



Rivista N°: 4/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 20/12/2019

AUTORE: Giovanni Boggero*

LA GARANZIA COSTITUZIONALE DELLA CONNESSIONE ADEGUATA TRA FUNZIONI E RISORSE. UN “MITE” TENTATIVO DI QUADRATURA DEL CERCHIO TRA BILANCIO, DIRITTI E AUTONOMIE**

Sommario: Introduzione – 1. L’adeguatezza della connessione tra funzioni e risorse si misura prevalentemente sulla base di parametri procedurali 1.1 Il metodo della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica impone che l’attribuzione di risorse segua criteri non irragionevoli da illustrare in dettaglio 1.2. I criteri non sono irragionevoli se adottati previo coinvolgimento degli enti territoriali interessati 1.3. Sintesi: il “progetto di impiego” delle risorse fonda un onere di giustificazione del legislatore di spesa nei confronti dei cittadini elettori – 2. La tutela di diritti incompressibili della persona consegue a una programmazione economico-finanziaria “costituzionalmente orientata” – 3. Profili processuali di garanzia del principio di connessione: verso un alleggerimento del regime dell’onere probatorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale 3.1. I giudizi in via principale: la probatio delle Regioni diventa meno diabolica; 3.2. I giudizi in via incidentale: dalle ordinanze di rimessione dei T.A.R. al nuovo ruolo della Corte dei conti in sede di controllo – 4. Conclusioni: un principio costituzionale finanziario del federalismo cooperativo che implica “mitezza” di giudizio

Introduzione

In un celebre saggio del 1959 Massimo Severo Giannini enucleava il suo teorema sulla principalità della distribuzione delle funzioni amministrative rispetto a qualsiasi progetto di riordino dei poteri pubblici¹. La tesi di Giannini, derivata da noti criteri di scienza dell’organizzazione², si fondava su una visione prettamente illuministica dell’Amministrazione, in base alla

* Postdoctoral Research Fellow presso il Collegio Carlo Alberto – Università degli Studi di Torino.

** Il presente lavoro costituisce un’ampia rielaborazione dell’intervento tenuto il 6 ottobre 2017 in un incontro di studio organizzato dalla “Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte” e coordinato dal Vicepresidente della Corte costituzionale, Aldo Carosi, dal titolo “Le relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali alla luce della riforma costituzionale del 2012 e dei nuovi principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011”. Esso trae spunto anche dalle riflessioni svolte con alcuni colleghi torinesi in occasione del seminario “Vincoli di bilancio a tutela dei diritti sociali? Il caso della Costituzione brasiliana”, tenutosi il 9 ottobre 2018 presso il Collegio Carlo Alberto.

¹ M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in: Amministrazione civile, I, 1957, 11 e sgg.

² Cfr. G. SCIULLO, *L’organizzazione amministrativa: Principi*, Torino, 2013, 11-12.

quale essa avrebbe promosso l'interesse pubblico e, quindi, contribuito a garantire ordine sociale e benessere, nella misura in cui le funzioni assegnatele fossero state razionalmente ripartite dalla legge «secondo unità di materia ciascuna a un suo centro di imputazione». A quei tempi, ragionamenti sulla corretta perimetrazione delle funzioni amministrative non erano rilevanti soltanto sotto un profilo di teoria generale del diritto pubblico, ma traevano ispirazione da una lettura orientata del dettato costituzionale, preordinata a garantire una corretta applicazione del principio costituzionale del buon andamento dell'insieme degli apparati pubblici (previsto in origine all'art. 97, co. 1 Cost.), tra i quali figuravano non solo gli uffici dell'Amministrazione statale, ma anche gli enti territoriali, ai quali già l'art. 115 Cost., oggi soppresso, riconosceva la necessità di attribuire funzioni proprie. Non è un caso, infatti, che tale riflessione dottrinale si collocasse in un momento storico, quello successivo all'entrata in vigore della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (cd. legge Scelba), nel quale appariva sempre più urgente un trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni a Statuto ordinario, stante la loro recente previsione costituzionale. Complice il ritardo nell'attuazione del decentramento, la cd. analisi delle funzioni riemerse nei lavori della Commissione ministeriale presieduta proprio dal Giannini come metodo privilegiato per una ricostruzione puntuale dei "settori organici" dei pubblici poteri complessivamente considerati, a partire dalla quale il legislatore avrebbe dovuto procedere all'assegnazione di funzioni amministrative³.

Il discorso sul completamento dell'ordinamento regionale intersecava già allora la questione del sistema di finanziamento, rispetto al quale quest'ultima costituiva, anzi, un'ineliminabile premessa. L'art. 119, co. 2 Cost. nella sua versione originaria prevedeva che le entrate derivanti da tributi propri e dalla compartecipazione ai tributi erariali dovessero svolgere un compito servente rispetto alla necessità di garantire lo svolgimento delle «funzioni normali» attribuite alle Regioni. Pertanto, se qualsivoglia riordino amministrativo disposto dal legislatore non poteva che trovare il proprio fondamento in un diverso riparto di funzioni, ciò significava che sarebbe stato soltanto quest'ultimo a poter condizionare le scelte di finanza pubblica e non avrebbero potuto, invece, le esigenze ad essa legate – una riduzione del gettito tributario o anche un taglio dei trasferimenti – condizionare la distribuzione delle funzioni, pena una strutturale subordinazione dell'erogazione dei servizi alla disponibilità materiale di risorse. Ogni allocazione di risorse avrebbe, quindi, dovuto essere la naturale cartina al tornasole di prioritarie scelte a carattere normativo e tecnico-organizzativo. Sin dal testo costituzionale originario del 1948 era, dunque, possibile desumere un principio generale di connessione o corrispondenza tra compiti assegnati agli enti territoriali e risorse finanziarie e strumentali per farvi fronte. Più nello specifico, le risorse avrebbero dovuto essere assegnate in misura adeguata ossia proporzionata ai compiti attribuiti⁴.

³ Sul ruolo della cd. Commissione Giannini rispetto all'adozione del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616: S. SEPE, *A trent'anni dal d.p.r. 616/1977: spunti per la discussione*, in: www.astrid-online.it, n. 14/2007; M. CARLI, *La finanza regionale dopo il D.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in: *Le Regioni*, n. 1/1979, 39 e sgg.; F. BASSANINI, *Il nuovo trasferimento di funzioni statali alle Regioni e l'attuazione della l. n. 382, secondo le proposte Giannini*, in: *Le Regioni*, n. 4/1976, 654 e sgg.

⁴ Così anche: G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in: XXXIII Convegno AIC "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale", Firenze, 16-17 novembre 2018, 13-14.

Il sovvertimento del principio di connessione, ricorrente specie in momenti di crisi economico-finanziaria⁵, ma frequente anche nel passaggio istituzionale a nuove forme di relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali, è stato raramente oggetto di censure dinanzi al Giudice delle leggi in via principale, essenzialmente per la prova diabolica che le Regioni dovevano e, in parte, ancora devono (v. *infra* 3) soddisfare per dimostrare l'inadeguatezza, *rectius* l'impossibilità di svolgere le funzioni assegnate a fronte delle risorse disponibili. Il fenomeno, spesso nascosto dietro il paravento dell'interesse nazionale, ha assunto solo gradualmente dimensioni significative, benché se ne rinvengano i prodromi già all'inizio degli anni Settanta nella transizione verso un sistema a prevalente finanza derivata. Con la crisi economica di quegli anni, inflazione e stagnazione resero, infatti, problematico per il bilancio dello Stato farsi carico di un flusso certo e adeguato di trasferimenti agli enti territoriali, pressoché esautorati nella loro autonomia impositiva⁶. L'istituzionalizzazione della spesa storica incrementale come criterio di quantificazione e di riparto dei fondi da parte del decreto-legge cd. Stammati II del 1977, anziché assicurare una adeguata connessione tra funzioni e risorse, creò forti disparità tra enti territoriali e accrebbe di lì a poco la necessità di adottare incisive forme di controllo indifferenziato della spesa⁷, le quali, non a caso, furono all'origine di alcune delle questioni di legittimità che giunsero alla Corte costituzionale negli anni Ottanta. Il principio di connessione trovò, infatti, un primo embrionale riconoscimento nella poco nota sent. n. 92/1981, con la quale la Corte dichiarò l'incostituzionalità – per violazione, in realtà, dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, co. 4 Cost. – di una disposizione di legge statale che gravava i Comuni di nuove o maggiori spese senza indicare i mezzi per farvi fronte⁸ e poi, soprattutto, nella sent. n. 307/1983, ove la Corte annullò una disposizione di legge statale – questa volta per lesione dell'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali di cui agli artt. 117 e 119 Cost. prima ancora che dell'obbligo di copertura – la quale, anziché assegnare alle Regioni le risorse per fronteggiare le spese da essa derivanti, ne scaricava il peso direttamente sui bilanci regionali⁹.

⁵ Si pensi, ad esempio, alla legge delega n. 421/1992 e al relativo d.lgs. n. 502/1992 sulla riforma del sistema sanitario, in base ai quali i livelli uniformi di assistenza sanitaria furono rapportati al volume delle risorse a disposizione e non già come viceversa stabilito dalla legge n. 833/1978 istitutiva del SSN. Lo stesso deve dirsi rispetto al finanziamento dei servizi e degli interventi di assistenza sociale. In proposito si vedano le osservazioni di: A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2017, 60 e 64-65.

⁶ Sull'evoluzione di fondo comune e fondo di sviluppo per il finanziamento delle Regioni ordinarie in quegli anni vedasi: L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, Torino, 2012, 104-105.

⁷ Sul criterio della spesa storica nei decreti-legge Stammati si vedano le osservazioni di: D.P. GIARDA e M.F. AMBROSANO, *Il finanziamento delle spese delle Regioni e degli enti locali: l'evoluzione legislativa dal 1977 al 1979*, in: *Rivista internazionale di scienze sociali*, n. 4/1979, 500 e sgg., mentre per l'illustrazione della situazione economico-finanziaria degli enti territoriali all'inizio degli anni Ottanta si veda: P. QUIRINO, *Criteri di ripartizione dei finanziamenti alle autonomie locali*, in: *Rivista internazionale di scienze sociali*, n. 4/1983, 502 e sgg. e più diffusamente: L. RUSTICALI, *Autonomia e unità. Il lungo cammino delle autonomie*, Padova, 2010, 75 e sgg.

⁸ Corte costituzionale, sent. n. 92/1981 (Punto 6 del *Considerato in Diritto*) con nota adesiva di: A. BARDESCO, *Leggi di spesa carenti di copertura ed enti del settore pubblico allargato*, in: *Giur. Cost.* n. 1/1981, 1050 e sgg.

⁹ Corte costituzionale, sent. n. 307/1983, (Punto 15 del *Considerato in Diritto*), della quale non a caso furono relatori un giudice proveniente dalla Corte dei conti, Antonino De Stefano e un professore esperto di diritto regionale come Livio Paladin. Cfr. commento di F. ZACCARIA, *La contabilità delle Regioni fra politica del tesoro ed autonomia finanziaria*, in: *Giur. Cost.* n. 1/1983, 1990 e sgg., il quale già allora auspicava che la Corte accertasse l'eccesso di potere legislativo in caso di leggi contraddittorie che, da un lato, incrementavano compiti regionali e, dall'altro, limitavano i fondi disponibili.

A partire dagli anni Novanta, nonostante il parziale recupero di potestà impositiva nelle sedi decentrate, complice una nuova crisi della finanza pubblica, il fenomeno dell'inadeguatezza degli stanziamenti tornò ad acuirsi prima nel contesto di un cd. federalismo per abbandono, tale per cui al riconoscimento di nuove competenze agli enti territoriali non corrispose l'assegnazione delle risorse necessarie a esercitarle e poi, dopo il decentramento delle responsabilità di spesa, nell'ambito dei vincoli del cd. Patto di Stabilità Interno¹⁰. Esso, infatti, nonostante l'esplicita riaffermazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 28, co. 7 della legge 23 dicembre 1998, n. 448) era concepito nell'ottica del mero raggiungimento dei saldi e indusse, pertanto, a consolidarsi la ben nota dinamica dei "tagli lineari" a cascata, dallo Stato agli enti territoriali¹¹.

Peraltro, anche dopo aver trovato più stabile ancoraggio all'art. 119, co. 4 Cost. in seguito all'entrata in vigore della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 un siffatto principio, sviluppatosi sino ad allora specialmente negli ordinamenti federali¹², continuava a sembrare difficilmente giustiziabile in sede di controllo di legittimità costituzionale sulle leggi, stante una particolare concezione delle decisioni di spesa e, più in generale, di bilancio, tradizionalmente connotate da un ampio margine di discrezionalità del legislatore. Più nello specifico, la Corte costituzionale partiva dal presupposto che non ogni decurtazione di risorse degli enti territoriali da parte dello Stato dovesse essere accompagnata da misure compensative, a meno che esse non fossero necessitate dall'esistenza di clausole di neutralità finanziaria. La contrazione di risorse poteva, infatti, essere pur sempre compensata dagli stessi enti destinatari di trasferimenti o compartecipazioni al gettito, i quali, secondo una interpretazione asfittica anche del nuovo art. 119 Cost., godevano dell'autonomia per rimodulare o riallocare le spese nella loro sfera contabile. Sicché, soltanto nella misura in cui tale rimodulazione non fosse in alcun modo possibile, vuoi perché la riduzione concerneva fondi vincolati, vuoi perché avveniva in corso d'esercizio finanziario (sentt. nn. 128/1993, 116/1991), determinando uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale, *rectius* una «grave alterazione del rapporto tra i complessivi bisogni regionali e i mezzi per farvi fronte» (sentt. nn. 370 e 123/1993, 123/1992, 381/1990, 307/1983), sarebbe stato possibile per gli enti territoriali censurare la violazione del principio di connessione dinanzi alla Corte. Tale garanzia non era,

¹⁰ Così: F. PIZZETTI, *Il "patto di stabilità interna": una nuova via obbligata nei rapporti fra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in: *Le Regioni* n. 5/1998, 1376-1377.

¹¹ Sui limiti del Patto si veda da ultimo: A. BOCA e W. TORTORELLA, *Patto di Stabilità interno: passato, presente e futuro del coordinamento della finanza pubblica italiana*, *Il Politico*, 2012, anno LXXVII, n. 1, 70. A questo fenomeno hanno contribuito anche altre misure, come ad es. il cd. taglia-spese (D.L. n. 194/2002), il quale, ai fini dell'attuazione dell'ex art. 81, co. 4 Cost., consentiva al Ministro dell'Economia e delle Finanze di limitare l'assunzione di impegni di spesa una volta raggiunto il limite di spesa espressamente autorizzato con legge. Cfr. in proposito: N. LUPO, *Art. 81*, in: R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 1608-1609.

¹² Il principio, di derivazione tedesca, è contenuto anche all'art. 9.2 della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL) ed è oggetto di garanzia costituzionale in numerosi ordinamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Sulla sua genesi e interpretazione sia consentito rinviare a: G. BOGGERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden, 2018, 210 e sgg. In lingua italiana il riferimento va a: M. NICOLINI, *Principio di connessione e metodo comparato*, in: F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, 2011, 97-120.

pertanto, da concepirsi in termini rigidi, ma doveva qualificarsi soltanto come meramente tendenziale (sentt. nn. 145/2008, 155/2006, 29/2004, 138/1999)¹³.

Assai più di recente, invece, nel contesto di una serie di manovre di finanza pubblica che hanno condizionato il riordino degli enti territoriali intermedi¹⁴ - e che non hanno certo risparmiato l'organizzazione di Comuni, Regioni e Province autonome – un'innovativa giurisprudenza della Corte costituzionale ha recuperato il principio di connessione tra funzioni e risorse a partire da una concezione dell'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali quale strumento per assicurare la responsabilità politica dei rispettivi organi di governo dinanzi ai propri elettori. Allo stesso tempo, il principio è stato orientato dalla Corte alla salvaguardia dell'equilibrio dinamico o tendenziale dei bilanci della finanza pubblica allargata e, in maniera del tutto inconsueta, anche alla protezione dei diritti incompressibili della persona, nell'ambito di una complessiva interpretazione sistemica che ha fatto del criterio del bilanciamento tra interessi opposti costituzionalmente rilevanti, a sua volta fondato sul canone della ragionevolezza/proporzionalità, il proprio abituale paradigma.

Il compito di questo lavoro è, allora, di illustrare quali siano i presupposti storici e concettuali e le diverse fasi di questa costruzione giurisprudenziale, ma soprattutto tentare di sistematizzare il quadro concettuale che da essa emerge, offrendo una prospettiva di maggiore certezza non solo per i decisori del bilancio, ma anche per quei giudici comuni chiamati a confrontarsi con scelte recanti conseguenze finanziarie rispetto alle quali vige ormai un obbligo di deferenza significativamente temperato. La giustiziabilità del principio di connessione attraverso una più ampia garanzia di accesso alla Corte costituzionale da parte della magistratura amministrativa e, soprattutto, di quella contabile, pur muovendosi su un terreno scivoloso, in quanto naturalmente tangente a quello proprio dell'indirizzo politico-amministrativo, pare, del resto, cruciale nell'opera di ridimensionamento del ruolo assunto dal "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, co. 3 Cost.) quale veicolo arbitrario di progressivo accentramento statale delle decisioni di spesa e, contestualmente, quindi, di un mutamento della sua funzione in senso collaborativo o cooperativo, rivolta ad assicurare l'autonomia degli enti territoriali e, al tempo stesso, il rispetto dei diritti fondamentali, specie di quelli sociali.

