



**News n. 45 del 30 marzo 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale – pur dichiarando inammissibile la q.l.c. dell'art. 1, comma 838, della legge 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 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I-ter – non rinuncia a fornire specifiche indicazioni (moniti) al legislatore statale in ordine alla necessità di semplificare il quadro normativo e di garantire alla province – quali enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.) – adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali.

Corte costituzionale, sentenza 24 febbraio 2023, n. 29 – Pres. Sciarra, Est. Buscema.

Comune e provincia – Funzioni fondamentali – Bilancio – Adeguata provvista finanziaria – Questioni inammissibili di costituzionalità.

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, della legge 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. (1)

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la q.l.c. dell'art. 1, comma 838, della legge 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 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I-ter, con ordinanza 9 febbraio 2021, n. 1606, nell'ambito di un giudizio instaurato dalla Provincia di Vercelli contro il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze, per l'annullamento del decreto ministeriale 19 febbraio 2018 del Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, di concerto con il Ragioniere

generale dello Stato (Riparto a favore delle province delle regioni a statuto ordinario dei contributi di 317 milioni di euro, per l'anno 2018 e di 110 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2019 e 2020, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56) adottato sulla base del già citato art. 1, comma 838; tale norma sarebbe in contrasto:

a) con il quarto comma dell'art. 119 Cost., secondo cui le funzioni fondamentali dovrebbero essere finanziate, se non integralmente, quanto meno in modo adeguato, al fine di non impedire o rendere troppo difficile lo svolgimento dei compiti e dei servizi che costituiscono esplicazione delle predette funzioni;

b) con il primo comma dell'art. 119 Cost., poiché inciderebbe, in modo significativo sull'autonomia finanziaria degli enti locali, stante l'utilizzo, per la ripartizione dei trasferimenti statali, di un algoritmo matematico relativamente al quale viene attribuita rilevanza al fattore della spesa del personale (al netto della riduzione della spesa di personale, di cui al comma 421 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015*») 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;

c) con i principi di uguaglianza e ragionevolezza previsti dall'art. 3 Cost. poiché la ripartizione operata sulla base del citato art. 1, comma 838, sarebbe palesemente e ingiustificatamente differente rispetto a quella che si sarebbe ottenuta se si fosse considerato il parametro dell'estensione chilometrica della rete stradale;

d) con l'art. 97 Cost., in ragione: *i)* dell'ampia discrezionalità attribuita all'amministrazione statale nel modulare i trasferimenti che non consentirebbe agli enti locali di garantire il loro buon andamento; *ii)* dell'unilateralità della decisione sulla ripartizione da parte dell'autorità statale, nell'ipotesi di mancato accordo nell'ambito della Conferenza Stato-città e autonomie locali.

II. – Definendo l'incidente di costituzionalità con una declaratoria di inammissibilità, la Corte si rivolge:

e) al giudice *a quo* spiegando le ragioni dell'esito in rito per difetto di rilevanza della q.l.c. sollevata con l'ordinanza di rimessione stante:

e1) l'insufficiente ricostruzione del quadro normativo in tema di finanziamenti alle province, con i relativi riflessi sulla specifica situazione finanziaria della Provincia di Vercelli;

