevista solo in ipotesi futura residuale ed eccezionale qualora non vi siano fondi straordinari utili. La programmazione operativa, consistente negli strumenti di programmazione più rilevanti quali il programma triennale delle opere pubbliche, il programma biennale degli acquisti e servizi, il programma del fabbisogno di personale, il programma delle collaborazioni autonome e il programma della valorizzazione dei beni immobili, è esposta secondo le informazioni note al 31 luglio 2020, data dell'aggiornamento del Dup, e riguarda principalmente questi strumenti.

Il bilancio di previsione è approvato il 18 dicembre 2019 dal consiglio provinciale, e il dirigente dell'area finanza e bilancio della Provincia di Vercelli esprime parere favorevole (condizionato all'approvazione quanto prima dei necessari adeguamenti degli strumenti di programmazione) in ordine alla regolarità contabile dell'atto, con le seguenti annotazioni: *“il bilancio di previsione 2020-2022 è stato redatto derogando in gran parte alle attività di programmazione previste dalla normativa, per ottemperare al pressante richiamo dell'Associazione nazionale delle province per l'approvazione dei bilanci entro il 31 dicembre. I valori iscritti a bilancio ricalcano esattamente quelli degli esercizi 2020 e 2021 del bilancio di previsione 2019-2021, da ultimo assestati con variazione di bilancio del 28 novembre scorso. L'esercizio 2022 è stato inserito con gli identici valori dell'esercizio 2021. Ne consegue che la veridicità delle entrate iscritte e la congruità delle spese sono assicurate dalla loro rispondenza alla normativa vigente alla data dell'approvazione del bilancio 2019-2021 (febbraio 2019), che è sostanzialmente la stessa vigente alla data attuale. Nei primi mesi del 2020 si dovrà procedere all'aggiornamento degli strumenti di programmazione (programma dei lavori e degli acquisti, del fabbisogno di personale, degli incarichi esterni, ecc.) mediante variazioni del Dup e del bilancio. Si dovranno altresì recepire i riflessi della legge di bilancio statale sulla finanza della provincia, in termini di nuove risorse o maggiori vincoli. Tutto ciò premesso, si esprime parere favorevole all'approvazione del bilancio di previsione 2020-2022”*.

Emerge dunque dalla complessiva lettura dei bilanci della Provincia di Vercelli, che tale ente territoriale sia riuscito a superare gli effetti negativi della norma impugnata.

Nell'ordinanza di rimessione, invece e soprattutto, non viene né affermato né spiegato quali altre norme statali attribuiscono risorse finanziarie alla Provincia di Vercelli e in genere di quali risorse disponga la suddetta provincia, tutti elementi fondamentali, ed infine manca una indicazione, sia pure di massima, relativa al fabbisogno minimo della Provincia di Vercelli, cosicché, quand'anche si riuscisse a ricostruire la dotazione finanziaria complessiva della provincia, non sarebbe chiaro se tale dotazione sia adeguata oppure se, in ragione della sua esiguità, comprometta la

possibilità di svolgere (adeguatamente) le sue funzioni fondamentali: in altre parole non vi sono indicazioni né in ordine alle entrate complessive della provincia né in ordine alle sue uscite.

Ha infatti affermato Corte cost. n. 220/2021 che «*l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e sono pertanto ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi*» (sentenza n. 83 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2020)».

È importante, dunque, il *quantum* complessivo dei fondi a disposizione di una provincia per valutare se sia violata o meno la sua autonomia finanziaria e come detto il rimettente non ha neppure indicato quale sia il fabbisogno finanziario della Provincia di Vercelli per gli anni contestati (ossia il 2019 e il 2020).

La questione è stata ritenuta, dunque, insanabilmente inammissibile per non avere il rimettente ricostruito in maniera adeguata il quadro normativo e finanziario, non essendosi raggiunta la prova che la Provincia di Vercelli non avesse altre entrate per poter finanziare le funzioni fondamentali, che pure deve svolgere per legge (ad esempio mantenere le strade).

4.4. *I principi di buon andamento e di leale collaborazione e la supplenza dello Stato in caso di mancato raggiungimento dell'intesa*

Dalla lettura dell'ordinanza di rimessione nel suo complesso emerge in maniera sufficientemente chiara che secondo il rimettente l'irragionevolezza della norma non starebbe tanto nella supplenza dello Stato in caso di mancata intesa ma nel meccanismo in sé di distribuzione dei fondi, facente riferimento non al risparmio effettivo delle spese per il personale ma tenendosi conto anche del personale prestato dalla regione.