1. L'adeguatezza della connessione tra funzioni e risorse si misura prevalentemente sulla base di parametri procedimentali

L'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 ha determinato un rapido abbandono della concezione ottocentesca del bilancio come legge avente valore meramente formale, in passato abbracciata anche dalla Corte costituzionale sul presupposto che il bilancio fosse un atto idoneo a recepire gli stanziamenti disposti con le altre leggi e atti aventi forza di legge (cfr. *inter alia* sentt. nn. 16 e 31/1961, 7 e 66/1959, 60/1957). Il riconoscimento della

¹³ Analoga ricostruzione della giurisprudenza è proposta anche nel saggio di: F. GUELLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in: *Le Regioni* n. 2/2018, 198 e sgg.

¹⁴ Si veda al riguardo, da ultimo, il referto sugli andamenti della gestione finanziaria degli enti locali nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata, Deliberazione n. 4/SEZAUT/2018/FRG della SEZIONE AUTONOMIE DELLA CORTE DEI CONTI, in: www.corteconti.it (ultimo accesso: 30 novembre 2019).

natura sostanziale del bilancio, ossia della sua capacità di innovare l'ordinamento giuridico, era stata, del resto, anticipata dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), anche se, sul piano costituzionale, si deve principalmente alla rimozione del precedente divieto contenuto al comma terzo dell'originario art. 81 Cost. di stabilire nuovi tributi e nuove spese nella legge di bilancio¹⁵. Tale modifica ha avuto come conseguenza un'estensione *de plano* del sindacato della Corte ai diversi atti legislativi inerenti alla sessione di bilancio di Stato, Regioni e Province autonome. Al pari delle altre leggi, anch'essi soggiacciono all'obbligo di previa copertura finanziaria delle spese ai sensi del nuovo art. 81, co. 3 Cost.¹⁶, considerato finalmente premessa sostanziale ineludibile per la garanzia dell'equilibrio tendenziale¹⁷. Il principio dell'equilibrio del bilancio si realizza, infatti, non soltanto attraverso «il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa», dovendo essa essere impegnata nei limiti di un certo stanziamento, ma, prima ancora, mediante «l'analitica quantificazione degli oneri» annuali e pluriennali derivanti dall'applicazione di disposizioni legislative che abbiano conseguenze finanziarie (si vedano *in primis* le sentt. nn. 70 e 115/2012)¹⁸. Uno scrutinio puntuale da parte della Corte in ordine alle tipologie di copertura e alle tecniche di quantificazione degli oneri ha finito così per intersecare la questione parallela dell'adeguatezza di un certo stanziamento di spesa rispetto all'esercizio delle funzioni per le quali esso è stato previsto.

A fronte di una legislazione che, anche attraverso il grimaldello del “coordinamento della finanza pubblica”, aveva compromesso il disegno di federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 la Corte costituzionale ha progressivamente modificato il proprio originario atteggiamento di deferenza nei confronti delle scelte di ridimensionamento delle risorse

¹⁵ Così tra gli altri: G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in: www.forumcostituzionale.it 6 giugno 2018; M. LUPÒ AVAGLIANO, *Il bilancio dello Stato tra ordinamento nazionale e vincoli europei*, Torino, 2017, 148; M. DEgni e P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017, 34 e 85; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2016, 140. Analogo il ragionamento di: M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in: www.rivistaaic.it n. 2/2019, 40-43.

¹⁶ Contesta, invece, questa visione in un commento alla sent. n. 6/2017 A. BRANCASI, *Bilanci di Regioni ed EE.LL: una occasione persa per fare chiarezza sui vincoli di equilibrio e sul relativo rapporto con l'obbligo di copertura*, in: Giur. Cost. n. 1/2017, 34, secondo il quale la circostanza che la legge di bilancio non sia più formale non comporta che essa sia tenuta a indicare la copertura finanziaria delle spese alla stregua di tutte le altre leggi, ma soltanto che essa sia sottoposta a un vincolo di equilibrio sui saldi. A rigore, in realtà, la legge di bilancio avrebbe dovuto essere soggetta all'obbligo di copertura anche nella vigenza della versione originaria dell'art. 81 Cost., come sottolineato già in altro contesto storico da S. BUSCEMA, *Considerazioni sul comma terzo dell'art. 81 Cost.*, in: Giur. Cost. n. 6/1961, 590.

¹⁷ Sul punto si vedano anche le sentt. nn. 184/2016 e 274/2017, nelle quali la Corte chiarisce come copertura delle spese ed equilibrio di bilancio siano «facce della stessa medaglia». Tale tesi era già stata avanzata in dottrina da G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1995, 115-6; ID., *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in: AA.VV., *La Costituzione economica. Atti del Convegno di Ferrara, 11-12 ottobre 1991*, Padova, 1997, 69-153.

¹⁸ Le sentenze in oggetto, nell'irrigidire l'interpretazione dei parametri di cui all'allora art. 81, co. 4 Cost., finivano per anticipare l'applicazione della revisione costituzionale, la cui efficacia era prevista soltanto dall'esercizio finanziario 2014. Si veda il commento di: N. LUPO e G. RIVOSECCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in: Le Regioni n. 5-6/2012, 1071 e sgg. Cfr. sulla sent. n. 115/2012 anche A. BRANCASI, *L'obbligo di copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in: Giur. Cost. n. 3/2012, 1685 e sgg. che critica l'impostazione della Corte dal momento che leggi come quella censurata aventi un rilievo finanziario meramente eventuale - a differenza delle leggi di spesa o delle leggi istitutive di automatismi, che rendono doverose l'iscrizione in bilancio - non avrebbero dovuto quantificare gli oneri e indicare i mezzi di copertura ai sensi dell'allora art. 81, co. 4 Cost., compito che sarebbe stato da rinviare alla successiva legge di bilancio.

degli enti territoriali da parte del legislatore statale o regionale, derivando da alcuni principi costituzionali non esclusivamente coincidenti con le disposizioni di cui all'art. 81, co. 3 o 97, co. 1 Cost. vincoli più stringenti per tutte le assemblee rappresentative chiamate, con legge, ad attribuire risorse per l'esercizio di funzioni amministrative. In particolare, con la sent. n. 188/2015, seguita a stretto giro dalla sent. n. 10/2016¹⁹, la Corte costituzionale, nell'invalidare alcuni capitoli del bilancio di previsione della Regione Piemonte, ha chiarito che le scelte allocative del legislatore non sono immuni da scrutinio e, pertanto, laddove le risorse stanziare in sede di bilancio non siano adeguate all'esercizio delle funzioni amministrative corrispondenti risulta, innanzitutto, leso il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, co. 2 Cost.), ritenuto «sviluppo» del canone di ragionevolezza/proporzionalità (art. 3, co. 1 Cost.), mentre, di riflesso, viene menomata anche l'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali chiamati a esercitarle (art. 119, co. 1 e 4 Cost.). Resta, tuttavia, da comprendere in quali circostanze e sulla base di quali criteri sia possibile per il Giudice costituzionale sostenere che l'esercizio di funzioni amministrative sia reso insostenibile da stanziamenti di risorse irrisori e, in particolare, rispetto a quali parametri costituzionali si debba calcolare l'asserita esiguità o inadeguatezza. A questo proposito, gli osservatori più scettici rispetto alla giurisdizionalizzazione delle scelte finanziarie fuori dal perimetro dei controlli successivi assegnati alla Corte dei conti, hanno sostenuto che la trama del sindacato della Corte costituzionale in tema di allocazione di risorse debba farsi assai più serrata, altrimenti, alla discrezionalità del legislatore, rischia di sostituirsi un pericoloso «attivismo giudiziario» del Giudice delle leggi, in sostanziale deroga all'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 che, invece, predica lo svolgimento di un sindacato deferente rispetto all'indirizzo politico-amministrativo²⁰.

La Corte ha, pertanto, sempre evitato di pronunciarsi circa l'esistenza di una «rigida garanzia quantitativa» (così ancora: sent. n. 83/2019), in base alla quale, ad esempio, la riduzione o il congelamento senza compensazione dei trasferimenti o delle compartecipazioni per l'esercizio di talune funzioni oltre una certa percentuale possa di per sé ritenersi irragionevole o sproporzionata. A differenza di altri ordinamenti costituzionali²¹, quello italiano non accoglie,

¹⁹ Sulle quali si rinvia alle osservazioni di: V. MARCENÒ, *La Regione Piemonte nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, in: M. DOGLIANI, J. LUTHER, A.M. POGGI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, 2018, 387 e sgg. e anche di: G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in: *Giur. Cost.* n. 4/2015, 1445 e sgg.

²⁰ Così già si erano espressi in passato: A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in: *Riv. Dir. Proc.* 1990, 262; V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in: *Giur. It.* n. 4/1984, 273 e sgg. *Contra* vedi già a quei tempi: M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983, 25-32.

²¹ Una certa dottrina italiana guarda con particolare favore all'esempio del Brasile, nel quale la Costituzione del 1988 (ma, in realtà, anche quella precedente del 1934) stabilisce minuziosamente in che misura, *rectius* quale percentuale delle entrate debba essere correlata al finanziamento di servizi in materia di tutela della salute, assistenza e istruzione. Al riguardo, l'introduzione in Costituzione di rigide quote di entrata da riservare alla spesa in certi ambiti materiali potrebbe avere paradossali effetti pro-ciclici in momenti di contrazione del gettito, oltre a non considerare specularmente gli effetti di espansione della spesa (corrente ove non distinta da quella in conto capitale) in una fase favorevole del ciclo tale da richiedere, invece, un rientro dai disavanzi accumulati. Cfr. A.S. BRUNO, *Diritto alla salute e riserva del possibile. Spunti dal contesto brasiliano per osservare il "federalismo fiscale"*, in: www.gruppodipisa.it, 2012, ma in seguito anche F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in: www.questionegiustizia.it, 2018, che rinviano alla proposta, invero alquanto generica, di G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in: www.costituzionalismo.it, 18 aprile

del resto, se non in via di eccezione, l'idea di una precisa correlazione, espressa sotto forma di quota o frazione percentuale delle entrate tributarie da destinare a certe tipologie o "ambiti materiali" di spesa; al contrario, sulla base dell'impostazione globale o unitaria del bilancio, il gettito dei tributi propri, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali e le entrate derivanti dai meccanismi perequativi, ai sensi degli artt. 81, co. 4 e 119 Cost., contribuiscono al finanziamento degli enti territoriali «senza vincolo di destinazione» (sent. n. 192/2012), così consentendo al legislatore del bilancio di rimodulare complessivamente le risorse in corso di esercizio con una certa flessibilità, a seconda dei bisogni degli enti coinvolti.

L'assenza di una garanzia di tipo quantitativo di rango costituzionale non impedisce, tuttavia, che essa possa essere, talora, prevista dalla legge ordinaria e, soprattutto, che l'assegnazione di competenze a determinati enti pubblici, territoriali e non, sia connessa a una quantificazione metodologicamente ed economicamente corretta degli oneri finanziari necessari ad assolverle, ossia che, come avrebbe detto un compianto studioso del diritto costituzionale finanziario, vi siano «istituti che preventivamente permettano il calcolo oggettivo del costo delle leggi che si vogliono approvare»²² e, in specie, consentano di calcolare con una sufficiente dose di veridicità i costi per l'erogazione di determinati servizi o l'esercizio di funzioni amministrative. In questo senso, il tentativo della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, così come attuata dal d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, ma soprattutto dai successivi interventi del legislatore, tra i quali si menziona il D.L. n. 78/2015, così come convertito in legge 6 agosto 2015, n. 125, si può dire solo minimamente riuscito, stante un'applicazione dei criteri di riparto perequativi fondati sulla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscale ancora territorialmente frammentata, oltreché diversificata a seconda del tipo di funzioni amministrative considerate. Del resto, anche una volta andata definitivamente a regime (2021), l'applicazione di tali criteri sarà limitata a una quota parte pari alla metà dei trasferimenti del Fondo di solidarietà comunale (FSC) basati sulla spesa storica²³ e, in ogni caso, non riguarderà Province e Città metropolitane. Di contro, oltre alla mancata individuazione generalizzata dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali (LEP) e/o alla mancata quantificazione dei fabbisogni e costi *standard* ad essi legati,²⁴ si registra l'assenza di dati e informazioni verificabili per il calcolo dei costi inerenti alle funzioni non fondamentali degli enti territoriali delle Regioni

2012, di modificare l'art. 81 Cost. nel senso di prevedere entrate riservate per il 50% al «godimento dei diritti sociali» (sic).

²² G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1995, 128.

²³ Sugli effetti economico-finanziari di un Fondo di solidarietà comunale (FSC) così strutturato si veda: A. BANFI, *L'introduzione dei fabbisogni standard nei finanziamenti ai comuni: la montagna ha partorito un topolino?*, in: Osservatorio CPI – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 15 aprile 2019.

²⁴ Cfr. ancora con il testo dell'audizione del 18 aprile 2019 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Prof. Giovanni TRIA, reperibile al seguente indirizzo: www.camera.it (ultimo accesso 30 novembre 2019), secondo il quale «i LEP non risultano definiti, se non limitatamente al settore sanitario, con la conseguenza che manca il punto di riferimento per la definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente. Ciò rileva, in particolare, nell'ambito delle funzioni fondamentali, per le quali è previsto il finanziamento integrale, attraverso l'autonomia impositiva e, laddove questa non sia sufficiente, attraverso il fondo perequativo».

di diritto comune, i quali seguitano a vedersi attribuire risorse sulla base di criteri compensativi rispetto all'allocazione storica delle risorse.

In mancanza di un sistema di finanziamento delle funzioni che si fondi su fabbisogni e costi *standard*, almeno a partire dalla sent. n. 188/2015 il Giudice delle leggi ha preso atto dello *status quo* e si è fatto carico di svolgere uno scrutinio di eccesso di potere del legislatore, orientando il proprio sindacato sull'adeguatezza degli stanziamenti in favore degli enti territoriali non in base a principi di natura sostanziale, ma rispetto a criteri procedurali di carattere amministrativo-contabile, che prescindono, quindi, dall'utilizzo di parametri tecnici di tipo economico, in ordine alla cui affidabilità la Corte costituzionale pare continuare a nutrire una certa diffidenza²⁵, dato che, per dirla con Massimo Luciani, essi rischiano di «promettere più di quanto possano mantenere»²⁶. I criteri che impiega la Corte appaiono, invece, dotati di flessibilità sufficiente da impedire una declaratoria di incostituzionalità semi-automatica di leggi che finanzino determinati servizi o prestazioni al di sotto di un certo livello o valore-soglia e, pertanto, conservano in capo al legislatore una certa discrezionalità almeno rispetto al *quantum* di risorse da allocare.

1.1. Il metodo della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica impone che l'attribuzione di risorse avvenga sulla base di criteri non irragionevoli da illustrare in dettaglio

L'applicazione dei parametri amministrativo-contabili in questione implica una serie di adempimenti procedurali volti ad assoggettare tutte le pubbliche amministrazioni al metodo della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (*legge di contabilità e finanza pubblica*)²⁷. A seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2012, tale legge è stata, non a caso, qualificata come “puntualizzazione tecnica” del principio di copertura delle spese di cui all'art. 81, co. 3 Cost. (sent. n. 26/2013)²⁸, nel senso che l'obbligo di copertura non potrà dirsi correttamente adempiuto senza lo svolgimento di un'istruttoria legislativa avente carattere tecnico. Pertanto, qualsiasi disposi-

²⁵ Si veda: A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, e, seppur in maniera più dubitativa, anche M. CARTABIA, *Le questioni con rilevanza economica*, entrambi in: M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l'economia*, Milano, 2018, 37 e 107 e sgg.

²⁶ Così già: M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in: AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 521 e sgg.

²⁷ La legge di contabilità e finanza pubblica è stata modificata dalle leggi nn. 39/2011 e 163/2016. Su tali modifiche si rinvia a: R. DICKMANN, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196/2009*, in: www.federalismi.it n. 6/2017.

²⁸ Corte costituzionale, sent. 26/2013 (Punto 4 del *Considerato in Diritto*), che porta così a naturale maturazione i principi in tema di obblighi di copertura affermati nella precedente sent. n. 115/2012. Successivamente si vedano anche le sentt. nn. 190/2014, 133/2016 e 5/2018, le quali ribadiscono, sulla scorta della legge di contabilità e finanza pubblica, che qualsiasi disposizione legislativa che comporti conseguenze finanziarie deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili.

zione di legge che produca effetti novativi per la finanza pubblica allargata dovrà essere accompagnata da una relazione tecnico-finanziaria²⁹ redatta dalle Amministrazioni di spesa e certificata dalla Ragioneria Generale dello Stato o, a livello decentrato, dai Servizi regionali Bilancio e Ragioneria³⁰ che indichi, rispetto a «ogni intervento» e non al complesso del provvedimento legislativo, le entrate e gli oneri finanziari da esso derivanti. Anche iniziative asseritamente non onerose, del resto, dovranno essere documentate nei loro presupposti economico-giuridici, non bastando generiche rassicurazioni in ordine all'invarianza della spesa. Contestualmente alla quantificazione degli oneri, il legislatore è obbligato anche a indicare esplicitamente le tipologie di copertura e a un'adeguata classificazione contabile delle entrate rispetto alle spese. La relazione dovrà, poi, indicare dati e metodi utilizzati a tale scopo, operazione che è funzionale a rendere evidenti gli effetti delle disposizioni legislative sull'andamento dei saldi rilevanti ai fini del rispetto dell'obiettivo di medio termine (OMT) concordato in sede europea. Pertanto, la relazione, ancorché schematica, non potrà fondarsi su stime generiche o valutazioni meramente asseritive, pena il mancato assolvimento dell'obbligo istruttorio da parte del legislatore del bilancio (sentt. nn. 15/2017, 70/2015) e, di riflesso, anche dell'obbligo di copertura, il quale deve, invece, riferirsi a provviste finanziarie credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali (sentt. nn. 183/2016; 70/2012), conformi, in altre parole, alle regole sull'accertamento delle entrate di cui al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118. L'opacità della relazione tecnico-finanziaria o, addirittura, la sua assenza costituiscono, pertanto, «indice sintomatico» dell'irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore nella definizione della relazione tra mezzi e fini (sentt. nn. 227/2019 e 20/2018).