- e2) il mero richiamo all'art. 119 Cost. e all'autonomia finanziaria degli enti locali:
- senza specificazione dell'entità dell'asserita compressione di tale autonomia: v. Corte cost., 23 luglio 2021, n. 168 (in *Foro it.*, 2022, I, 462, con nota di G. D'AURIA), 11 aprile 2019, n. 83 (in *Foro it.*, 2020, I, 471);
 - senza il puntuale riferimento a dati analitici relativi alle entrate e alle uscite dell'ente territoriale: Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 5 (in *Foro it.*, 2022, I, 710), 14 luglio 2017, n. 192 (in *Foro it.*, 2018, I, 1501);
- e3) la sua genericità per non avere enunciato le ragioni per cui i mezzi finanziari effettivamente a disposizione di alcune province, come quella di Vercelli, sarebbero insufficienti ad assicurare loro la possibilità di un adeguato svolgimento delle funzioni fondamentali;
- e4) l'assenza di una complessiva analisi delle risorse disponibili da parte della provincia di Vercelli al fine di verificare e comprovare l'effettiva e concreta lesività delle lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria provinciale, giacché «*le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali "non possono essere valutate in modo 'atomistico'"*» (ex multis, Corte cost., 26 novembre 2021, n. 220, (in *Foro it.*, 2022, I, 867, con nota di G. D'AURIA) 11 aprile 2019, in (*Foro it.*, 2020, I, 471, con nota di G. D'AURIA);
- e5) il *deficit* di chiarezza e univocità della q.l.c. con conseguenti ripercussioni in termini di ambiguità e genericità del *petitum*: v. Corte cost., sentenza 14 luglio 2022, n. 177 (in *Foro it.*, 2022, I, 3200), ordinanza 28 aprile 2022, n. 107);

f) al legislatore, a cui indirizza un espresso monito volto a sollecitarne un intervento di semplificazione e chiarificazione del quadro legislativo in tema di risorse statali destinate alle province giacché: *i*) enti pubblici territoriali indicati nella Costituzione come costituenti la Repubblica e dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.); *ii*) alla luce del loro rilevanza costituzionale, necessitanti di adeguate risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell'ottica della corretta programmazione, l'esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere: v. Cost. cost., 29 gennaio 2016, n. 10 (in *Foro it.*, 2016, n. I, 3721), 24 luglio 2015, n. 188 (in *Foro it.*, 2016, I, 3722, con nota di G. AURIA – che si segnala per l'ampia e approfondita disamina del rapporto esistente tra funzioni amministrative degli enti locali e adeguatezza delle risorse finanziarie attribuite – in *Giur. costit.*, 2015, 1445, con nota di G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giur. costit.*, 2015, 1693b, con nota di V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*).

IV – Per completezza, si segnala quanto segue:

- g) in ordine ai presupposti della rilevanza delle q.l.c. attinenti all'autonomia finanziaria degli enti locali v: Corte cost., 3 marzo 2022, n. 52 (oggetto della News US n. 28 del 17 marzo 2022);
- h) sui limiti e condizioni delle politiche statali di *spending review* nei confronti dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali:
- h1) quanto al necessario coinvolgimento di tali enti nel rispetto del principio di legale collaborazione: v. Corte cost., 6 giugno 2016, n. 129 (in *Giur. costit.*, 2016, 1534, con nota di A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*); 10 aprile 2014, n. 88 (in *Foro it.*, 2015, I, 401, con nota di G. D'AURIA, in *Giur. costit.*, con nota di A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*);
- h2) con riferimento alla necessità di garantire il funzionamento di tali enti: v. Corte cost., 31 ottobre 2021, n. 241 (in *Giur. costit.*, 2012, 3587, con note di D. PICCIONE, *La Corte costituzionale prosegue la definizione dello statuto dei limiti (giurisprudenziali) all'attuazione dei nuovi tributi e tutela la compartecipazione delle Regioni a statuto speciale al maggior gettito da questi derivante*, e di C. PINELLI, *Sull'assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale*);
- h3) quanto alla necessaria transitorietà di tali interventi: Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 36 (in *Giur. costit.*, 2004, 497, con nota di C. PINELLI, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2004, 333, con nota di M. BARBERO, *Il Patto di stabilità interno all'esame della Corte costituzionale*);
- h4) sull'impossibilità per lo Stato di regolare la spesa delle regioni e degli enti locali all'infuori della legge di bilancio: v. Corte cost., 3 marzo 2016, n. 43;
- h5) sulla possibilità del legislatore statale di indicare i criteri e gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, ma con l'impossibilità di imporre specifiche e puntuali prescrizioni in quanto incidenti sull'autonomia finanziaria di tali enti v: Corte cost., 20 maggio 2008, n. 159;
- h6) sul duplice significato della nozione di coordinamento della finanza pubblica ove intesa in modo "negativo" poiché volta al contenimento della spesa pubblica e, ove, interpretata con valenza "positiva" o "virtuosa" in quanto funzionale al miglioramento complessivo del sistema economico e teso a riorientare la complessiva spesa pubblica: v. Corte cost., 22 dicembre 2015, n. 272;