Tuttavia, alla fine dell'ordinanza il rimettente, in maniera non chiarissima, così afferma:

“16. Si ritiene, in conclusione, che la questione di legittimità costituzionale della previsione legislativa in esame sia non manifestamente infondata anche sotto l'aspetto della violazione del principio di leale collaborazione, che pur sempre inerisce a quello più generale di buon andamento di cui al menzionato art. 97 della Costituzione.

In proposito la disposizione in esame ha stabilito che la ripartizione dei contributi sarebbe stata determinata unilateralmente con decreto ministeriale, in caso di mancato accordo nell'ambito della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. La mancata previsione, per gli anni di riferimento, di un necessario passaggio per la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e di un intervento ministeriale unilaterale solo nel residuale caso di inerzia di tale organo, appare parimenti in conflitto con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione”.

Il rimettente dunque lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione, per gli anni di riferimento, di un necessario passaggio per la Conferenza Stato-città e autonomie locali e per la previsione di un intervento ministeriale unilaterale nel caso di inerzia di tale organo.

Il rimettente non cita l'art. 120 Cost. ma riconduce tale principio all'art. 97 Cost.

Tuttavia, tale doglianza andrebbe più propriamente ricondotta all'art. 120 Cost., secondo cui *“Il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.*

La doglianza non è molto chiara perché secondo la norma impugnata:

“Le risorse di cui al periodo precedente sono ripartite, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo criteri e importi da definire, su proposta dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) e dell'Unione delle province d'Italia (Upi), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da conseguire entro il 31 gennaio 2018. Qualora l'intesa non sia raggiunta, ovvero non sia stata presentata alcuna proposta, il decreto è comunque adottato, entro il 10 febbraio 2018”, secondo il criterio la cui pretesa irragionevolezza è il principale oggetto di doglianza in questa sede.

La norma è dunque chiara nel prevedere che vi debba essere un'intesa in sede di Conferenza Stato-autonomie locali; il rimettente invece sembrerebbe sostenere che tale intesa debba essere comunque raggiunta, senza che possa intervenire in via suppletiva lo Stato.

In effetti, dalla lettura dell'ordinanza di rimessione non è neppure chiaro se alla fine il rimettente voglia impugnare il comma 838 citato nella sua interezza o limitarsi solo al meccanismo suppletivo previsto in caso di mancato raggiungimento dell'intesa tra le province in sede di Conferenza Stato-autonomie locali.

Al di là del chiaro disposto dell'art. 120 Cost., certo è che la Corte costituzionale già in altre occasioni ha ritenuto tale supplenza dello Stato legittima.

Pertanto, la norma impugnata in effetti pone come criterio principale un criterio ragionevole e corrispondente a quello di leale collaborazione tra enti territoriali dello Stato, che è quello dell'intesa fra tutti gli enti coinvolti. Altrettanto ragionevolmente, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, è previsto che, in caso di mancato

raggiungimento dell'intesa, il decreto sia comunque adottato ad opera (ed anche questo è ragionevole) dello Stato, come indicato nella sentenza n. 21/2006 (Pres. Onda, Rel. Finocchiaro), conflitto di attribuzione tra enti (21):

“Questi principi – confermati dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 339 del 2005) – risultano violati in occasione dell’emanazione dei due decreti ministeriali impugnati, non potendo considerarsi avvio e sviluppo della procedura dell’intesa per la nomina del Presidente dell’Ente parco la riproposizione dello stesso nominativo da parte del Ministro dell’ambiente (in presenza del rifiuto della controparte di aderire a tale designazione) e la mancata risposta a designazioni alternative formulate dal Presidente della Regione Toscana.

Va, pertanto, dichiarato che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio la nomina del commissario straordinario dell’Ente Parco nazionale dell’arcipelago toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l’intesa per la nomina del Presidente. Conseguentemente, vanno annullati i decreti del 18 novembre 2004 e dell’8 giugno 2005 i quali è stato prorogato l’incarico del commissario straordinario dell’Ente Parco nazionale dell’arcipelago toscano”.

L’irragionevolezza della norma impugnata sta dunque nel criterio (che come abbiamo detto più volte valorizza la ripartizione delle spese secondo un meccanismo che prende in considerazione delle precedenti decisioni di organizzazione interna regione-provincia nella distribuzione del personale e della relativa ripartizione dei fondi per pagarli), previsto in via subordinata dalla norma impugnata, ossia quello a cui inevitabilmente e ragionevolmente si deve far ricorso in caso di mancata intesa, consistente in una decisione unilaterale dello Stato in merito a come ripartire i fondi da destinare alle province.