D'altro canto, come precisato dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 124/2017), tale «figura sintomatica» non opera come presunzione oggettiva dell'inadeguatezza dello stanziamento, ma, per acquisire rilevanza giuridica, deve essere, a sua volta, ponderata con altre variabili, tra le quali l'arco temporale della eventuale rimodulazione di spesa o della riduzione di entrata in oggetto, l'incidenza sul nucleo essenziale di diritti, la portata o meno generale dell'intervento e la complessità delle implicazioni derivanti dall'applicazione della misura. Pur facendo, quindi, astrattamente salva l'ipotesi che, di fronte a una relazione tecnica carente in punto quantificazione degli oneri e/o indicazione dei mezzi di copertura, determinate disposizioni possano passare indenni il vaglio di costituzionalità sotto il profilo della ragionevolezza, non può non rilevarsi come, in un ordinamento a struttura autonomista come quello italiano, nel quale le riduzioni degli stanziamenti o degli impegni di spesa, ma anche del prelievo fiscale da parte dello Stato, sono solite ripercuotersi negativamente sui mezzi di copertura predisposti da altri enti territoriali, l'incompleta illustrazione delle esigenze finanziarie di un dato intervento o l'incertezza dei meccanismi di riparto delle risorse non solo non vengono mitigati dal contemperamento con le altre variabili menzionate, ma vengono da esse amplificate, ridondando

²⁹ Sull'uso della relazione tecnico-finanziaria da parte della Corte si veda la ricostruzione di: S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in: Giur. Cost. n. 4/2016, 1598 e sgg.

³⁰ Alla fase di quantificazione e di certificazione governativa segue una fase di controllo parlamentare nella quale le Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento si avvalgono, sin dal 1988, dell'istruttoria dei relativi Servizi, la cui attività spesso non è affatto sufficiente a consentire una verifica puntuale, *inter alia*, sulla congruità degli stanziamenti vista la riluttanza dei Ministeri a fornire dati e informazioni attendibili. Cfr. in proposito: C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2013, 127-128.

nella contestuale lesione dell'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali e del contenuto essenziale di diritti fondamentali connessi allo svolgimento di funzioni amministrative.

È proprio a partire da casi nei quali la riduzione «drastica» di trasferimenti tra enti territoriali (sentt. nn. 188/2015, 10/2016, 275/2016) o delle fonti di entrata (sentt. nn. 155/2015; 188/2016) da un esercizio finanziario all'altro è avvenuta a invarianza di funzioni, rendendo aleatoria per un periodo di tempo indeterminato l'allocazione di risorse necessarie al finanziamento di spese obbligatorie degli enti territoriali che la Corte costituzionale è intervenuta, accertando una carenza strutturale degli adempimenti procedurali o istruttori che assicurano una corretta programmazione degli obiettivi di bilancio. In particolar modo, la mancata illustrazione o l'assenza *tout court* di misure correlate che giustificano un significativo ridimensionamento di risorse è idonea, per la Corte, a integrare una lesione del canone della ragionevolezza. A fronte di una riduzione degli stanziamenti di spesa o del prelievo fiscale, il legislatore dovrebbe infatti, da un lato, farsi carico di enucleare le *misure organizzative* sulla base delle quali l'ente chiamato ad esercitarle possa recuperare efficienza nell'erogarle e/o chiarire in che misura esso possa rinunciare ad onorare un certo impegno. Laddove tali misure non siano comunque idonee a giustificare la connessione tra funzioni e risorse, il legislatore dovrà approntare le necessarie *misure compensative* che dispongano una diversa copertura degli oneri ovvero la corrispondente produzione di risparmi attendibili e certi, la riassunzione o il conferimento di talune funzioni in capo ad altri enti, una rimodulazione dei rapporti debitori e creditori tra enti o, ancora, la compartecipazione dei privati al loro finanziamento. Del rispetto di tali vincoli si è fatta, quindi, arbitro la Corte costituzionale.

Attraverso pronunce manipolative, volte ad adattare la legge di bilancio alla sua nuova veste di atto "integrato", idoneo a giustificare - tramite missioni, programmi e azioni - il «progetto di impiego» delle risorse ai fini della connessione con le funzioni da svolgere³¹, la Corte ha sinora cercato di guidare i legislatori statale e regionale sulla strada della corretta programmazione economico-finanziaria, allo stesso tempo, però, senza privarlo del potere di stabilire modalità e *quantum* degli stanziamenti e, pertanto, anche di ridurre certe disponibilità finanziarie (sent. n. 97/2013). La valutazione in ordine alla non irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore in sede di bilancio, del quale la relazione tecnico-finanziaria funge da cartina al tornasole, esonera, infatti, il Giudice costituzionale dall'entrare nel merito della quantità delle risorse oggetto di attribuzione. Non lo esime, invece, dall'affrontare questioni di natura tecnica inerenti alle modalità o ai criteri, anche contabili (sent. n. 138/2013), sulla base dei quali al legislatore è fatto compito di illustrare il riparto dei fondi o la stabilità temporale di uno stanziamento, nonché la loro coerenza intrinseca. Al riguardo, la Corte ha chiarito, ad esempio, che sono di dubbia razionalità criteri che modificano l'allocazione delle risorse, se idonei ad alterare gli equilibri distributivi o a rendere incongruo lo stanziamento per

³¹ C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in: www.federalismi.it n. 9/2017, secondo la quale, nell'auspicio del legislatore della riforma, la manovra integrata nella nuova legge di bilancio non si concentra più sugli aggiustamenti al margine, ossia su aumenti o riduzioni rispetto agli anni precedenti, ma dovrebbe riconsiderare globalmente, in un'ottica di vera programmazione, la congruità delle risorse assegnate rispetto ai risultati raggiunti. Così anche M. DEGNI e P. DE IOANNA, *cit.*, 2017, 79 e sgg.

enti territoriali virtuosi che, ad esempio, erogano maggiori servizi, abbiano una minore dotazione di personale o finanzia una spesa incompressibile, *rectius* costituzionalmente obbligatoria (sentt. nn. 129/2016 e 272/2015)³².

Più di recente, la Corte è intervenuta con sentenze interpretative di rigetto, cui hanno fatto seguito, in un breve lasso di tempo, additive di principio accompagnate da un monito allo Stato affinché quest'ultimo restituisse agli enti territoriali quote di compartecipazione al gettito temporaneamente sottoposte ad accantonamento (sentt. nn. 6/2019, 154/2017, 188/2016, 77/2015) ovvero, ancora, redistribuisse agli enti subentranti nell'esercizio di alcune funzioni amministrative risorse temporaneamente versate da alcuni enti territoriali ad apposito capitolo di entrata del bilancio statale (sentt. nn. 205/2016, 84/2018 e 137/2018)³³. Soprattutto in queste ultime pronunce che associano l'addizione al monito si avverte l'ineliminabile fragilità della tipologia di *decisum*³⁴, atteso che la Corte è chiamata a riaffermare il principio di connessione in presenza di lacune che, anche dopo un primo intervento interpretativo, non possono essere interamente colmate in favore degli enti territoriali, dal momento che, all'esito della manipolazione, la norma, pur enunciando un principio generale, certo ed adeguato, non ne indica le esatte modalità applicative (cd. lacuna "tecnica"), per le quali occorre, quindi, che sia il legislatore a provvedere. Del resto, nei casi aventi ad oggetto l'adeguatezza dell'allocazione di risorse agli enti territoriali³⁵, è la Corte costituzionale stessa ad aver sempre negato di poter

³² Del resto, è proprio l'art. 9, co. 5 della legge n. 243/2012 di attuazione dell'art. 81, co. 6 Cost. a stabilire che, nel prevedere ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, lo Stato deve tenere conto anche di parametri di virtuosità degli enti. Sulla categoria dei criteri di virtuosità: M. SALTERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in: *Le Istituzioni del Federalismo* n. 1/2014, 90 e sgg. Quanto agli effetti distorsivi per gli enti virtuosi di criteri irrazionali di riparto risulta assai poco comprensibile, invece, il dispositivo di rigetto della coeva sent. n. 43/2016, come fa notare anche: L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in: www.rivistaaic.it n. 1/2017, 18. Sulla pronuncia n. 272/2015 vedasi, invece, T. SCARABEL, *L'evoluzione del coordinamento della finanza pubblica: brevi considerazioni a margine di Corte cost. 272/2015*, in: *Le Regioni*, n. 2/2016, 414 e sgg.

³³ In questo "trittico" di sentenze si succedono, in realtà, un'interpretativa di rigetto, una sentenza di inammissibilità per discrezionalità del legislatore e infine un'additiva di principio. Altrove si era ipotizzato che la Corte, dopo la sent. n. 205/2016, avrebbe potuto attivare il meccanismo della "doppia pronuncia" e dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni censurate qualora la disciplina, da transitoria, fosse divenuta permanente: G. BOGGERO, *"In attesa della riforma del Titolo V". L'attesa è finita: quid juris?*, in: *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2016, 660-661.

³⁴ Cfr. V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in: *Le Regioni* 5-6/2018, 1121-1122.

³⁵ Rispetto al tentativo di superare l'inerzia del legislatore attraverso la giurisdizione amministrativa e, per il suo tramite, attraverso l'incidente di costituzionalità, vale la pena menzionare il caso della Provincia di Vercelli, la quale, dopo la sent. n. 205/2016 della Corte costituzionale, aveva impugnato dinanzi al T.A.R. Lazio gli atti con i quali l'Amministrazione finanziaria aveva proceduto al recupero delle somme da essa dovute, ma non versate ad apposito capitolo di entrata del bilancio statale, in ossequio all'art. 1, co. 418-419-451 della legge n. 190/2014. Al di là dei profili di inammissibilità del ricorso per intervenuta acquiescenza, il T.A.R. Lazio (Sez. II, sent. n. 2104/2018, rel. Tropiano) ne dichiarava l'infondatezza giacché la Corte costituzionale, con la sentenza menzionata, si era già espressa sulle disposizioni *de quibus* con un dispositivo di rigetto. Al di là del fatto che il dispositivo era sì di infondatezza, ma "nei sensi di cui in motivazione" - circostanza che avrebbe, in teoria, potuto indurre il G.A. a reinvestire della questione il Giudice delle leggi - il ricorso della Provincia era, in effetti, infondato, atteso che non mirava all'annullamento dei diversi decreti che stabilivano un finanziamento irrisorio delle funzioni non fondamentali mantenute in capo all'ente, ma puntava, semmai, all'annullamento degli atti amministrativi che stabilivano le modalità

individuare con precisione la misura corretta, *rectius* la regola da applicare, poiché ciò implicherebbe non un'armonizzazione della scelta legislativa a Costituzione secondo principi generali immanenti nell'ordinamento, bensì un'operazione di "addizione creativa" e perciò di vera e propria normazione, contraria al proprio mandato³⁶. Viceversa, ove la regola sia desumibile direttamente dall'ordinamento – si pensi a criteri di riparto delle risorse adottati con norme di rango primario o, come accade assai più spesso³⁷, attraverso atti amministrativi – la Corte ha ricordato che gli enti territoriali interessati «ben potrebbero attivare il controllo giurisdizionale» da parte del giudice comune (sent. n. 17/2018)³⁸.

Del resto, non sempre il Giudice costituzionale ha le armi spuntate nell'esercizio del suo sindacato, ma anzi, in casi diversi, dove la sottrazione di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti era conseguenza dell'applicazione di un vincolo finanziario irragionevole previsto *ex lege*, la Corte costituzionale, dopo una sentenza interpretativa di rigetto accompagnata da monito, si è, infatti, pronunciata con un'additiva di regola, che, determinando l'inclusione nel saldo dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato (FPV), ha ristabilito i presupposti perché gli enti territoriali fronteggiassero spese pluriennali in ossequio al principio di connessione tra funzioni

di versamento o di recupero delle somme da versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio statale. Tale prelievo forzoso, però, non era stato di per sé ritenuto incostituzionale dalla Corte, sicché esso, in quanto tale, non avrebbe potuto essere caducato.

³⁶ Cfr. V. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 399-400, i quali, sulla base delle sentt. nn. 106/1986 e 328/1988, precisano che, quando la decisione additiva comporti una valutazione discrezionale fuori dalle "rime obbligate", la Corte dovrebbe dichiarare l'inammissibilità per discrezionalità del legislatore. Essi, però, riconoscono anche (400-1 e poi 403-5) che la Corte, specie di fronte all'inerzia del legislatore, possa ricorrere a sentenze additive di principio, qualora le soluzioni normative costituzionalmente possibili siano più d'una. Al riguardo, si veda in passato anche: A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in: *Giur. Cost.* n. 2/2006, 1427, il quale, rispetto alla sent. n. 155/2006, metteva in luce come la soluzione compensativa richiesta dalla Regione a fronte di una riduzione del gettito da parte dello Stato avrebbe implicato una valutazione discrezionale spettante esclusivamente al legislatore.

³⁷ Al proposito, si pensi a T.A.R. Lazio, Sez. I, sentt. nn. 2554-2553-2552/2017, rel. Cicchese, che ha annullato il d.P.C.M. del 10 settembre 2015 di riparto di date risorse per violazione dell'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali, in quanto adottato in forte ritardo rispetto ai termini previsti *ex lege* e, pertanto, in tempo non più utile per consentire che tali risorse potessero essere prese in considerazione dai Comuni nei rispettivi bilanci di previsione. Si segnala anche l'analogo ricorso pendente davanti al T.A.R. Lazio di diversi Comuni italiani per l'annullamento del d.P.C.M. del 7 marzo 2018 di ripartizione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2018. I ricorrenti chiedono l'accertamento del loro diritto al ristoro a partire dall'anno 2019 delle risorse del Fondo di solidarietà comunale per un importo pari alle somme oggetto di tagli in ragione della disciplina di concorso degli enti territoriali al risanamento della finanza di cui al D.L. n. 66/2014, disposta per il triennio 2014-2017 e prorogata fino al 2018.

³⁸ Agli enti territoriali è dato, ad esempio, recuperare risorse liquide e determinate nel loro ammontare che lo Stato abbia nel frattempo illegittimamente trattenuto. Si pensi alla sent. n. 1045/2018 (SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CAMPANIA, rel. Schülmers von Pernwerth), con la quale la Corte dei conti ha stabilito che, in base all'art. 9, co. 1 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, anche in assenza del D.M. attuativo, la Regione avesse diritto al riversamento diretto dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF e che, qualora, esso fosse insufficiente rispetto a quanto stimato in sede di riparto, essa avrebbe avuto diritto anche all'integrale copertura, a mezzo dell'apposito "fondo di garanzia", della propria quota di fabbisogno sanitario "indistinto".

e risorse (sentt. nn. 247/2017 e 101/2018)³⁹. Peraltro, nell'offrire tutela a tale principio - tanto nei giudizi in via incidentale, quanto in quelli in via principale - la Corte costituzionale ha talora dichiarato incostituzionali disposizioni del bilancio regionale o statale, così da renderne necessario un assestamento, volto a favorire un riequilibrio graduale delle dotazioni finanziarie negli esercizi successivi (art. 17, co. 13 della legge di contabilità e finanza pubblica). Infine, con l'anzidetta sent. n. 6/2019, il Giudice delle leggi, al fine di sostenere le rivendicazioni finanziarie degli enti territoriali dinanzi alla frequente inerzia del legislatore statale, ha ulteriormente raffinato la propria tecnica di addizione. La Corte, infatti, non si è più limitata, come nella precedente sent. n. 137/2018, a richiedere al legislatore di rendere trasparenti i criteri seguiti per la quantificazione degli oneri e a lasciarne libera la scelta dei tempi, ma ha ricavato essa stessa dall'ordinamento i criteri ai quali esso deve conformarsi nella determinazione dell'ammontare delle risorse da assegnare, fissando i termini entro i quali procedere al trasferimento di queste agli enti interessati⁴⁰.

In definitiva, pur facendo salva l'individuazione da parte del legislatore del *quantum* da stanziare, la Corte costituzionale ritiene di poter sindacare la lesione del principio di connessione tra funzioni e risorse sulla base del canone della ragionevolezza/razionalità in un'ampia serie di casi: dalle economie di spesa o riduzioni di gettito fittiziamente transitorie e alle quali non si accompagnano compensazioni, alle misure che rendono indefinitamente aleatoria l'assegnazione di risorse ad altri enti oppure che subordinano l'allocazione di risorse a una contabilizzazione impropria o all'applicazione di criteri di riparto idonei a turbare in maniera significativa un dato equilibrio distributivo, magari anche a sfavore degli enti più virtuosi. Si tratta, cioè, di tutti quei casi in cui il legislatore non si è conformato agli adempimenti istruttori di natura amministrativo-contabile, preordinati alla definizione di misure organizzative o compensative capaci di giustificare un diverso «progetto di impiego» delle risorse.