i) sull'autonomia finanziaria degli enti locali: v. G. RIVOSECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in www.federalismi.it, 22 novembre 2017;

j) sulla inammissibilità della q.l.c. per irrilevanza, cfr., in particolare:

j1) Corte cost., 24 luglio 2019, n. 199 (in *Foro it.*, 2019, I, 2990 nonché oggetto della *News US*, n. 111 del 18 ottobre 2019) che ha dichiarato inammissibile per difetto di (motivazione sulla) rilevanza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 sollevata – sulla base del parametro di cui all'art. 3 Cost. e dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza – dal T.a.r. per la Puglia, sez. staccata di Lecce nell'ambito di diversi giudizi riguardanti il diniego di rinnovo del patentino per la vendita di generi di monopolio disposto a causa dell'omessa dichiarazione di pregressi debiti tributari da parte del soggetto che ne ha fatto richiesta. La Corte, in tale occasione, è giunta alla declaratoria di inammissibilità di cui in massima evidenziando due distinti profili: da un lato, l'ordinanza di rimessione non aveva dato conto della definitività dell'accertamento dell'obbligazione tributaria a carico del soggetto che ha chiesto il rinnovo del patentino per la vendita di generi di monopolio; e, per altro verso, la norma censurata (art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000) risultava sostanzialmente irrilevante per la decisione della causa;

j2) Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 240, in www.ambientediritto.it, con nota di L. LEO, 12 luglio 2017, n. 164 (in *Foro it.*, 2018, I, 1519, con nota di R. ROMBOLI), 21 giugno 2013, n. 158, 12 dicembre 2012, n. 280, (in *Foro it.*, 2013, I, 1065, con nota di A. TRAVI), 9 marzo 2004, n. 85 (in *Foro it.*, 2004, I, 1332) che, similmente alla sentenza in rassegna, nel pronunciare l'inammissibilità della questione, sollecita un intervento del legislatore;

j3) in dottrina: L. PRINCIPATO, *Il rapporto fra la Corte costituzionale ed il giudice a quo, nel sindacato sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, fra esercizio legittimo di funzioni e menomazione di attribuzioni* in *Giur. costit.*, 2004, 1011B, F.G. SCOCA, *Qualificazione della domanda giudiziale e controllo della rilevanza della questione di costituzionalità*, in *Giur. costit.*, 2012, 4482B, F. GHERA, *Rilevanza come "estremo rimedio" della questione di legittimità costituzionale?*, in *Giur. costit.*, 2013, 3882B, CERRI, *Fictio litis, difesa immediata dei diritti costituzionali, controllo della rilevanza in una importante sentenza della Corte*, in *Giur. costit.*, 2017, 1519B; A. CERRI, *Considerazioni problematiche sulla "rilevanza indiretta" e sul "riscontro" del vizio di costituzionalità lamentato nella fattispecie concreta all'esame del giudice a*

quo in Giur. costit., 2021, 2658D., A. DI BLASI, Ancora in tema di rilevanza: un caso di concretezza apparente, in Giur. costit., 2004, 1268B;

k) sulla inammissibilità per difetto di rilevanza, conseguente alla omessa ricostruzione della normativa, cfr. in particolare:

k1) Corte cost., 13 dicembre 2022, n. 249 (oggetto della *News* UM n. 4 del 18 gennaio 2023 cui si rinvia per le citazioni della giurisprudenza e della dottrina) sulla necessità di un'esatta ricostruzione del diritto vivente;

k2) Corte cost., 19 giugno 2019, n. 150 (in *Foro it.*, 2019, I, 2603 nonché oggetto della *News* US in data 16 luglio 2019), secondo cui «*La circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'iter logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni*»;