In data 7 febbraio 2018, secondo quanto previsto dal comma 838, si è tenuta la Conferenza Stato-città e autonomie locali in esito alla quale sono stati stabiliti i criteri di ripartizione tra le province delle regioni a statuto ordinario del contributo di 317 milioni di euro per l’anno 2018.

Per gli anni successivi, l’Upi, in Conferenza, avrebbe rappresentato l’esigenza di addivenire a una proposta di modifica legislativa del comma 838 affinché il contributo potesse essere *“ripartito in maniera più razionale anche tenendo conto che dall’anno 2019 verranno meno le riduzioni di risorse di cui all’articolo 47 del decreto-legge n. 66 del 2014”*. Nella stessa sede, le amministrazioni governative competenti si sarebbero impegnate, in accordo con il Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *“ad avviare un tavolo di confronto con le province al fine di definire le eventuali proposte normative riguardanti i criteri di riparto dei citati contributi per gli anni successivi al 2018”*.

Decorso il termine fissato dall’art. 1, c. 838, il Ministero dell’interno, rilevato che per gli anni 2019, 2020 e successivi l’Upi non aveva presentato proposte in merito ai criteri e agli importi del riparto del contributo, con decreto del 19 febbraio 2018 ha applicato, per il riparto del contributo di 110 milioni di euro afferente agli anni 2019 e 2020, il criterio indicato dalla disposizione censurata.

4.5. *Le difficoltà di una sentenza di accoglimento (anche) in ragione dell’incertezza del petitum e dell’assenza di una soluzione costituzionalmente orientata*

L’ordinanza di rimessione si conclude con il seguente P.q.m.:

(21) in tema di nomina del presidente dell’Ente Parco dell’Arcipelago Toscano (sent. n. 27/2004 e n. 21/2006): secondo la legge tale nomina doveva essere il frutto dell’intesa tra Stato e regione, ma nulla era stabilito in caso di mancato raggiungimento dell’intesa. La Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Toscana a seguito della nomina da parte dello Stato di un presidente nonostante non fosse stata raggiunta l’intesa, nel dare ragione alla regione annullando la nomina, affermò il principio che non era di per sé illegittima la decisione dello Stato di nominare comunque un presidente in caso di mancata intesa, perché altrimenti vi sarebbe stato il rischio che l’ente parco sarebbe rimasto anche in eterno senza presidente, ma l’illegittimità nasceva piuttosto dalla circostanza che nessun tentativo fosse stato fatto dallo Stato per porre in essere l’intesa.

Corte cost. n. 21/2006: *«Questa Corte, investita di identica questione in relazione alla nomina del commissario straordinario dello stesso ente, ha stabilito che – mentre l’art. 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, dopo avere individuato, al comma 2, fra gli organi dell’ente parco il presidente, dispone, nel successivo comma 3, che lo stesso è nominato con decreto del Ministro dell’ambiente, d’intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano, nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale – nessuna disposizione prevede fra gli organi dell’ente il commissario straordinario, ed ha aggiunto che ciò non esclude il potere del Ministro dell’ambiente di nominarlo nell’esercizio della vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, riconosciutagli dagli artt. 9, comma 1, e 21, comma 1, della legge n. 394 del 1991, puntualizzando che tale potere non è, però, esercitabile liberamente (sentenza n. 27 del 2004).*

Nella stessa decisione si è, infatti, precisato che “proprio per il fatto che alla nomina del commissario si giunge in difetto di nomina del presidente, per il mancato perfezionamento dell’intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l’avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo”. Si è altresì aggiunto che “il mancato rispetto della necessaria procedimentalizzazione per la nomina del presidente, rende illegittima la nomina del commissario straordinario, mentre è irrilevante il problema concernente l’apposizione di un termine alla permanenza in carica del commissario straordinario, poiché la nomina risulta illegittima a prescindere da qualsiasi termine che fosse stato posto alla sua durata”; si è infine concluso che “l’illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sé di un commissario straordinario, senza la previa intesa con il presidente della Regione Toscana, ma nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell’intesa per la nomina del presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo”».

“Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio [...] dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 838, della l. 205/2017, per violazione dell’art. 119 commi 1, [3] (22) e 4 (23), nonché degli artt. 3 e 97 [e 120] (24) della Costituzione”.