³⁹ Sulla sent. n. 247/2017: G. RIVISECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio*, in: Giur. Cost. n. 6/2017, 2579 sgg.; R. CAVALLI, *L'interpretazione adeguatrice della legge rinforzata sull'equilibrio di bilancio di Regioni ed Enti locali*, in: Le Istituzioni del Federalismo n. 1/2018, 207.

⁴⁰ *Contra* si veda: V. MARCENÒ, *cit.*, Le Regioni 5-6/2018, 1123, secondo la quale l'intensità della differenza tra un'interpretativa di rigetto e un'additiva di principio, evidente nei giudizi in via incidentale, sembra affievolirsi nei giudizi in via d'azione, ancor di più quando la lacuna che si chiede sia colmata ha natura tecnica. Simili le osservazioni formulate anche da: A. RIVIEZZO, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e la sindrome di Pirro*, in: www.diritto regionali.it, 1º aprile 2019, secondo il quale ben poco la Corte potrebbe fare in questo ambito per contrastare le condotte omissive dello Stato; cfr. anche F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in: Le Regioni n. 1/2019, 308-318, il quale sottolinea come la pronuncia *de qua* non sia una vera e propria sentenza "di condanna", ma una sentenza declaratoria di insufficienza di fondi accompagnata da una serie di criteri idonei a conformare la futura quantificazione delle risorse attraverso assestamento del bilancio. Al proposito, la sent. n. 206/2019, pur in ambito diverso da quello dei rapporti tra enti territoriali, sembra segnare una battuta d'arresto o, comunque, un ridimensionamento rispetto a questa tipologia di dispositivo, visto che la Corte, pur dando atto dell'incoerenza delle norme che stabiliscono le modalità di accesso ai contributi per l'editoria, nega di poter dichiarare l'illegittimità della legge finanziaria del 2010, dal momento che la semplice cancellazione della norma censurata si sarebbe tradotta in un danno per la stessa parte del giudizio *a quo*, che si sarebbe vista del tutto negato il contributo, sia pure ridotto. In questo caso, quindi, la Corte preferisce un'inammissibilità per discrezionalità del legislatore, anziché comandare un pur teoricamente possibile assestamento di bilancio.

1.2. I criteri non sono irragionevoli se adottati previo coinvolgimento degli enti territoriali interessati

Per potersi qualificare come non irragionevole, il «progetto di impiego» delle risorse stanziare non potrà essere il prodotto di un'iniziativa unilaterale dell'ente che le impegna, nemmeno se è quest'ultimo ad avere formalmente la competenza a conferire o delegare le funzioni. Anche in questo caso, rifacendosi all'esperienza del federalismo cooperativo di matrice tedesca, la Corte costituzionale tratta il principio di buon andamento finanziario di cui agli artt. 97, co. 1 e 2 Cost. in un'ottica relazionale, ossia di autentico coordinamento tra differenti livelli di governo, tale per cui, affinché vi possa essere una composizione degli interessi pubblici che afferiscono alle diverse comunità territoriali dell'ordinamento, occorre che si instauri un rapporto improntato alla collaborazione e non all'imposizione di decisioni asseritamente tecniche, ma in realtà inerenti all'allocazione di risorse e quindi politiche⁴¹, che limitano l'autonomia finanziaria degli enti posti a valle nella catena di governo.

In ragione della tutela del principio di connessione tra funzioni e risorse, i connotati del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, co. 3 Cost. sono in una fase di progressivo mutamento, sicché oggi, dalla lettura combinata degli artt. 5 e 120, co. 2 Cost., occorre desumere l'obbligo costituzionale di una collaborazione con gli enti territoriali nel contesto di interventi programmatori sulle entrate e sulle uscite che abbiano un impatto sulla autonomia economico-finanziaria di questi ultimi. Allo stato attuale, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su questioni aventi ad oggetto casi inerenti al cd. coordinamento dinamico, finalizzato cioè all'individuazione di strumenti per assicurare il periodico concorso degli enti territoriali agli obiettivi di perequazione e di sostenibilità del debito⁴². Mentre con riferimento alle Regioni a Statuto speciale la Corte ha ancora di recente tenuto fermo il metodo pattizio o consensuale per l'introduzione di contributi alla finanza pubblica (sentt. nn. 6/2019; 154/2017; 155 e 77/2015), con riguardo particolare alle Regioni di diritto comune, il coinvolgimento, generalmente da garantirsi tramite intese da raggiungere in sede di Conferenze, è stato riconosciuto perlopiù nell'ambito dell'adozione di fonti sub-primarie, laddove l'esercizio della potestà

⁴¹ Al proposito si veda C. PINELLI, *Sul rilievo essenzialmente tecnico di un decreto del Presidente del Consiglio chiamato a ripartire risorse finanziarie fra le Regioni*, in: Giur. Cost. n. 3/2016, che ravvisa una "fuga" dal regolamento da parte del Governo nel tentativo di fissare criteri di riparto con atti amministrativi aventi natura asseritamente tecnica (d.P.C.M. o D.M.), ma in realtà sommamente politici e, pertanto, bisognosi di una disciplina regolamentare che coinvolga le Regioni.

⁴² *De iure condendo*, come evidenziato dall'esperienza degli Accordi tra lo Stato e alcune Regioni a Statuto speciale (in particolare è il caso del Trentino Alto Adige/Südtirol), assicurerebbe maggiore certezza o, quantomeno, prevedibilità delle risorse disponibili definire concorsi al risanamento ed economie di spesa nell'ambito di un coordinamento statico, prevedendo delle deroghe puntuali all'assetto dei poteri finanziari degli enti territoriali tali da garantire comunque la connessione delle risorse alle funzioni, mentre in sede di coordinamento dinamico, ossia laddove si proceda a ridefinire gli spazi finanziari delle autonomie, dovrebbero operare parametri rigidi e semi-automatici definiti in maniera negoziata *ex ante*. Per questi aspetti si veda lo scritto di: F. GUELLA, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in: www.federalismi.it n. 8/2015, 31 e sgg.

legislativa statale interseca quella concorrente o residuale delle Regioni (cd. chiamata in sussidiarietà) allo scopo di fissare criteri attuativi di vario genere, specie di distribuzione di fondi⁴³.

A questo proposito, fin dalla sent. n. 129/2016 la Corte costituzionale ha censurato la decisione unilaterale del legislatore statale di procedere alla riduzione di trasferimenti sulla base di un riparto di dubbia razionalità (basato sul taglio alla spesa per i cd. consumi intermedi) senza un previo e adeguato coinvolgimento delle autonomie, in tal caso dei Comuni, «nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative». Per quanto ambigui, criteri di riparto che determinano effetti restrittivi sulle risorse possono, cioè, trovare giustificazione, laddove siano operativi in via transitoria (sent. n. 79/2014)⁴⁴ e si accompagnino «a procedure idonee a favorire la leale collaborazione e a correggerne gli eventuali effetti irragionevoli»⁴⁵. Il coinvolgimento in sede di coordinamento dinamico è cioè considerato non solo quale elemento necessario, ma, in linea di principio, anche come dispositivo sufficiente per evitare che lo stanziamento possa definirsi incerto o irrazionale⁴⁶.

A ben vedere, tuttavia, il coinvolgimento dovrebbe essere idoneo a superare dubbi di costituzionalità a seconda di quali siano le modalità di concertazione, *rectius* di quali siano le possibilità per gli enti interessati di incidere non soltanto sul *quomodo* della riallocazione, ma innanzitutto sull'*an* e sul *quantum* di essa. In tema di definizione del concorso al risanamento della finanza pubblica, ad esempio, il meccanismo di auto-coordinamento regionale per il contenimento della spesa costituisce un rimedio piuttosto debole rispetto alla fissazione unilaterale dell'obiettivo di risparmio da parte dello Stato. Esso, infatti, non impone - anche se certo

⁴³ Al riguardo: M. BERGO e L. ANTONINI, *Il principio di leale collaborazione e la "remuntada" delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in: www.federalismi.it n. 12/2018 e anche G. RIVISECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in: J.M. CASTELLÀ ANDREU ET AL. (a cura di), *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2018, 277 e sgg.

⁴⁴ A questo proposito, nella menzionata sent. n. 79/2014, la Corte aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio di una disposizione del medesimo art. 16 del D.L. n. 95/2012 (cd. *spending review*), nella parte in cui stabiliva una riduzione di risorse dovute dallo Stato alle Regioni in misura proporzionale alle spese per consumi intermedi. Lungi dal qualificarla come irrazionale, tuttavia, il Giudice delle leggi aveva ritenuto che tale disposizione, infatti, avesse realizzato un effetto perequativo incompatibile con gli artt. 119, co. 3 e 5 Cost., dal momento che ove le Regioni avessero sostenuto spese per consumi intermedi superiori ai trasferimenti statali avrebbero dovuto comunque restituirle, senza che si potesse evincere in alcun modo dalla norma che tali risorse sarebbero state destinate a uso perequativo ai sensi previsti dalla Costituzione.

⁴⁵ Sulla sent. n. 129/2016 si veda il commento di: D.P. GIARDA, il quale osserva come la Corte non abbia accertato la lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali pur potendolo fare, da un lato per la propria ritrosia ad utilizzare argomenti economici e dall'altro perché, così facendo, l'intero sistema di finanziamento dei Comuni, che si fonda su criteri di non facile intuizione, avrebbe potuto essere scardinato. Così anche: M. CARTABIA, la quale conferma che la Corte intende restare fuori dalla disputa in ordine all'esistenza di canoni di comprovata razionalità economica per il riparto delle risorse, ma anzi, visti i loro margini di opinabilità e i loro effetti, tali criteri saranno ritenuti accettabili nella misura in cui vengano determinati in una sede in cui si raggiunga un accordo politico fra le parti. Cfr. il capitolo *Le questioni con rilevanza economica*, in: M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l'economia*, Milano, 2018, 37 e 50-52.

⁴⁶ Ancora di recente, il T.A.R. Lazio (Sez. I ter, sentt. nn. 1649-1650-1651/2019, rel. Petrucciani) ha rigettato il ricorso di alcune Province che lamentavano, *inter alia*, l'irrazionalità dei criteri di riparto di risorse aggiuntive loro da assegnare da parte delle Regioni ordinarie per l'anno 2018 e per il biennio 2019-2020, dal momento che le ricorrenti si sarebbero limitate a prospettare ipotesi di riparto alternative, richiedendo sostanzialmente un sindacato del giudice sulla scelta discrezionalmente operata dall'Amministrazione.

non impedisce - di evitare che i criteri di riparto dei sacrifici tra Regione e Regione siano discriminatori e pertanto irragionevoli per gli enti territoriali virtuosi, con il conseguente rischio che venga ad essere intaccata l'erogazione dei LEA in molti ordinamenti regionali (cfr. sentt. nn. 154/2017, 141 e 65/2016)⁴⁷. Nonostante una novella legislativa concernente l'intervento sostitutivo statale in materia (art. 24, co. 2, lett. a) e b) D.L. 24 aprile 2017, n. 50) abbia reso prioritaria per le Regioni la considerazione dei fabbisogni *standard* già nella fase di auto-coordinamento (sent. n. 103/2018), referti giuscontabili hanno accertato che la ripartizione delle risorse continua ad avvenire in maniera forfettaria, senza che siano tenuti in adeguato conto i bisogni sanitari dei territori.

Anche con riguardo alla definizione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale, la Corte, nel monito che ha accompagnato la sentenza n. 169/2017, ha ricordato che la separazione ed evidenziazione dei costi dei LEA ai fini del calcolo, vista l'evidente ricaduta sul livello regionale, avrebbe dovuto essere attuata in un contesto di «dialettica finanziaria» tra lo Stato e le Regioni in modo da assicurare l'effettiva programmabilità e la reale copertura dei servizi sanitari sul territorio. Senonché, proprio laddove è stata censurata l'unilaterale modificazione del fabbisogno da parte dello Stato, il Giudice costituzionale non si è (ancora) spinto fino al punto di rimediare alla «mancata trasformazione delle istituzioni parlamentari», imponendo il coinvolgimento degli enti territoriali nel solco del procedimento legislativo. Pur ricordando che «le determinazioni su di esso non dovrebbero discostarsi in maniera rilevante e repentina dai punti di equilibrio trovati in sede di intesa», la Corte costituzionale ha, alla fine, ribadito come l'individuazione del fabbisogno tramite intesa «non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere» (sent. n. 192/2017)⁴⁸. Di tali stanziamenti sarà, però, pur sempre possibile verificare la *giustificazione* alla luce delle «condizioni e ragioni sopraggiunte». E nel caso di specie, come la Corte ha avuto modo di chiarire nella sent. n. 103/2018 (Punto 6.4.1 del *Considerato in Diritto*), la definizione unilaterale e suppletiva del fabbisogno da parte dello Stato era ampiamente giustificata dall'intesa stessa e rispondeva a una necessità contingente, dettata dalla tempistica del ciclo di bilancio: stanziare risorse certe - in una misura che, peraltro, non si discostava in maniera rilevante da quella fissata nell'accordo - al fine di consentire alle Regioni ordinarie di pianificare per tempo l'erogazione dei servizi sanitari senza pregiudicare l'esercizio di diritti costituzionali⁴⁹. La sufficiente certezza e stabilità temporale di un dato stanziamento di risorse, nella misura in cui sia

⁴⁷ Scettico sull'auto-coordinamento regionale è anche: F. GUELLA, *lunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in: Le Regioni n. 6/2017, 1331 e sgg.

⁴⁸ Critico, al proposito, il commento di: M. PICCHI, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica*, in: www.federalismi.it n. 22/2017, 9, che stigmatizza l'imprevedibilità della giurisprudenza costituzionale in materia.

⁴⁹ La determinazione unilaterale del fabbisogno ha determinato una compressione della spesa delle Regioni ordinarie a causa della mancata conclusione di intese bilaterali con le Regioni speciali da parte dello Stato. Per evitare che i meccanismi di auto-coordinamento generino una sottrazione di alcuni enti territoriali alla leale collaborazione, la Corte costituzionale, con proprio monito, ha allora chiarito che d'ora innanzi lo Stato potrà procedere in via unilaterale alla determinazione del riparto tra le autonomie speciali del contributo al risanamento della finanza pubblica loro spettante. Cfr. al proposito: F. GUELLA, *“Accordi” imposti unilateralmente e “transitorietà” rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, in: Le Regioni n. 5-6/2018, 1022-1030.

accompagnato da una qualche forma di coinvolgimento degli enti territoriali, parrebbe insomma destinata a prevalere anche su criteri di riparto di dubbia razionalità o trasparenza. Il che risulta comprensibile alla luce del fatto che la Corte rifugge tradizionalmente dal prendere posizione sulla validità economico-finanziaria di certi criteri di attribuzione delle risorse. Non-dimeno, appare piuttosto paradossale anche alla luce dei precedenti esaminati. Nella sent. n. 188/2015, ad esempio, respingendo l'eccezione della Regione Piemonte secondo la quale i trasferimenti oggetto di scrutinio sarebbero, in realtà, da essa stati concordati con le Province in sede di "Conferenza permanente Regione-Autonomie Locali" (CPRAL) e dichiarando, pertanto, leso il principio del buon andamento nonostante l'avvenuto accordo, la Corte costituzionale sembrava voler far proprio un principio tipico degli ordinamenti costituzionali di tipo federale, ossia quello in base al quale l'autonomia economico-finanziaria non è una garanzia costituzionale liberamente disponibile dagli enti che la esercitano, neanche attraverso atti di concertazione.

1.3. Sintesi: il "progetto di impiego" delle risorse fonda un onere di giustificazione del legislatore di spesa nei confronti dei cittadini elettori

In conclusione, riduzioni di spesa o del gettito fiscale di significativa entità rispetto agli esercizi finanziari precedenti sono idonee a produrre una rottura dei delicati pesi e contrappesi propri di un sistema di governo multilivello e, in particolar modo, a ledere l'autonomia economico-finanziaria di altri enti pubblici. Tale rottura si verifica laddove le riduzioni siano disposte per una durata soltanto fittiziamente transitoria, ma in realtà indefinita oppure laddove siano sostenute da criteri di riparto imprevedibili, arbitrari o comunque giustificati sulla base di generiche esigenze di carattere macro-economico; ancora, nella misura in cui si fondino su un'incongrua quantificazione degli oneri finanziari necessari ad altri enti a sostenere certe spese e/o in una verifica inadeguata della effettiva disponibilità dei relativi mezzi di copertura da parte di tali enti oppure laddove esse non siano accompagnate da misure riorganizzative o compensative di alcun genere in favore di detti enti o, infine, siano operate in assenza di un loro coinvolgimento, nemmeno nella fase del coordinamento dinamico. Essi pregiudicano, pertanto, la sostenibilità degli equilibri della finanza pubblica allargata, nel senso di sacrificare sull'altare del rispetto formale dei saldi strutturali del settore pubblico l'obiettivo dell'equilibrio tendenziale dei singoli enti territoriali.

Il principio di adeguatezza delle scelte di distribuzione delle risorse, nella misura in cui poggia direttamente sul rispetto del metodo della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, non costituisce, pertanto, una deroga, ma è anzi un corollario dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa di cui all'art. 81, co. 3 Cost., dal momento che risponde all'esigenza di preservare il mantenimento dell'equilibrio di bilancio anche del singolo ente territoriale o di una categoria di essi, in questo modo ponendo le premesse perché venga assicurato in maniera stabile nel medio-lungo periodo anche quello complessivo di tutti i bilanci

partecipanti al consolidato pubblico. In quanto «assoggettato a regole adeguate e a seri controlli esterni»⁵⁰, non da ultimo coincidenti con il controllo di costituzionalità, il metodo della programmazione garantisce obiettivi di sana politica finanziaria e non può essere percepito come la “testa di ponte” per rinunciare a programmi di cd. *spending review* e riportare le lancette dell’orologio all’epoca della spesa incrementale incontrollata.