k3) Corte cost., 26 gennaio 2018, n. 9 (in *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 23, nonché oggetto della *News* US 8 febbraio 2018, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui «*è compito del giudice a quo identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili*»;

k4) Corte cost., 17 febbraio 2016, n. 33 (in *Riv. giur. Edilizia*, 2016, I, 437), che – in relazione a una questione di legittimità costituzionale concernente una norma regionale che attribuiva alle Province ordinarie il compito di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione – ne ha dichiarato la manifesta inammissibilità perché «*alla luce della incompleta ricostruzione normativa e del contrasto giurisprudenziale in atto, il presente giudizio appare impropriamente diretto a ottenere da questa Corte un avallo della interpretazione già ritenuta incostituzionale dal giudice rimettente*»;

k5) Corte cost., 29 ottobre 2015, n. 210 (in *Foro it.*, 2016, I, 783, con nota di D. DE LUNGO) che – a margine di una questione di costituzionalità che concerneva l'introduzione, prevista per legge (art. 38, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177), di limiti orari di affollamento pubblicitario differenziati per le emittenti televisive a pagamento, rispetto a quelli per le emittenti televisive in chiaro, pur a fronte dell'«unicità del mercato di riferimento» (con conseguente censura di disparità di trattamento ex art. 3 Cost.) – ha affermato che «*l'esito prefigurato dal rimettente – l'equiparazione delle emittenti a pagamento a quelle in chiaro, quanto ai limiti di affollamento pubblicitario – non potrebbe scaturire dalla caducazione dal contesto normativo dell'art. 38 della*

disposizione censurata. L'intervento correttivo invocato, afferente al solo 5° comma, non varrebbe a ricondurre ad omogeneità le situazioni poste a raffronto e sarebbe, quindi, inidoneo a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal rimettente, conseguibile non per decisione della corte, ma attraverso la rimodulazione legislativa dei limiti di affollamento", con conseguente profilo di inammissibilità "fondato sulla ritenuta inidoneità dell'intervento invocato ad eliminare il prospettato vulnus al principio dell'art. 3 Cost.»;

- k6) Corte cost., 3 marzo 2015, n. 27 (in *Foro it.*, I, 1117), che ha dichiarato inammissibile *"per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento"* (con conseguenti *"gravi lacune dell'ordinanza di rimessione"* tali da minare *"l'iter logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza"*), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 23 marzo 1983, n. 78, nella parte in cui riconosce alle forze armate e di polizia, ma non anche ai vigili del fuoco, l'attribuzione dell'indennità d'imbarco;
- k7) Corte cost., 11 giugno 2014, n. 165 (in *Foro it.*, 2014, I, 3042), che ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legislazione regionale toscana che, secondo il rimettente, determinavano l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività; qui la Corte ha rilevato che quest'ultima asserzione non risultava sorretta da un'adeguata ricostruzione del quadro normativo, con conseguente formulazione del seguente rimprovero a carico del giudice rimettente: *«Un'adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il Suap al comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali»;*
- k8) Corte cost., 25 ottobre 2000, n. 440 (in *Foro it.*, 2001, I, 40, con nota di G. DI CHIARA, in *Corriere giur.*, 2000, 1580, con nota di S. CORBETTA,) secondo cui *«L'incertezza espressa dallo stesso rimettente in ordine all'applicazione della norma oggetto di scrutinio di costituzionalità rende la questione manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza»;*
- k9) sull'adeguata della motivazione dell'ordinanza del giudice *a quo* in ordine al requisito della rilevanza della q.l.c. anche con riferimento alle sopravvenienze normative: v. Corte cost., 3 dicembre 2020, n. 259, (in *Foro it.*, 2021, I, 1964 nonché oggetto della *News US* n. 7 del 15 gennaio 2021);

1) sulle sentenze monito: v. M. PICCHI, AA.VV., *La mancanza di strumenti efficaci di raccordo fra Corte costituzionale e Parlamento. Recenti sviluppi nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali che “costano”, in Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale*, in www.federalismi.it, 18 maggio 2020.