Dalla lettura dell’ordinanza di rimessione, come sottolineato dalla Consulta, non è chiaro se alla fine il rimettente voglia impugnare il comma 838 citato nella sua interezza (come emergerebbe dalla lettura del dispositivo) o limitarsi solo al meccanismo suppletivo previsto in caso di mancato raggiungimento dell’intesa tra le province in sede di Conferenza Stato-autonomie locali (come emergerebbe dalla lettura dell’ordinanza nel suo complesso).

Serie difficoltà sarebbero sorte quindi nel caso di sentenza di accoglimento, per l’incertezza del *petitum* (l’ordinanza di rimessione è generica e solleva questione di legittimità costituzionale dell’intero comma 838 impugnato, ma in realtà le critiche si incentrano solo sul sistema individuato dalla norma in via subordinata in caso di mancato raggiungimento dell’intesa).

Sembra tuttavia che, dalla lettura complessiva dell’ordinanza di rimessione il *petitum* possa resecarsi al solo meccanismo sostitutivo in caso di mancata intesa in sede di Conferenza Stato-autonomie locali, perché tutta l’ordinanza ruota intorno alla presunta irragionevolezza del riferimento alla spesa per il personale che non tenga conto del personale prestato dalla regione (25).

In ogni caso, qualora si fosse dichiarata incostituzionale la norma nella sua interezza o anche solo il meccanismo sostitutivo, sarebbe caduto il decreto ministeriale e dunque tutte le ripartizioni dei fondi effettuata dai decreti ministeriali per il 2019 e 2020 sarebbero illegittime, creandosi una situazione di grave incertezza normativa.

In effetti, e sempre con riguardo all’ammissibilità della questione, serie difficoltà sarebbero sorte nel caso di sentenza di accoglimento perché non vi è una soluzione costituzionalmente obbligata (26).

Una volta infatti dichiarata incostituzionale il criterio sostitutivo elaborato dallo Stato, come fare a ripartire tra le province i fondi stanziati per esse dallo Stato? Con quali criteri?

A tale proposito, riferisce il rimettente che, a seguito degli incumbenti istruttori disposti nel giudizio *a quo*, il Ministero degli interni ha comunicato che la mancata assegnazione di fondi alla Provincia di Vercelli per gli anni 2019 e 2020 discende dalla “*mancata previsione di una soglia minima di contributo per ciascun ente*”, come pure stabilito dall’intesa del 7 febbraio 2018, limitatamente al 2018. Il *petitum* del Tar Lazio è diretto a chiedere che sia dichiarata incostituzionale la norma impugnata, senza ulteriori specificazioni: tuttavia, qualora si fosse voluta accogliere la questione senza dichiarare incostituzionale *tout court* la norma, si sarebbe potuto prendere spunto da quanto sopra e

(22) Il c. 3 dell’art. 119 Cost. non è citato nel dispositivo, ma ad esso si fa riferimento nel testo dell’ordinanza.

(23) Il principio fondante del federalismo fiscale è il decentramento e la previsione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa, cui devono connettersi effetti di maggiore efficienza del sistema, anche per una più calibrata corrispondenza tra bisogni dei cittadini e decisioni politiche, differenziando l’offerta di beni e servizi in base alle effettive esigenze e caratteristiche dei territori (regioni, province e comuni). La regola di riferimento è quella dettata dall’art. 119, primo comma, della Costituzione, secondo cui i “I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci”. Aggiunge il terzo comma, che “La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante” e, il quarto comma che “Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Le risorse rinvenienti dall’autonomia di entrata degli enti dovrebbero costituire, quindi, la principale forma di finanziamento, residuando al ruolo statale i fondi perequativi e gli interventi speciali. Il ruolo del legislatore nazionale nell’attuazione del disegno federalista è delineato nell’art. 117, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di “perequazione delle risorse finanziarie”, nonché di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Si tratta di un percorso che ha incontrato notevoli difficoltà di attuazione anche in relazione all’intensificarsi della crisi finanziaria che ha colpito il nostro Paese.

(24) L’art. 120 Cost. non è mai citato esplicitamente dall’ordinanza, la quale fa riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione riconducendolo però non all’art. 120 Cost. ma all’art. 97 Cost. (principio di buon andamento): forse, poiché è un Tar a sollevare la questione di legittimità costituzionale si tratta di una deformazione professionale in quanto il principio di buon andamento della pubblica amministrazione è centrale per un giudice amministrativo.