Allo stesso tempo, un vincolo di questo tipo contribuisce anche a ripristinare il corretto funzionamento di uno dei poteri che della democrazia è corollario, ossia il potere di adottare il bilancio (artt. 1, co. 2 e 81, co. 1 Cost.). A maggior ragione in un sistema multilivello fortemente interconnesso, l’adozione del bilancio deve, infatti, costituire un momento nel quale chi svolge un mandato politico-amministrativo in un ente territoriale si espone al giudizio della collettività che rappresenta, rendendo conto di quali sono e come vengono utilizzate le risorse disponibili. Le scelte di bilancio non possono, invece, mai divenire il prodotto di un calcolo ineluttabile predeterminato altrove ovvero uno strumento con cui un ente viene costretto a coprire con risorse proprie o non coprire affatto gli stanziamenti mancanti dovuti da altro ente, che viene così a sgravarsi del peso della propria responsabilità politica. Se così fosse, il bilancio perderebbe, allora, il suo intrinseco valore di “bene pubblico” (sent. n. 184/2016, poi ripresa nelle successive sentt. nn. 228 e 247/2017 e n. 49/2018) per la cui piena tutela occorre che le dimensioni finanziarie degli stanziamenti siano pienamente intelleggibili attraverso una simmetria tra le partite creditorie di un ente e quelle debitorie dell’altro ente (sent. n. 6/2019, 274/2017 e 252/2015), operazione a sua volta possibile nella misura in cui abbia avuto luogo un’armonizzazione dei sistemi contabili di tutti gli enti del consolidato pubblico (sent. n. 80/2017)⁵¹.

Ecco perché il discorso intorno al metodo della programmazione assume assoluta centralità nella grammatica della Corte, la quale, più che fissare rigidi vincoli alla reversibilità della tutela dei diritti sociali, è impegnata in un’“operazione trasparenza” diretta a rafforzare le esigenze dell’*accountability*,⁵² ossia della responsabilità degli organi di governo degli enti territoriali, chiamati a giustificare le proprie scelte allocative dinanzi all’elettorato, senza rinviarle o scaricarle sulle generazioni future attraverso artifici contabili di varia natura (sentt. nn. 105/2019, 18/2019, 49/2018, 274/2017, 89/2017, 107/2016, 7/2016)⁵³, ma anche senza reiterare misure pregresse che privino l’organo consiliare o parlamentare del potere di rivalutarle (sent. n. 103/2018). Tale onere argomentativo in capo al legislatore è da intendersi non come

⁵⁰ G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1995, 127.

⁵¹ Sul punto già: D. DE GRAZIA, *Il sindacato di costituzionalità della legge di approvazione del rendiconto e la problematica individuazione del parametro del giudizio*, in: *Le Regioni* n. 5-6/2013, 1105 e sgg. In seguito, a margine della sent. n. 184/2016, si veda anche il commento di: G. RIVISECCHI, *L’armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in: www.federalismi.it n. 17/2016, 19 e 22-24 e di G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016*, in: www.osservatoriosullefonti.it n. 3/2016.

⁵² In proposito si veda: M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018, 133 e sgg. e ancora 198 e sgg.

⁵³ In tema, specie con riguardo alla manipolazione dell’avanzo di amministrazione, si vedano le osservazioni puntuali di: C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l’annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in: *Le Regioni*, n. 1/2018, 508-509; L. MERCATI, *L’equilibrio di bilancio tra principi contabili e norme tecniche (nota a C. cost. n. 89/2017)*, in: *Giur. Cost.* n. 2/2017, 889 e sgg.;

un mero aggravio procedimentale, ma come un onere di contemperare una pluralità di valori costituzionali e in tal modo rendere edotta la collettività di quali siano i presupposti del bilanciamento tra principi e interessi contrapposti in termini di allocazione delle risorse. Vincoli di questa natura ribaltano quella tradizionale deferenza nei confronti del legislatore, in base alla quale chi esercita la giurisdizione è solito presumere che chi legifera decida tenendo in adeguato conto dati e valutazioni di natura tecnica. D'altro canto, non sembra potersi affermare che la Corte si sia spinta fino al punto di accertare e dichiarare un vero e proprio obbligo di motivazione delle leggi di bilancio o di spesa⁵⁴, trattandosi piuttosto di suffragare con dati credibili, attraverso gli atti istruttori predisposti dall'ordinamento, le ragioni che giustificano certi stanziamenti oppure opzioni di prelievo fiscale. A partire dalla relazione tecnico-finanziaria che accompagna un atto legislativo deve, quindi, potersi desumere la "non irragionevolezza" di determinate attribuzioni di risorse⁵⁵.

2. La tutela di diritti incompressibili della persona consegue a una programmazione economico-finanziaria "costituzionalmente orientata"

La non irragionevolezza della scelta potrà dirsi tale nella misura in cui vi sia una composizione equilibrata di interessi costituzionalmente rilevanti tra loro contrapposti, tale per cui nessuno si sia fatto "tiranno" sugli altri⁵⁶. Mentre nella sent. n. 188/2015 la Corte costituzionale non aveva specificato se le misure organizzative e/o compensative delle quali il legislatore avrebbe dovuto farsi carico fossero o meno funzionali al godimento di certi diritti civili e sociali, a partire dalla successiva sent. n. 10/2016 il Giudice delle leggi ha, invece, precisato che «disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse» producono anche una violazione del «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale», da intendersi quale corollario del principio di eguaglianza sostanziale. In altre parole, l'assenza di una proficua utilizzazione delle risorse per l'esercizio di certe funzioni amministrative è suscettibile di riverberarsi non solo nella lesione dell'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali, ma anche in una lesione di diritti costituzionalmente garantiti.

La chiave di volta di questo nuovo filone della giurisprudenza costituzionale pare, allora, risiedere nello stretto legame esistente tra equilibri di bilancio, autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti fondamentali. Fino ad oggi, questi tre ambiti sembravano muoversi perlopiù su binari distinti, tanto che, in passato, erano prevalsi indirizzi giurisprudenziali estensivi di benefici economici e sociali giustificati dal principio di parità di trattamento ex art. 3, co. 1 Cost., senza che, tuttavia, il Giudice costituzionale si fosse preoccupato

⁵⁴ Sul tema si veda già in passato: S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, 2008, 368, per il quale la relazione tecnico-finanziaria ha una struttura tale che le consente al massimo di fungere da strumento interpretativo nei giudizi di legittimità costituzionale.

⁵⁵ Così, sostanzialmente, anche M. PICCHI, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica*, in: www.federalismi.it n. 22/2017, 11, la quale ricava dall'obbligo di individuare le condizioni e ragioni sopraccitate di una data misura un onere di giustificazione del legislatore, ma non di motivazione.

⁵⁶ L'espressione della "tirannia" si riscontra con grande frequenza nella giurisprudenza costituzionale in materia di bilancio, ma trova, in realtà, origine nella sent. n. 85/2013 sul caso ILVA (rel. Silvestri), con la quale si è esemplificata la necessità di una gerarchia mobile tra diritti fondamentali diversi, dettata dalla concretezza del caso.

dell'autonomia economico-finanziaria residuante in capo agli enti territoriali costretti a erogarli e, più in generale, del loro costo per la collettività e, anche, per le generazioni future⁵⁷. A cavallo tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, qualche costituzionalista aveva incominciato a porre il problema della compatibilità di tali pronunce con altri interessi di rango costituzionale, tra cui l'equilibrio tendenziale del bilancio, proponendo un nuovo modello di “sentenze costituzionali di spesa che non costino” alternative alle cd. sentenze additive di prestazione⁵⁸, sentenze cioè che ripristinassero la parità di trattamento nel godimento di un certo diritto senza però alterare l'equilibrio complessivo del bilancio pubblico. La recente rimessione di questioni di legittimità costituzionale inerenti all'adeguatezza di un dato stanziamento di risorse rispetto all'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative ha consentito alla Corte costituzionale di vivificare quelle riflessioni: le leggi di spesa, infatti, in tanto sono ritenute in violazione di diritti costituzionalmente garantiti, in quanto ledano anche principi di corretta programmazione economico-finanziaria finalizzati ad assicurare la previa copertura delle spese e gli equilibri di bilancio. Anziché produrre una espansione sul lato delle uscite, tali sentenze ne predicano, invece, una rimodulazione capace di contemperare valori costituzionali che un tempo – per la tipologia del *petitum*, ma anche per l'apparente incomunicabilità esistente tra certi rami della giurisprudenza costituzionale⁵⁹ - erano percepiti come difficilmente compatibili. Tale schema di lettura risulta confermato anche nella sent. n. 275/2016, in base alla quale la Corte costituzionale, nel dichiarare costituzionalmente illegittime disposizioni finanziarie della Regione Abruzzo che non assicuravano l'effettività di servizi di base agli studenti disabili da erogare a livello provinciale, si è resa autrice di una affermazione che pure potrebbe suonare piuttosto equivoca: «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Tale perentoria statuizione, se letta fuori dal perimetro della controversia in cui è nata, sembra, in effetti, costituire *sic et simpliciter* un ritorno a sentenze costituzionali di spesa “che costano”, a prescindere dall'obbligo per il legislatore di assicurare l'equilibrio tendenziale dei bilanci⁶⁰. In realtà, una contestualizzazione contribuisce a chiarirne la portata. Laddove il legislatore si impegni a garantire un preciso livello di prestazioni per l'assistenza ai disabili, a maggior ragione se queste attengono al nucleo

⁵⁷ G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1995, 150. Anche sulla scorta dell'art. 14, co. 13 della legge di contabilità e finanza pubblica che pone in capo al Ministero delle Finanze l'obbligo di assumere tempestivamente le azioni necessarie al fine del rispetto dell'art. 81 Cost. in caso di sentenze della Corte costituzionale suscettibili di determinare maggiori oneri, contesta la tesi secondo la quale sussisterebbe un dovere della Corte costituzionale di farsi carico delle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni: V. FERRANTE nel capitolo: *Le questioni con rilevanza economica*, in: M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l'economia*, Milano, 2018, 55-56. Sulla tutela dei diritti delle generazioni future si veda: G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt. 38, 81 e 97 Cost.*, in: Osservatorio AIC, 11 dicembre 2018 e, più di recente, anche F.S. ALTAVILLA, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo “neocavouriano” della Corte dei Conti a tutela del bilancio “bene pubblico e delle generazioni future*, in: *Diritto & Conti*, n. 1/2019, 28 e sgg.

⁵⁸ Il riferimento va a: E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino, 1991.

⁵⁹ A evocare l'immagine dei rami di un albero per descrivere l'evoluzione degli indirizzi giurisprudenziali in tema di bilancio, diritti e autonomie territoriali è proprio: A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in: M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l'economia*, Milano, 2018, 110.

⁶⁰ Di questa opinione sembrano essere invece autori come: F. PALLANTE, *Dai vincoli di bilancio ai vincoli al bilancio*, in: *Giur. Cost.*, n. 6/2016, 2499; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.* n. 6/2016, p. 2340, ss.

incomprimibile di un diritto, egli non può poi subordinare tale garanzia in sede di bilancio a una scelta libera e fluttuante nell'*an e/o nel quantum*, eventualmente incoerente con il fabbisogno finanziario inizialmente oggetto di stima e magari tale da scaricarne il relativo onere sull'ente territoriale posto a valle nella catena di governo. Entro i limiti della corretta programmazione economico-finanziaria finalizzata alla salvaguardia degli spazi di autonomia degli enti territoriali, il godimento di diritti fondamentali stabilisce un vincolo *al* bilancio, nel senso che rende necessari lo stanziamento e l'impegno di risorse già pianificate.

La prevalenza nella tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti non può, però, essere generalizzata, svincolandola dal terreno della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica. Se così fosse, l'esercizio di taluni diritti tornerebbe a essere un *prius* da soddisfare a prescindere o persino in contrasto con gli obiettivi di consolidamento finanziario. Al contrario, come riconosciuto dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto (delibera n. 426/2017, rel. Dimita), nel dare applicazione a quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 275/2016, «entrambe le esigenze suddette – quella di preservare l'equilibrio di bilancio degli enti locali e quella di garantire l'effettività dei servizi al cittadino – devono essere soddisfatte attraverso la corretta programmazione e lo stanziamento di risorse finanziarie certe e sufficienti»⁶¹. Anziché riproporre una frattura tra equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici e diritti fondamentali, la giurisprudenza più recente della Corte costituzionale mira, cioè, faticosamente a ricomporla, assoggettando le leggi di spesa a uno scrutinio di eccesso di potere per irragionevolezza⁶², nell'ambito del quale si iscrive l'interesse legittimo delle comunità territoriali a che il legislatore regionale o statale allochi adeguatamente le risorse, specie una volta che abbia preso l'impegno, formalizzato in un atto a contenuto normativo, di garantire un certo livello di tutela (così ancora: sent. n. 169/2017).

L'ottica del Giudice delle leggi rimane quella di contemperare interessi costituzionali che, altrimenti, non soltanto rischierebbero di contrapporsi senza via d'uscita, ma che, se letti esclusivamente attraverso un certo prisma ideologico, avallano una "tirannia" di alcuni su altri, anziché un loro equo bilanciamento⁶³. In questo nuovo filone giurisprudenziale, che si ispira

⁶¹ Così ancora di recente: SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI PER IL LAZIO (rel. Pria e Serbassi), Rendiconto generale della Regione Lazio – Esercizio Finanziario 2018, Relazione di accompagnamento alla decisione di Parifica, Vol. II, Udienza del 23 luglio 2019, 66-67.

⁶² Sull'"eccesso di potere legislativo" come superamento dei limiti posti all'esercizio della discrezionalità politica si veda: C. MORTATI, *Giur. It.* 1949, 458 e sgg. Negava, invece, che la legge potesse avere una funzione tipica e pertanto che la Costituzione avesse un carattere chiuso: L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in: *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1956, 993-1046. Tradizionalmente, il sindacato sulla congruità delle scelte del legislatore rispetto ai fini costituzionali viene ricondotto dalla Corte costituzionale nel solco del giudizio di ragionevolezza. Cfr. le ricostruzioni in proposito di: M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, 2011, 154-160 e di S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, 2008, 428 e sgg.

⁶³ Insiste sulla necessità per la Corte di rinunciare a "gerarchie fisse" proprio: A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in: M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l'economia*, Milano, 2018, 111, 115, 119 e 122. Parla, *mutatis mutandis*, di "gerarchia mobile": E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in: www.nomos-leattualitaneldiritto.it n. 1/2017, 14, il quale riprende a sua volta un'espressione di R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1992, 230.

alla teoria del necessario pluralismo dei principi fondamentali,⁶⁴ la Corte costituzionale non si limita più, allora, a preservare i principi costituzionali espressi dagli artt. 81 e 97, co. 1 Cost. in alternativa ai cd. diritti finanziariamente condizionati e all'ottica di una loro realizzazione graduale⁶⁵, bensì a tutelarli proprio perché e nella misura in cui siano idonei a garantire la soddisfazione di diritti fondamentali, prospettiva un tempo del tutto inconcepibile per l'asserita anteticità degli uni rispetto agli altri⁶⁶.

Conformemente a questo cambio di paradigma, ancora di recente, la Corte, nel dichiarare in parte inammissibile e in parte infondato il ricorso della Regione Veneto in ordine al finanziamento statale del servizio di assistenza degli alunni con disabilità (sent. n. 83/2019), ha ribadito che, in presenza di criteri di riparto delle risorse certi, ancorché validi su un orizzonte temporale soltanto annuale e non pluriennale, uno stanziamento che rinnovi il finanziamento previsto per gli anni precedenti, non può di per sé ritenersi irragionevole.⁶⁷ La programmazione economico-finanziaria, basata su principi fondamentali della contabilità pubblica quali previsione e rendiconto, è, pertanto, idonea di per sé a salvaguardare diritti dotati di fonda-

⁶⁴ Cfr. J. LUTHER, *Come interpretare i principi fondamentali della Costituzione*, in: E. MALFATTI, E. ROSSI, J. LUTHER (a cura di), *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, Pisa, 2002, 24-25.

⁶⁵ Insisteva sulla gradualità dell'attuazione dei diritti, specie in materia previdenziale, una giurisprudenza restrittiva della Corte costituzionale degli anni Ottanta-Novanta (*ex multis* sentt. n. 416/1996, n. 218/1995, n. 356/1992, n. 33/1987, n. 173 e n. 12/1986, n. 349/1985 e n. 26/1980), modellata sulla categoria della "riserva del possibile" (*Vorbehalt des Möglichen*) di ascendenza tedesca. Così: F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 72.

⁶⁶ Questo schema concettuale risulta ancora perlopiù estraneo alle argomentazioni del giudice ordinario, ma anche di quello amministrativo, abituato a ragionare in termini di prevalenza dei diritti sulle esigenze finanziarie. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, nn. 2624/2017 (rel. Volpe) e 2698/2017 (rel. Mele), ma, prima di allora, v. anche: Cons. Stato, Sez. III, 6 febbraio 2015, n. 604 (rel. Palanza), secondo il quale «il vincolo di bilancio e il rispetto dei diritti fondamentali si commisurano l'uno con l'altro nel senso che il vincolo di bilancio deve includere il rispetto dei diritti e i diritti devono a loro volta commisurarsi ad un nucleo essenziale, che sia di fatto compatibile con una prospettiva di effettiva sostenibilità e di lunga durata». Su una tendenziale discrasia nella valutazione dei giudici comuni rispetto alla giurisprudenza costituzionale cfr. E. GROSSO, *I diritti sociali e la crisi economica. Linee di tendenza nella giurisprudenza dei giudici comuni*, in: M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, 47 e sgg. Di recente, rispetto a progetti di assistenza e istruzione individualizzata previsti in attuazione di una legge valdostana per quindici ragazzi disabili compresi in una certa fascia di età, il T.A.R. Valle d'Aosta (sent. 14 gennaio 2019, n. 2, rel. Migliozi) ha desunto dalla giurisprudenza costituzionale l'incomprimibilità del diritto di ogni minore disabile a un progetto sperimentale di vita individuale in aggiunta rispetto a PEI e PAI, senza tener conto delle conseguenze finanziarie di una tale estensione in termini di equilibrio del bilancio in termini dinamici. Al proposito si veda anche: Consiglio di Stato, Sez. III, sent. 7 gennaio 2019, n. 160 (rel. Spiezia), che richiama genericamente l'esigenza di variazione del bilancio dell'ente locale interessato. Cfr. sul caso valdostano la nota di: A. CANDIDO, *Quando il diritto diventa finanziariamente incondizionato. Il progetto di vita individuale con disabilità grave*, in: *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2019. Sulla comprimibilità finanziaria di progetti sperimentali si veda invece: T.A.R. Piemonte (sent. 29 aprile 2019, n. 501, rel. Patelli).

⁶⁷ La sent. n. 275/2016 non aveva del resto ritenuto che fosse costituzionalmente obbligatorio uno stanziamento pluriennale. Nondimeno, il comunicato stampa che ha accompagnato la pubblicazione della sentenza pone l'accento sulla necessità di assicurare un orizzonte programmatico pluriennale per spese inerenti al nucleo essenziale di diritti fondamentali, come del resto avvenuto, poi, con la legge di bilancio successiva a quella oggetto di impugnazione. Cfr.: E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota a Corte costituzionale n. 83/2019)*, in: *Le Regioni*, n. 3/2019, 814-823.

mento costituzionale. Laddove manchi una tale prospettiva programmatoria, invece, ne saranno travolte anche le prestazioni connesse all'esercizio dei diritti⁶⁸. In armonia con tale visione è possibile leggere persino la sentenza n. 70/2015, con la quale la Corte, pur sembrando sacrificare l'equilibrio dei conti sull'altare dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali, aveva, in realtà, desunto l'obbligo di rimodulare il meccanismo perequativo a partire da una programmazione economico-finanziaria incongrua: nel non aver illustrato in dettaglio le esigenze che stavano alla base del provvedimento, emergeva l'assenza di un bilanciamento in concreto da parte del legislatore e la conseguente esigenza di un ribilanciamento del rapporto tra mezzi e fini attraverso un assestamento di bilancio.

La programmazione degli obiettivi di finanza pubblica è, infatti, la sede privilegiata nella quale il legislatore deve operare il bilanciamento, il cui esito dovrà essere "non irragionevole", ossia tale da assicurare una tra le possibili forme di contemperamento tra equilibri di bilancio, autonomia territoriale e godimento di diritti fondamentali (sentt. nn. 250/2017, 24/2017)⁶⁹. Pur potendo il legislatore ponderare risorse disponibili e spese per perseguire finalità pubbliche secondo un'autonoma valutazione, la legge di bilancio, così come tutti gli altri atti normativi di spesa, non è un atto politico completamente libero nel fine, ma va concepito quale strumento di attuazione dell'indirizzo politico in termini funzionalizzati, *rectius* "costituzionalmente orientati"⁷⁰. Le pronunce fin qui esaminate non sono perciò inquadrabili come classiche additive di prestazione, dal momento che predicano un'assegnazione di risorse finanziarie assiologicamente fondata o, se si vuole, obbiettata dall'ordinamento costituzionale, tale cioè da assicurare priorità alla garanzia dei diritti incompressibili e all'erogazione dei servizi ad essi correlati, ma pur sempre nel rispetto dell'equilibrio dinamico del bilancio e dell'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali chiamati a farsene carico. Nella prospettiva di un'asintotica quadratura del cerchio, come tale difficile da raggiungere una volta per tutte, la "non irragionevolezza" del contemperamento sarà, allora, valutata caso per caso dalla Corte,

⁶⁸ Cfr. al riguardo le considerazioni di: L. ARDIZZONE e R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in: www.dirittiregionali.it n. 4/2017, 186-190.

⁶⁹ Sul punto si veda: I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in: Osservatorio AIC n. 2/2018, la quale sostiene che la Corte costituzionale non può giungere alla dichiarazione di incostituzionalità per il solo "difetto di motivazione", ma dovrà risolvere la q.l.c. verificando la "non irragionevolezza" del bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti operato dal legislatore. Pur giungendo sostanzialmente alle medesime conclusioni M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte chiede al legislatore di motivare*, in: www.osservatoriosullefonti.it n. 3/2017, ritiene, invece, che quello tra bilancio e diritti sociali continui a essere un «bilanciamento ineguale», riprendendo l'espressione coniata da M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in: R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994, 100.

⁷⁰ Così: A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata*, in: www.federalismi.it n. 10/2017.

nella misura in cui il godimento di un diritto non sia foriero di conseguenze finanziarie insostenibili, ma anche viceversa, fintantoché una riduzione di risorse non sia tale da intaccare il contenuto indefettibile di un diritto costituzionale⁷¹.

Se rispetto all'insostenibilità finanziaria di certe misure legislative i criteri desumibili dall'ordinamento costituzionale sono flessibili in quanto improntati a un equilibrio dinamico e tendenziale, ma pur sempre sufficientemente chiari rispetto alla necessità di progressiva riduzione del disavanzo, molto meno univocamente definibile è, invece, il contenuto minimo o nucleo essenziale di un diritto. A questo proposito, la natura incompressibile dei diritti sociali - ma lo stesso si può sostenere con riguardo ai diritti civili - è stata progressivamente legata dalla Corte costituzionale alla nozione di "livello essenziale"⁷² di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) Cost., in specie a partire dall'entrata in vigore della legge delega 5 maggio 2009, n. 42: il giudizio sull'adeguatezza degli stanziamenti implica, infatti, la necessità di stabilire livelli essenziali delle prestazioni (LEP) connessi alle funzioni del decentramento, in tutte le materie nelle quali un ente territoriale eserciti funzioni amministrative nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma anche laddove il legislatore regionale operi con potestà concorrente o esclusiva e sia dotato del potere di conferire e/o delegare funzioni amministrative agli enti locali ex artt. 117 e 118 Cost. A quali prestazioni debbano corrispondere tali livelli e in che modo debbano esserne quantificati e ripartiti i costi risulta, tuttavia, dirimente al fine di stabilire se un certo stanziamento produca una lesione del principio di connessione tra funzioni e risorse.

La scelta del novero delle prestazioni da garantire e dei limiti di una compartecipazione al loro costo da parte dei destinatari non è, tuttavia, "scolpita nelle tavole della Costituzione", ma è oggetto di determinazione politico-normativa, come tale mutevole nel tempo.⁷³ Tuttavia, se è vero che nell'ottica di razionalizzazione della spesa insita nello stesso concetto di livelli essenziali, essi dovrebbero rappresentare livelli base per quantità e qualità di offerta dei servizi, concepiti in relazione a una data situazione ambientale e individuabili secondo determinati criteri di selezione, allo stato attuale essi rappresentano, invece, la quasi interezza delle prestazioni, almeno in campo sanitario⁷⁴. Di contro, fatta salva una definizione, peraltro non sem-

⁷¹ Cfr. al proposito il messaggio del Presidente della Repubblica, Sergio MATTARELLA, all'incontro con i magistrati di nuova nomina della Corte dei conti, in: www.quirinale.it, 28 novembre 2018 (ultimo accesso 30 novembre 2019).

⁷² R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in: www.forumcostituzionale.it, 29 gennaio 2017. In passato si veda: C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in: *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, 881 e sgg.

⁷³ C. TUBERTINI, *Le garanzie di effettività dei LEA al tempo della crisi*, in: C. BOTTARI, F. FOGLIETTA, L. VANDELLI (a cura di), *Welfare e servizio sanitario: quali strategie per superare la crisi?*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 125. Analogamente, anche M. DOGLIANI e I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, 217-218 osservano come non sia interrogando il testo della Costituzione che possiamo scoprire quale sia, ad esempio, la soglia di indigenza o il contenuto minimo essenziale delle prestazioni sanitarie che lo Stato deve garantire a tutti.

⁷⁴ Si veda l'intervento di M. BORDIGNON, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in: M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l'economia*, Milano, 2018, 140.

pre puntuale, delle prestazioni socio-sanitarie da erogarsi in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale (artt. 21 e sgg. d.P.C.M. 12 dicembre 2017)⁷⁵, i livelli essenziali aventi carattere socio-assistenziale risultano, invece, difficilmente ricavabili da una ricostruzione sistematica dell'ordito normativo⁷⁶. Tale grado di indeterminatezza, in parte certamente ineliminabile in quanto connaturato al carattere polisemico delle proposizioni normative, ha lasciato ampio spazio al dispiegarsi della discrezionalità amministrativa e, del pari, anche all'esercizio del sindacato del giudice comune nell'ampliare o restringere il novero delle prestazioni esigibili.⁷⁷

Con riguardo alla quantificazione dei LEP, l'art. 8, co. 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42 stabiliva che le spese dovessero essere quantificate nel rispetto dei costi *standard* dei livelli delle prestazioni stabiliti dal legislatore in modo da poter determinare i fabbisogni *standard*. Rispetto al finanziamento del SSN, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, l'esatta delimitazione finanziaria dei LEA è stata subordinata a un periodo di transizione – destinato a cessare il 1° gennaio 2020 – funzionale ad acquisire dati idonei per il calcolo di detti costi e fabbisogni. Tale ritardo incide negativamente sulla garanzia del principio di connessione, atteso che non è, allo stato, possibile dimostrare in che misura gli impegni di spesa connessi all'erogazione dei LEA siano o meno adeguati rispetto al fabbisogno finanziario di ciascuna Regione ordinaria. La proiezione dei LEA sul fabbisogno delle Regioni richiede, pertanto, che Stato e Regioni - come ricordato dalla Corte costituzionale nell'anzidetta sent. n. 169/2017 - collaborino all'individuazione di parametri che consentano di distinguere il fabbisogno destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari, il che è, peraltro, funzionale a evitare una promiscuità delle poste di bilancio.⁷⁸ Per la quantificazione del fabbisogno LEA, la Corte raccomanda, inoltre, di tener conto della dimensione della fiscalità territoriale – cosa che, però, il d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56 sembra già fare, visto che il criterio della capacità fiscale è corretto da misure perequative come il “fondo di garanzia” – nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali. Peraltro, la definizione del fabbisogno dovrebbe essere tale da garantire programmazione e copertura dei servizi «non soltanto in termini di quantità delle prestazioni necessarie, ma anche avuto riguardo alla loro qualità e alla loro tempistica». Tale ultima precisazione, benché resa necessaria dall'auspicio, espresso anche dalla

⁷⁵ Rispetto alla quale deve osservarsi comunque un ampliamento o, forse, sarebbe meglio dire un tentativo di specificazione rispetto alla loro prima definizione da parte del d.P.C.M. 29 novembre 2001, decreto che, però, non contiene riferimenti puntuali ai tempi di attesa o alle procedure, aspetti perlopiù demandati alla disciplina regionale. Cfr. L. DEGANI, R. MOZZANICA, *L'integrazione socio-sanitaria*, in: E. CODINI, A. FOSSATI e S. A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2017, 58. Sul punto anche: E. ROSSI, *Il “socio-sanitario”: una scommessa incompiuta?*, in: www.rivistaaic.it, n. 2/2018, 10-14.

⁷⁶ A. PIOGGIA, *cit.*, 67-68, la quale riconduce la mancata definizione dei cd. LIVEAS non solo alla tarda evoluzione del sistema di assistenza, ma anche a una costruzione delle prestazioni assistenziali sulle specifiche condizioni del destinatario attraverso progetti personalizzati e non uniformabili. A ciò si aggiunge anche la minore standardizzazione dal punto di vista scientifico di tali prestazioni.

⁷⁷ Sul punto, vedasi di recente: M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in: www.rivistaaic.it n. 2/2017, 20.

⁷⁸ Come rileva, del resto, anche la SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI PER LA CAMPANIA (ord. n. 148/2019/PRSP, rel. Sucameli) molte ASL non presentano una contabilità adeguata a separare costi diretti e correlati ricavi per l'erogazione dei LEA da quelli indiretti e generici, come pure prescritto sin dall'art. 3, commi 6 e 7, della legge 23 dicembre 1994, n. 724. Molto attenta al riguardo anche la SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI PER L'ABRUZZO (delibera n. 143/2019/PRSS, rel. Villani).

citata legge 5 maggio 2009, n. 42 che i livelli essenziali siano erogati in maniera uniforme e in condizioni di efficienza su tutto il territorio nazionale, potrebbe, tuttavia, rischiare di indurre una quantificazione del fabbisogno sulla base di variabili che, anziché promuovere il valore costituzionale dell'economicità ed efficienza dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, co. 2 Cost., le assumono come dati da correggere. La definizione del fabbisogno, proprio perché orientata dai costi *standard*, non dovrebbe, invece, precludere, ma anzi esigere che il calcolo avvenisse, tenendo conto della virtuosità di certi enti territoriali nell'erogazione dei servizi pubblici.

In conclusione, sostenere la configurabilità di spese costituzionalmente necessarie ossia di priorità costituzionali⁷⁹ di spesa legate al soddisfacimento di diritti sociali e civili previsti dalla Costituzione è senz'altro corretto, ma la distanza che separa la petizione di principio dall'individuazione di una regola giustiziabile destinata concretamente a operare sul piano della rappresentazione di bilancio, è colmabile soltanto attraverso una determinazione *a priori* di quali siano le prestazioni connesse ai diritti civili e sociali qualificabili come livelli essenziali, definendo il fabbisogno per il loro finanziamento sulla base di indicatori standardizzati e, allo stesso tempo, stabilendo quali siano i limiti di una compartecipazione al costo da parte degli utenti. Rispetto alle prestazioni qualificabili come livelli essenziali, la loro determinazione dovrebbe avvenire secondo ragionevolezza o, meglio, razionalità, eventualmente a partire dalla considerazione di quali sono, allo stato, le prestazioni agevolate accessibili sulla base dell'I.S.E.E., un indicatore idoneo anche a segnare i confini della compartecipazione al costo.⁸⁰ Ma, soprattutto, dovrebbe trattarsi di un novero di prestazioni di base per qualità e quantità che consenta al legislatore statale, ma soprattutto regionale di distinguere in maniera più agevole tra ciò che è "obbligatorio" da ciò che è "facoltativo". A questo proposito, si potrebbe legare all'individuazione dei LEP l'operatività dell'art. 21, co. 5 della legge di contabilità e finanza pubblica, il quale stabilisce che il bilancio di previsione dello Stato o dell'ente territoriale debba prevedere un finanziamento condizionato o incondizionato di ciascun capitolo di spesa a seconda che le spese ivi contenute siano del primo o del secondo tipo. Per le spese obbligatorie, nelle quali tuttavia non rientrano solo stanziamenti la cui previsione sia dovuta dal rispetto di un vincolo di priorità costituzionale, l'art. 26 della medesima legge - ovvero l'art. 48 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 per le Regioni e Province autonome - stabilisce l'istituzione di un apposito Fondo di riserva, il cui scopo è proprio quello di assicurare un adeguamento degli stanziamenti di spesa in corso di esercizio laddove ciò si renda necessario, ad esempio, in

⁷⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in: www.costituzionalismo.it n. 1/2013, laddove l'autrice insiste sulla necessità di distinguere fra destinazioni di fondi costituzionalmente doverose, destinazioni consentite e destinazioni addirittura vietate. Cfr. in passato sulle additive in quanto riferibili a prestazioni costituzionalmente obbligatorie: A. GIORGIS, *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, in: Giur. It n. 2/1992, 1837 sgg.