(25) Cfr. Corte cost. 14 ottobre 2022, n. 210, in questa *Rivista*, 2022, 5, 210, in tema di camere di commercio: “*Neanche può essere condivisa l’eccezione di inammissibilità in ordine alla contraddittorietà del petitum; esso risulta difatti chiaramente individuabile: sebbene inizialmente il giudice a quo si dilunghi nel descrivere la particolare situazione della Camera di commercio della Maremma e del Tirreno, è chiaro che l’ordinanza censura le norme che impongono alle sole camere di commercio i versamenti in favore del bilancio dello Stato.*

Il thema decidendum è quindi così circoscritto: dalla motivazione e dal tenore complessivo dell’ordinanza di rimessione, si evince che le questioni sollevate in riferimento ai parametri evocati riguardano le disposizioni censurate limitatamente alla loro applicazione alle camere di commercio, nella parte in cui prevedono che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. La possibilità di limitare l’oggetto del giudizio di legittimità costituzionale a una parte soltanto della o delle disposizioni censurate – quando ciò si arguisce dall’ordinanza di rimessione – trova costante conforto nella giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 262 del 2020, n. 108 del 2019, n. 35 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 244 del 2011)”.

(26) Cfr. Corte cost. n. 143/2022: “3.7. – *Le soluzioni capaci di ridurre le incongruenze segnalate sono plurime, nessuna priva di controindicazioni, e soprattutto nessuna costituzionalmente obbligata, neanche con riguardo a domande delle quali si assuma la manifesta infondatezza o il carattere emulativo. La scelta tra l’una e l’altra non può che competere al legislatore, trattandosi in definitiva di rimodellare l’architettura complessiva del microsistema pubblicitario”.*

dichiararne l'incostituzionalità *nella parte in cui non prevede una soglia minima di contributo per ciascun ente territoriale*. Tuttavia, quale soglia minima, tenendo poi conto che ogni provincia ha un fabbisogno diverso dalle altre?

La Corte costituzionale ha pertanto dichiarato la questione inammissibile in quanto “*non è chiaro se il rimettente voglia impugnare il citato comma 838 nella sua interezza (come emergerebbe dalla lettura del dispositivo) o voglia invece limitarsi ad impugnare solo il meccanismo suppletivo previsto in caso di mancato raggiungimento dell'intesa tra le province, in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (come emergerebbe dalle motivazioni dell'ordinanza)*”.

5. Considerazioni conclusive

Provando a sintetizzare quanto fin qui illustrato, occorre evidenziare come la Corte costituzionale, nella recentissima sentenza n. 29 del 24 febbraio 2023, che ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 838, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, commi primo, terzo e quarto, della Costituzione, dal Tar Lazio, Sezione I-ter, ha messo al centro dell'attenzione, pur avendo dichiarato l'inammissibilità della questione, l'intricata e farraginoso situazione legislativa da cui dipendono le risorse statali destinate alle province, che sono indicate nella Costituzione come enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.), con conseguente necessità che esse siano dotate di risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell'ottica della corretta programmazione su un adeguato arco temporale, l'esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere, in ciò richiamando le precedenti sentenze n. 10/2016 e n. 188/2015.

Si è, inoltre, ricostruito il quadro normativo vigente sulla crisi finanziaria degli enti locali ed in particolare delle province ripercorrendo i più significativi passaggi legislativi ed arresti giurisprudenziali, anche costituzionali, per meglio comprendere il richiamo della Consulta alla indispensabilità della dotazione finanziaria degli enti “di area vasta” al fine del pieno e corretto svolgimento delle funzioni loro demandate.

Infatti, la storia giuridica e finanziaria delle province dell'ultimo decennio è particolarmente tormentata. Allo stato, a seguito del fallimento del referendum confermativo del 2016 della modifica costituzionale diretta ad abolirle, le province hanno tuttora una funzione molto importante nell'ordinamento (si occupano ad esempio di strade e scuole) e i meccanismi di finanziamento dovrebbero essere adeguati a svolgere tali funzioni. Tuttavia, sia a seguito dell'introduzione nel 2012 nella Costituzione del principio del pareggio di bilancio (obiettivo al cui perseguimento sono tenuti anche tutti gli enti locali e non solo Stato e regioni) sia a seguito dei tagli alle risorse da destinarsi alle province nella falsa prospettiva che tali enti fossero avviati a breve a scomparire o comunque avessero conservato solo delle funzioni risibili, le risorse destinate a tali enti locali sono estremamente limitate e vengono normalmente spartite in sede di Conferenza Stato-autonomie locali dove, in ragione della molteplicità delle voci e delle esigenze, è difficile approdare ad un accordo soddisfacente per tutti, anche perché si deve raggiungere un accordo diverso per ciascun anno, cosicché può capitare, come nel caso di specie per gli anni 2019 e 2020, che lo Stato sia tenuto a svolgere il suo ruolo di supplente (espressamente previsto dall'art. 120 Cost.) nella decisione riguardante i criteri in base ai quali addivenire alla spartizione dei fondi da destinarsi alle province.