⁸⁰ Cfr. in proposito la giurisprudenza amministrativa più recente volta a ovviare a una diffusa prassi di esigibilità territorialmente differenziata delle prestazioni sulla base di fasce I.S.E.E. diversificate a livello comunale: Consiglio di Stato, Sez. III (rel. Fedullo), sent. 4 marzo 2019, n. 1458; Sez. III (rel. Manzione), sent. 19 febbraio 2019, n. 1171; Sez. III (rel. Maiello), sent. 13 novembre 2019, n. 6371; Sez. III (rel. Sestini), sent. 27 novembre 2018, n. 6708. Di recente: TAR Lombardia, Sez. III (rel. Cozzi), sent. 5 luglio 2019, n. 1545. Sull'eccessiva proliferazione dell'impiego dell'I.S.E.E. come parametro cui commisurare ogni tipologia di intervento pubblico e non soltanto l'erogazione di prestazione inerenti i livelli essenziali si veda: F. FARRI, *Un Fisco sostenibile per la famiglia in Italia*, Padova, 2018, 119-129.

ragione di un ampliamento fisiologico della platea dei titolari di una certa prestazione indefettibile. Così facendo, spese per prestazioni sociali o previdenziali inerenti all'esercizio del nucleo essenziale di diritti fondamentali - il cui percepimento è ancora oggi spesso condizionato nell'*an* all'avanzo di risorse disponibili nel fondo ad esse destinate, *rectius* al non superamento di "tetti di spesa" - potrebbero essere stanziati e impegnati per tutti coloro cui effettivamente spettino, senza una degradazione della loro posizione giuridica soggettiva da diritto a interesse legittimo. Infine, il *quantum* di risorse dovrebbe potersi stabilire sulla base di fabbisogni *standard* idonei a non frustrare la virtuosità delle Regioni che, *coeteris paribus*, hanno mostrato di saper garantire un impiego proficuo delle risorse anche per l'erogazione di prestazioni indefettibili ossia di essere in grado di programmare in maniera più efficiente l'offerta dei servizi, inclusi quelli attinenti alla garanzia dei livelli essenziali, secondo quanto, ad esempio, stabiliva il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (art. 1, co. 2 e 7) per l'erogazione delle prestazioni sanitarie (così del resto Corte cost. sent. n. 65/2016, Punto 5.3.1. del *Considerato in Diritto*).⁸¹

Fintantoché una tale operazione di efficientamento sul piano programmatico e organizzativo, ma sostenuto anche sul piano normativo-contabile, non sarà portata a termine anche ben al di là del settore sanitario, *rectius* in ogni ambito dove venga in rilievo il nucleo essenziale di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, resta comunque difficile comprendere per il decisore del bilancio in quale circostanza una spesa costituzionalmente necessaria, a meno che sia *tout court* non prevista ovvero azzerata, possa dirsi inadeguata o soltanto modesta, sicché la Corte costituzionale, salvi i rari casi in cui una certa regola di adeguatezza finanziaria sia desumibile direttamente dalla legge ordinaria oppure sia possibile impostare la questione dalla sola prospettiva del rispetto dell'obbligo di copertura, non potrà che continuare a limitarsi a scrutinare il corretto adempimento dei fin qui esaminati vincoli procedurali attraverso la figura dell'eccesso di potere legislativo.

3. Profili processuali di garanzia del principio di connessione: verso un alleggerimento del regime dell'onere probatorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale

Allo stato attuale, il sistema delle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali si basa su un quadro normativo che non prevede meccanismi idonei a garantire una corrispondenza generalmente misurabile e quindi certa tra funzioni e risorse. L'ordinamento non è, infatti, orientato né verso una chiara definizione di costi e fabbisogni *standard*, né, all'opposto, verso una codificazione del principio della neutralità finanziaria degli interventi.

L'inesistenza di parametri univoci di adeguatezza e la residualità delle clausole di neutralità finanziaria producono incertezza, anche a livello processuale. Gli enti territoriali si trovano, infatti, a lamentare drastiche riduzioni dei trasferimenti o del prelievo fiscale, mai diventato davvero autonomo, senza avere strumenti per poter dimostrare l'inadeguatezza delle

⁸¹ Ad oggi, invece, un ostacolo a una garanzia dei livelli essenziali improntata al principio di economicità ed efficienza in campo sanitario sembra paradossalmente ravvisarsi nella disposizione di cui all'art. 20, co. 2 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 che consente di considerare coperta e quindi di per sé autorizzata qualsiasi spesa inerente ai livelli essenziali di assistenza, a prescindere dal disavanzo regionale.

risorse disponibili rispetto alle funzioni da esercitare. Senza l'indicazione normativa di un fabbisogno standardizzato, risulta pertanto arbitrario verificare in che misura un dato stanziamento sia o meno insufficiente. Tanto è vero che spesso «i molteplici dati finanziari prodotti» dalle Regioni sono risultati inidonei a dimostrare «la ricaduta lesiva della norma impugnata sulla spesa», proprio perché mancava una proiezione dei costi in termini di fabbisogno (sent. n. 169/2017)⁸². Peraltro, in un sistema di «tagli lineari» a cascata, l'onere probatorio è aggravato dal fatto che l'ente territoriale è chiamato a ricostruire i nessi di causa-effetto del disequilibrio, ossia a risalire alle responsabilità sull'*an*, *quantum* e *quomodo* del riparto delle provviste finanziarie. Il che risulta viepiù complesso in un sistema di finanza pubblica nel quale i dati sono spesso nella disponibilità della sola Ragioneria Generale dello Stato, il riparto di competenze non è, né d'altronde potrebbe essere rigidamente definito *a priori*, oggetto del sindacato sono disposizioni di legge o norme regolamentari diverse dal bilancio o dai provvedimenti attuativi di esso (d.P.C.M. o D.M.) e le poste finanziarie sono spesso promiscue, nel senso che gli stanziamenti costituiscono soltanto parte di una missione o di un programma, i quali includono, invece, la copertura di oneri finanziari eterogenei e tra di loro non agevolmente distinguibili.

Resta, pertanto, da comprendere per quale ragione la Corte costituzionale, anziché pretendere dalle Regioni di fornire prova in concreto dell'inadeguatezza di determinati stanziamenti, non si limiti più coerentemente a scrutinare le allegazioni inerenti all'inadempimento dei vincoli procedurali di natura amministrativo-contabile che, al di là di esplicite clausole di invarianza finanziaria, costituiscono il nocciolo duro del sindacato della Corte. A differenza di quanto sostenuto in dottrina⁸³, il particolare onere probatorio non lascia tanto perplessi perché il Giudice costituzionale rischia di trasformarsi da Giudice delle leggi in «giudice dei conti», quanto piuttosto perché appare *prima facie* contraddittorio rispetto alla scelta stessa di orientare le proprie argomentazioni di merito sulla base di parametri procedurali e non aventi natura meramente quantitativa. Sicché, laddove continui a presentarsi come problematico per gli enti territoriali provare l'insufficienza, *rectius* l'inadeguatezza delle risorse, la dimostrazione della soglia sotto la quale un dato servizio non sarebbe più erogabile non è tanto un requisito suscettibile di far evolvere la Corte in un giudice che «aggiusta» i bilanci con additive di regola, quanto piuttosto un elemento idoneo, paradossalmente, a ricalibrare l'asse della giurisprudenza costituzionale su dispositivi di inammissibilità o di infondatezza.

In realtà, la Corte costituzionale, pur tenendo fermi alcuni paletti della giurisprudenza pregressa, sembra voler fare un uso più elastico dei criteri che definiscono l'onere probatorio, specie se le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate in via incidentale dal giudice amministrativo o contabile. La concretezza del caso offre, infatti, alla Corte costituzionale la possibilità di potersi misurare direttamente con una specifica lesione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali coinvolti e dei diritti fondamentali interessati, mentre nei giudizi in via d'azione, fatta salva la possibilità alquanto efficace di utilizzare i propri poteri istruttori

⁸² F. POLITI, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali e incomprimibilità dei livelli essenziali*, in: www.cortisupremeesalute.it n. 1/2018, 54-55 e sgg., il quale, però, ritiene fuorviante che la Corte abbia chiesto alle Regioni di determinare il fabbisogno regionale LEA in assenza di costi *standard* a livello statale.

⁸³ Così, ad esempio, V. MARCENÒ, *cit.*, in: Le Regioni n. 5-6/2018, 1127-1128.

e/o di consentire l'utilizzo di referti di matrice contabile (sentt. nn. 197/2019, 188/2016), le questioni di legittimità costituzionale assumono spesso una rilevanza meramente eventuale che non consente al Giudice costituzionale di apprezzare con la dovuta puntualità l'inadeguatezza delle risorse rispetto ai compiti assegnati.

3.1. I giudizi in via principale: la *probatio* delle Regioni diventa meno *diabolica*

Nell'ambito dei giudizi in via principale, occorre partire dalla pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha, da ultimo, risolto una q.l.c. avente a riguardo la garanzia del principio di connessione, ossia la sent. n. 83/2019. In essa, la Corte ha ribadito che grava sul ricorrente l'onere di provare «l'irreparabile pregiudizio lamentato», ossia l'impossibilità oggettiva di svolgere le funzioni attribuite a causa della riduzione *unilaterale* del fabbisogno e/o del finanziamento di determinate funzioni, ma lo stesso può dirsi anche nel caso di decurtazione delle entrate tributarie o di imposizione di un contributo al risanamento della finanza pubblica da parte dello Stato.

In prima battuta, dalla pronuncia si ricava, quindi, un divieto generale per le Regioni di *venire contra factum proprium*, nel senso che il ricorrente non può essersi espresso favorevolmente o essere risultato acquiescente rispetto alla determinazione di criteri di riparto delle risorse, della cui illegittimità intende poi dolersi in un secondo momento in sede di giurisdizione costituzionale. Al contrario, la circostanza per cui una disposizione legislativa statale non determini effetti immediatamente peggiorativi nella sfera del ricorrente non è, invece, di per sé contraddittoria rispetto all'esperimento del ricorso dinanzi alla Corte e non può valutarsi come motivo di carenza di interesse ad agire, ben potendo tale disposizione integrare una lesione attuale e concreta del principio *de quo*, nella misura in cui lo stanziamento sia in quanto tale incoerente rispetto alla misura effettivamente spettante (sent. n. 6/2019). Ancora sotto il profilo dell'ammissibilità del ricorso, esso non può censurare apoditticamente disposizioni legislative aventi conseguenze finanziarie, ma deve essere sostenuto da una motivazione che chiarisca l'*incidenza* della misura introdotta sul bilancio (sent. n. 23/2014), facendo pertanto riferimento a dati analitici relativi alle entrate e alle uscite dell'ente territoriale (sentt. nn. 83/2019, 5/2018, 192/2017), *rectius* argomentando in ordine ai modi con i quali tale misura interferisce con il finanziamento delle funzioni amministrative ad esso attribuite (sentt. nn. 137/2018, 249 e 125/2015).

Se quindi sotto il profilo dell'ammissibilità del ricorso, l'onere probatorio non sembra essere particolarmente gravoso, nel merito, invece, il ricorso deve dare prova dell'*impossibilità oggettiva* di svolgere le funzioni assegnate a causa dell'applicazione della disposizione legislativa censurata. A questo proposito, la Corte ha chiarito come l'ente territoriale debba operare un raffronto tra la situazione tributaria con cui far fronte agli impegni di spesa e il pregiudizio che deriverebbe a tale situazione e quindi, in ultima analisi, alle proprie attribuzioni se la disposizione recante l'onere posto a suo carico fosse mantenuta nell'ordinamento (sent. n. 135/2017; 239 e 89/2015; 26/2014), specificando anche il diverso importo necessario allo scopo di assicurare lo svolgimento delle funzioni assegnate e altresì gli eventuali enti pubblici, territoriali e non, che dovrebbero beneficiare di tale riassegnazione (sentt. nn. 84/2018;

192/2017; 205, 151, 127, 65 e 29/2016). In materia di contenimento dei costi sanitari, le Regioni sono, inoltre, state sollecitate a dimostrare l'interferenza con l'erogazione dei servizi, confrontando entrate e spese sanitarie iscritte a bilancio con le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno *standard*, potendo esse in questo campo vagliarne l'adeguatezza in maniera assai più precisa (cfr. sentt. nn. 249 e 125/2015).

Nel complesso, la distinzione tra motivazione ai fini dell'ammissibilità del ricorso e argomentazione sui nessi di causa-effetto tra impegni di spesa/entrate tributarie e svolgimento delle funzioni ai fini della fondatezza della questione appare molto labile,⁸⁴ a maggior ragione se si considera che la Corte, quando decide di entrare nel merito, non giudica poi sul *quantum* dello stanziamento, ma su disposizioni che abbiano omesso di stabilire meccanismi procedurali di garanzia del principio di connessione. A questo proposito, a differenza del passato, la Corte costituzionale non insiste nel richiedere che l'ente territoriale dimostri sempre il fatto negativo che la riduzione di talune risorse non possa essere compensata dalla riallocazione di altre risorse tra i diversi capitoli di spesa. Questo è vero, in particolare, laddove l'obbligo di compensazione viene posto in capo all'ente che riduce le risorse e non all'ente che di esse è destinatario secondo clausole di neutralità finanziaria previste dalla legge. Così è avvenuto, ad esempio, nel caso di misure di consolidamento della finanza pubblica statale adottate con riferimento a una Regione a Statuto speciale le quali, anziché essere accompagnate da adeguati meccanismi compensativi, determinavano per l'intero esercizio finanziario una quantificazione incerta dell'ammontare delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali (sent. n. 188/2016). Analogamente, l'onere della prova è più agevolmente sostenibile da parte delle Regioni laddove lo Stato stesso sia normativamente onerato di un obbligo di (ri)assegnazione di risorse che poi, puntualmente, disattende (sent. n. 137/2018) ovvero laddove siano violate o eluse specifiche regole di riparto delle risorse stabilite da disposizioni di legge, specie se contenute nella legge delega 5 maggio 2009, n. 42 e nei suoi decreti attuativi i quali, pur non avendo rango costituzionale, costituiscono attuazione dell'art. 119 Cost. (sentt. nn. 197 e 6/2019). La riaffermazione dell'onere delle Regioni di provare la lesività della riduzione di risorse attraverso l'analisi globale delle componenti del proprio bilancio si è avuta, invece, ancora di recente laddove clausole di neutralità finanziaria erano legislativamente assenti (sent. n. 140/2017), anche se va precisato che il riconoscimento dell'utilizzabilità degli accertamenti compiuti dalla Corte dei conti in sede di controllo avvenuto proprio nella già menzionata sent. n. 188/2016, così come, del resto, più in generale, il ricorso ai poteri istruttori, potrebbe costituire un elemento di per sé idoneo a semplificare l'onere probatorio dei ricorrenti, nella misura in cui tali atti certativi siano idonei a mettere in luce "variabili ingovernabili dalle Regioni" dovute all'applicazione di certe norme di legge statale.

In conclusione, l'onere di precisare l'entità del trasferimento o, comunque, delle risorse sufficienti a esercitare le funzioni servendosi di appropriata documentazione finanziaria, eventualmente di provenienza giuscontabile (sentt. nn. 205, 151 e 127/2016), costituisce ancora oggi una premessa indispensabile per censurare le modalità con le quali il legislatore statale

⁸⁴ In generale, sulla promiscuità dei profili di ammissibilità e di fondatezza nei ricorsi in via principale rispetto al diverso requisito della ridondanza si veda il commento di C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in: Consulta Online, Fascicolo n. 2/2019.

ha stabilito una determinata riduzione di risorse sia con riguardo ai trasferimenti, sia con riferimento alle entrate tributarie. Tuttavia, proprio nel gravare anche il legislatore di spesa dell'onere di giustificare i propri stanziamenti seguendo il canone della ragionevolezza/proporzionalità, non si può non leggere il tentativo della Corte costituzionale di addossare l'onere della prova, ove possibile, su entrambe le parti del giudizio, secondo una tesi già enucleata in dottrina⁸⁵ in base alla quale, nella misura in cui nel giudizio in via principale si scrutinano le ripercussioni sul principio di buon andamento finanziario della p.a. (art. 97, co. 1 e 2 Cost.) della irragionevolezza o sproporzione di una data soluzione normativa, la decisione del Giudice costituzionale deve fondarsi nella valutazione dei dati e delle informazioni che emergono dalle prospettive tanto del ricorrente, quanto del resistente in giudizio. Pertanto, non sembra improprio sostenere che i criteri per dimostrare nel merito l'oggettiva impossibilità di esercizio delle funzioni appaiono in via di progressiva elasticizzazione, risolvendosi essi più che altro in un vincolo di carattere argomentativo sull'irragionevolezza di determinate assegnazioni finanziarie da parte del legislatore statale quale "figura sintomatica" dell'eccesso di potere legislativo.

3.2. I giudizi in via incidentale: dalle ordinanze di rimessione dei T.A.R. al nuovo ruolo della Corte dei conti in sede di controllo

Nei giudizi instauratisi in via incidentale il tema dell'onere della prova si presenta sotto una veste parzialmente diversa, dal momento che di esso è gravato il giudice rimettente nel sollevare la questione di legittimità anche se, per poter costruire un'ordinanza che prospetti una questione rilevante e non manifestamente infondata, non sono affatto secondarie, specie in sede di giurisdizione amministrativa, le modalità con le quali l'ente territoriale ha lamentato la lesione delle proprie prerogative finanziarie, *rectius* quali atti abbia impugnato. In ogni caso, anche nel giudizio in via incidentale sembra potersi osservare una tendenza verso l'ammorbimento dei criteri che definiscono l'onere probatorio, oltretutto un allargamento delle vie attraverso le quali contestare le violazioni del principio.

Se, infatti, allo stato, le principali questioni di legittimità costituzionale ai fini della garanzia del principio di connessione sono state sollevate perlopiù dai giudici amministrativi di primo grado, la recente riconfigurazione in un'ottica complessivamente giurisdizionale e non soltanto amministrativo-collaborativa del sistema dei controlli svolti dalla Corte dei conti su bilanci e rendiconti degli enti territoriali e la conseguente apertura all'accesso al giudizio di costituzionalità delle Sezioni regionali di controllo non solo in sede di parificazione del rendiconto generale dello Stato o delle Regioni (sentt. nn. 89/2017, 181/2015, 213/2008 e 244/1995), ma anche in sede di controllo sui bilanci degli enti locali (cfr. sent. n. 18/2019), potrebbe consentire anche al giudice contabile di censurare disposizioni di legge che impediscano agli enti territoriali di soddisfare i propri bisogni, *rectius* di esercitare adeguatamente le

⁸⁵ F. GUELLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in: *Le Regioni* n. 2/2018, 219 e sgg.

funzioni loro attribuite. I controlli della Corte dei conti, infatti, consentono di verificare in maniera sistematica non solo e non (più) tanto la *performance*, ossia se e in che misura sia garantito un proficuo utilizzo delle risorse pubbliche (*controlli sulla gestione*), ma in quali termini la gestione contabile di un ente sia stata realizzata nel rispetto di parametri normativi finalizzati alla garanzia del principio di copertura e degli equilibri di bilancio (*controlli di legittimità-regolarità*), in conformità a quanto previsto dall'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Peraltro, oltre ai giudizi ad istanza di parte, sulla base dei quali potrebbe instaurarsi una controversia per conflitti tra enti in materia finanziaria, l'art. 172 c.g.c. (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) consente agli enti territoriali di promuovere azioni di accertamento delle proprie pretese patrimoniali avverso altri enti pubblici, le quali, ancorché in contesti legati più che altro a contestazioni tra agenti contabili, sono idonei ad assicurare una tutela del principio di connessione tra funzioni e risorse (cfr. sent. n. 1045/2018, Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania).