Il meccanismo previsto dalla norma impugnata è indubbiamente farraginoso, determina indubbie difficoltà applicative, e non appare tale da consentire alle province la continuità del bilancio, una programmazione di ampio respiro.

Il meccanismo dell'intesa, previsto in prima battuta dalla norma e (almeno nella sostanza) non oggetto di impugnazione in questa sede è sicuramente quello preferibile da un punto di vista razionale e costituzionale ma non è di facile realizzazione pratica per la difficoltà di addivenire all'individuazione di criteri omogenei e confrontabili in virtù dei quali dividere i fondi e per la difficoltà di mettere d'accordo tanti diversi centri di interesse tutti potenzialmente in conflitto tra loro (in quanto la torta da assegnare alle province facenti parte delle regioni a statuto ordinario complessivamente considerate è piccola e predefinita e dunque vale il principio *mors tua vita mea*: in effetti della mancata assegnazione di fondi alla Provincia di Vercelli si sono avvantaggiate altre province).

Lo Stato dunque annualmente, nella legge di bilancio, prevede meccanismi di finanziamento delle province e per distribuire i fondi ad esse destinate utilizza un doppio binario: in via preferenziale l'intesa in sede di conferenza Stato-autonomie locali attribuendo all'Upi (Unione delle province italiane) una funzione propositiva e in via subordinata, in caso di mancato accordo, è lo Stato stesso a decidere come ripartire i fondi (27).

La norma impugnata non è irragionevole in astratto, ma solo nell'interpretazione concreta che ne ha dato il Ministero dell'interno, avallata dal giudice rimettente. Tale interpretazione errata è probabilmente dovuta banalmente ad una mancanza di dati da parte del suddetto ministero.

E qui occorre svolgere qualche considerazione circa la mancanza di tali dati. È solo una banale scusa ovvero non vi sono meccanismi di rilevazione dei dati finanziari delle province che siano aggiornati, nella disponibilità del Ministero? In tal caso, tutti i sistemi di rilevazione dei dati finora messi in piedi dallo Stato e da altre fonti non sono bene aggiornati

(27) Cfr. Corte cost. n. 220/2021, secondo cui «con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, la riassegnazione di queste ultime “è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale” (sentenza n. 83 del 2019)».

e utilizzati oppure vi sono difficoltà o ritrosie nello scambio delle informazioni in materia finanziaria degli enti locali? E il sistema del Mef?

Nel testo si è tentato di rispondere, per quanto possibile, a questi interrogativi, ma le domande di fondo restano.

Il criterio di ripartizione dettato dal censurato art. 1, c. 838, della l. n. 205/2017 inciderebbe, comunque, in modo significativo sull'autonomia finanziaria degli enti locali. Tale incisione si rinverrebbe anche nella scelta – operata dalla disposizione in esame – di prendere a parametro per la ripartizione dei trasferimenti statali un algoritmo matematico in cui assume rilevanza il fattore della spesa del personale (*“al netto della riduzione della spesa di personale, di cui al comma 421 dell'articolo 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190”*, afferma la norma impugnata) che, di per sé, non si presterebbe a un utilizzo comune su scala nazionale, atteso che ogni regione, nell'attuare il decentramento amministrativo, avrebbe adottato determinazioni diverse con conseguente disomogeneità nelle scelte riallocative del proprio personale.

Ad ogni modo l'ordinanza di rimessione non riesce a dimostrare che la norma denunciata abbia inciso sullo svolgimento delle funzioni fondamentali della Provincia di Vercelli.

Per questo la Corte costituzionale non può far altro che dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità sollevata ma non si esime da un solenne richiamo alla indispensabilità della dotazione finanziaria degli enti “di area vasta” al fine del pieno e corretto svolgimento delle funzioni loro demandate.

* * *