Talora, tuttavia, gli equilibri finanziari possono essere minacciati proprio dall'applicazione nella fase decisoria di talune norme di legge statale o regionale con essi incompatibili. È in questo contesto, allora, che il sindacato del giudice contabile subisce una "saldatura" funzionale rispetto al controllo esercitato dal Giudice costituzionale, potendo la Corte dei conti sollevare q.l.c. inerenti a norme che producano gravi squilibri nell'allocazione delle risorse. In disparte per un attimo il problema della trasformazione del giudizio di legittimità costituzionale in un giudizio "sul fatto", la Corte dei conti appare senz'altro come l'organo più qualificato a sollevare questioni di legittimità di questo tipo, visto che, anche grazie ai propri poteri istruttori, essa dispone di informazioni e dati per verificare se una riduzione di impegni di spesa legislativamente fondata sia compatibile con l'erogazione di alcuni servizi pubblici⁸⁶.

Senonché, fino ad oggi, sono gli organi di giustizia amministrativa e non quelli di giustizia contabile ad aver investito la Corte costituzionale di questioni di legittimità di grande rilievo per la garanzia del principio di connessione. Essi, infatti, sono stati destinatari di ricorsi di enti territoriali per l'accertamento del loro diritto di ottenere trasferimenti finanziari adeguati alle funzioni delegate, ma anche di ricorsi ai sensi dell'art. 133, lett. c) c.p.a. in ordine alla mancata erogazione dei mezzi finanziari per l'espletamento di un servizio pubblico, che è notoriamente materia sulla quale ha giurisdizione esclusiva il giudice amministrativo. Rispetto ai primi, il riferimento va, innanzitutto, alle ordinanze di rimessione del T.A.R. Piemonte (nn. 6, 141, 142/2015 e 71-72/2014, Sez. II, rel. Masaracchia) che hanno originato le anzidette pronunce n. 188/2015 e n. 10/2016. In tali ordinanze, il T.A.R. aveva accertato che l'ammontare stanziato in favore delle Province ricorrenti era manifestamente insufficiente a garantire anche

⁸⁶ Sull'evoluzione del sistema dei controlli della Corte dei conti dopo il D.L. n. 174/2012 si vedano i diversi contributi contenuti nel volume di: F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2018, ma anche i lavori di: R. SCALIA, *La funzione di controllo della Corte dei conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle Sezioni regionali nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, in: www.federalismi.it, n. 13/2017; L. BUFFONI e A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules v. discretion*, in: *Le Regioni* n. 4/2014, 841 e sgg.; A. CAROSI, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in: *Diritto e Società*, 2013, 517 e sgg. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012*, in: www.federalismi.it, n. 1/2013; M. MORVILLO, *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012*, in: www.forumcostituzionale.it, 28 giugno 2013.

solo la copertura delle spese necessarie per il personale e che la Regione non avrebbe potuto giustificare la graduale soppressione dei trasferimenti sulla base dell'art. 19, co. 1 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, dal momento che ad essa non aveva fatto seguito la loro fiscalizzazione, come ulteriormente previsto da tale disposizione. In proposito, la Corte costituzionale aveva accolto i dubbi del giudice rimettente, argomentando esclusivamente a partire dalla drasticità, *rectius* irragionevolezza del taglio di risorse operato a invarianza di funzioni, ma prescindendo dal verificare l'assolvimento dell'onere probatorio in ordine all'oggettiva impossibilità di esercitare le funzioni da parte delle Province a partire dal mancato rispetto dell'obbligo di fiscalizzazione⁸⁷. Compito dei ricorrenti è quindi chiarire i profili di illogicità e irragionevolezza delle disposizioni di legge impugnata e non denunciare la lesione della propria autonomia economico-finanziaria che di tale irragionevolezza costituisce soltanto il riflesso (cfr. ancora: T.A.R. Veneto, Sez. III, sent. 21 maggio 2015, n. 553, rel. Savoia). In questo modo, analogamente a quanto si diceva per i ricorsi in via principale, la Corte sembra persino aver traslato l'onere della prova sul resistente (la Regione) nella misura in cui esso conferisca o deleghi funzioni ad altri enti (le Province). In tal caso, l'ente delegante non può disinteressarsi del loro adeguato finanziamento, né tantomeno accettare il rischio che siano gli enti delegati con risorse proprie a coprire i costi delle funzioni. In continuità con tale indirizzo volto ad assicurare che i soggetti chiamati a sopportare le spese di servizi pubblici siano (anche) i soggetti che questi servizi hanno delegato, è la sent. n. 275/2016, originata da un'ordinanza di rimessione del T.A.R. Abruzzo (Sez. I, ord. 19 marzo 2014, rel. Balloriani). In tal caso, l'onere probatorio era alleggerito *ex se* dalla circostanza per cui era la legge regionale a fare obbligo alla Regione di contribuire al finanziamento delle spese per il trasporto e l'assistenza degli studenti disabili versando alle Province un contributo pari al 50% della spesa necessaria, così come documentata dalle Province. Sicché, la Corte costituzionale non ha dovuto verificare se il giudice rimettente avesse o meno chiarito in che termini la Provincia ricorrente si fosse trovata nell'oggettiva impossibilità di svolgere le funzioni ad essa attribuite. Anche in questo caso, una dimostrazione di tale impossibilità non solo non è richiesta, ma apparirebbe anche illogica e contraddittoria rispetto alla fattispecie oggetto del giudizio: non spetta al ricorrente dimostrare di poter comunque esercitare le funzioni attribuitegli se un tale svolgimento è il frutto di una decisione dell'ente il cui compito è assicurare la proficua utilizzazione delle risorse che mette a disposizione.⁸⁸

Più difficile è, invece, accertare in quali casi e sulla base di quali argomentazioni i giudici amministrativi abbiano evitato di sollevare q.l.c. di disposizioni ritenute in contrasto con il principio di connessione, ossia se ciò sia avvenuto perché è stato per loro possibile risolvere con un'interpretazione adeguatrice le antinomie denunciate dai Comuni ricorrenti (come avve-

⁸⁷ Rileva questo aspetto anche: G. D'AURIA, *Nuove province e Città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in: Foro.it n. 12/2016, 3723 e sgg.

⁸⁸ Al proposito, si veda ancora di recente il parere della SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE, delibera n. 72/2019 (rel. Cirillo), nella parte in cui osserva che, ai fini del calcolo del tetto di spesa di personale stabilito dalla legge statale, impedire alle Province di considerare neutrali gli oneri sostenuti per i dipendenti impegnati nello svolgimento delle funzioni delegate significherebbe gravare queste ultime e non l'ente delegante, ossia la Regione, dell'onere di impiegare risorse proprie per lo svolgimento di funzioni delegate, così ledendo il principio di connessione tra funzioni e risorse. Analogamente: SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA, delibera n. 281/2018 (rel. Burti) e SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA, delibera n. 106/2018 (rel. Canu).

nuto, ad esempio, nel caso del T.A.R. Lazio, Sez. I, sentt. nn. 2554-2553-2552/2017, rel. Cicchese, poi confermate dal Consiglio di Stato, Sez. IV, sentt. nn. 2203-2201-2200/2018, rel. Taormina) o piuttosto perché le doglianze della Provincia ricorrente erano carenti nell'evidenziare le conseguenze costituzionalmente lesive di certe disposizioni legislative (come accaduto, invece, nel caso del T.A.R. Lazio, Sez. II, sent. n. 2104/2018, rel. Tropiano; T.A.R. Lazio, Sez. I ter, sentt. nn. 1649-1650-1651/2019, rel. Petrucciani). A questo proposito, mentre nel caso corrispondente al primo gruppo di sentenze il giudice amministrativo ha annullato un d.P.C.M. di riparto delle risorse sulla base della sua adozione tardiva, come tale incompatibile con il principio costituzionale della certezza delle risorse disponibili (art. 119 Cost.) ricavato in via pretoria a partire dall'anzidetta giurisprudenza costituzionale (sent. n. 129/2016), con il secondo gruppo di sentenze, il T.A.R. Lazio ha, invece, ritenuto manifestamente infondate le censure, poiché rivolte contro un decreto attuativo di una norma di legge statale che, se correttamente interpretata, non poteva ritenersi incostituzionale (sent. n. 205/2016) ovvero perché gli enti territoriali ricorrenti non avrebbero dimostrato che la norma oggetto di censura avesse determinato nei loro bilanci uno squilibrio finanziario smodato e irragionevole. Infine, con un ultimo gruppo di sentenze, sempre il T.A.R. Lazio (Sez. I, nn. 4581/2019 e 8368-8370-8374-8376/2017, rel. Cicchese) ha in parte accolto e in parte rigettato il ricorso di alcuni Comuni avverso taluni decreti ministeriali sulla determinazione dei contributi loro dovuti per le spese di giustizia. Da un lato, infatti, non sarebbe stata chiarita l'attualità e concretezza della lesione della loro autonomia economico-finanziaria derivante dalla disposizione di legge in ordine alla quale si chiedeva di sollevare la q.l.c., essendo l'esiguo importo dei contributi versati dallo Stato una mera eventualità estranea alla struttura della norma; dall'altro, invece, lo Stato avrebbe sottratto risorse ai Comuni con effetto retroattivo non previsto dalla disposizione di legge, retroattività che, come tale, avrebbe pertanto leso il richiamato principio di certezza delle risorse disponibili, così come desumibile dall'interpretazione dell'art. 119 Cost.

Anche nei giudizi in via incidentale può, quindi, ravvisarsi una progressiva evoluzione verso l'alleggerimento dell'onere della prova richiesto agli enti territoriali, *rectius* del requisito della rilevanza, benché in una forma ancora alquanto embrionale, alla quale, specie dinanzi al T.A.R. Lazio, si accompagna talora un'apodittica riaffermazione della mancata dimostrazione dell'impossibilità oggettiva di svolgimento delle funzioni da parte degli enti territoriali.

5. Conclusioni: un principio costituzionale finanziario del federalismo cooperativo che implica “mitezza” di giudizio

Il disegno interpretativo sulla base del quale la Corte costituzionale ha impostato la propria rinnovata comprensione dei rapporti tra legalità finanziaria, garanzia delle autonomie territoriali e tutela dei diritti fondamentali non si spiega come strategia politica di preservazione o, persino, di surrettizio dilatamento dei propri poteri di sindacato in una fase di contenzioso calante, ma va letto piuttosto come “mite”⁸⁹ tentativo di promuovere un'inedita e, per questo, quanto mai difficile “quadratura del cerchio”, idonea ad evitare attriti tra le scelte allocative di

⁸⁹ Il riferimento è qui a: G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Torino, 1992.

Stato ed enti territoriali, la garanzia del nucleo essenziale dei diritti civili e sociali e la tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata.

In questo lavoro si è cercato di mettere a fuoco come la Corte costituzionale abbia progressivamente esteso il proprio scrutinio a questioni inerenti all'adeguatezza degli stanziamenti, attingendo al canone della ragionevolezza/razionalità e applicandolo in un particolare scrutinio di eccesso di potere del legislatore. A differenza di altre materie, come ad esempio quella ambientale, rispetto alla quale la tradizionale discrezionalità politica del legislatore è ancora oggi censurabile dinanzi al Giudice delle leggi soltanto in caso di palese irragionevolezza (cfr. sent. n. 85/2013), nell'ambito della finanza pubblica lo scrutinio della Corte ha, invece, assunto forme sempre meno residuali, complice l'ampio riconoscimento della giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio, circostanza impreveduta anche soltanto pochi anni fa⁹⁰. Con l'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, il controllo sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge ha, infatti, seguito una linea evolutiva di spiccata "finanziarizzazione". Essa trae origine dalla soluzione di questioni perlopiù inerenti a improprie modalità di copertura delle spese da parte del legislatore, specie di quello regionale, la cui ammissibilità è divenuta cruciale agli occhi della Corte ai fini di assicurare una salvaguardia degli equilibri di bilancio che non fosse puramente impressionistica, ma complessiva. A tale scopo ha contribuito anche l'individuazione di nuovi parametri rispetto ai quali verificare la conformità delle leggi e degli atti aventi forza di legge recanti conseguenze finanziarie. I novellati artt. 81, 97 e 119 Cost. hanno, infatti, trovato costante precisazione e dettaglio in un ampio novero di disposizioni normative – contenute nella legge organica di attuazione della riforma costituzionale, nella legge di contabilità e finanza pubblica, senza dimenticare la legge delega sul federalismo fiscale e i relativi decreti attuativi – che hanno offerto l'occasione al Giudice delle leggi per ampliare la sfera del proprio intervento. In particolare, il sindacato di adeguatezza ha preso le mosse dal mancato adempimento di obblighi di natura istruttoria da parte del legislatore, sicché l'irragionevolezza degli stanziamenti è stata *desunta* – o forse converrebbe dire *presunta*, visto l'alleggerimento dell'onere della prova per i ricorrenti in via d'azione – dall'omissione di misure organizzative e/o compensative che assicurassero uno stanziamento di risorse idonee a coniugare l'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali con la garanzia del nucleo essenziale di diritti fondamentali.

Con riguardo alle caratteristiche del sindacato di adeguatezza, pur richiamandosi implicitamente all'esperienza del federalismo cooperativo di matrice tedesca, la Corte non ha, però, (ancora) attinto alle categorie elaborate nell'ambito delle relazioni finanziarie tra Federazione, *Länder* ed enti locali, sicché mancano criteri più precisi che consentano di specificare ampiezza, modalità e tempi di un'adeguata connessione, la quale, salvo i casi di clausole di neutralità finanziaria, finisce per confondersi e scolorare in un controllo sulla ragionevolezza del bilanciamento tra interessi contrapposti svolto dal legislatore. Come mostra l'esperienza comparata, diversi sono i gradi di connessione possibili, sicché ciascuna attribuzione di funzioni amministrative dovrebbe richiedere soluzioni differenziate. In generale, tanto in Italia,

⁹⁰ Sugli orizzonti aperti dalla riforma costituzionale e sulla giustiziabilità della regola dell'equilibrio in prospettiva storica si veda: G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio* in: *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri - Quaderno 2011, Napoli, 2012, 211-248.

quanto in Germania, il problema viene inquadrato nei termini tipici del federalismo duale, ossia di *Ausführungskonnexität*, secondo la quale ogni livello di governo deve finanziare integralmente con risorse proprie tutte le funzioni assegnate. Senonché, ad essa si affianca anche un'altra tipologia di connessione, avente carattere eccezionale e nota come *Veranlassungskonnexität*, in base alla quale l'ente che delega o conferisce una funzione deve anche premurarsi di trasferire le risorse necessarie a svolgerle. Quest'ultima forma di connessione è oggetto di un'applicazione diversa e graduata a seconda dell'ordinamento del *Land* considerato. In particolare, la dottrina tedesca ha distinto uno *striktes Konnexitätsprinzip* da un *relatives Konnexitätsprinzip*. Nel primo caso, ogni costo aggiuntivo derivante dallo svolgimento di nuove funzioni delegate o conferite, ma anche di funzioni delegate o conferite di cui il legislatore modifica soltanto l'ambito di esercizio, richiede una corresponsione piena e integrale di nuove risorse (*entsprechender Ausgleich*), anche per i costi eventualmente sopravvenuti (*Folgekosten*) e senza riguardo per la residua capacità finanziaria dell'ente delegante (*Leistungsfähigkeit*); nel secondo caso, invece, soltanto gli oneri aggiuntivi derivanti dalla delega o dal conferimento di nuove funzioni giustificano trasferimenti di risorse compensativi, peraltro da intendersi secondo canoni di adeguatezza e non di pienezza e integralità del rimborso (*angemessener Ausgleich*)⁹¹. I meccanismi di compensazione normativamente previsti dai *Länder* sono complessi, includono l'autorizzazione per gli enti a valle nella catena di governo ad aumentare imposte e tariffe ovvero la compartecipazione al costo da parte dell'utente del servizio e si fondano sull'elaborazione di sofisticate tecniche di calcolo fondate su costi *standard* che si differenziano da *Land* a *Land* e richiedono periodici aggiornamenti. In ogni caso, anche in Germania la garanzia costituzionale di adeguatezza delle risorse disponibili rispetto alle funzioni da esercitare (*aufgabenadäquate Finanzausstattung*), anziché ricavarsi in maniera automatica a partire da un parametro di fabbisogno o comunque da indicatori tecnico-finanziari⁹², è andata costruendosi attorno a criteri di natura procedimentale (*prozeduraler Schutz*), tali per cui essa può dedursi dalla corretta operatività di schemi di leale collaborazione (*Konsultationsverfahren*) tra enti locali e *Land* di riferimento, volti a quantificare preventivamente i costi in

⁹¹ Sulla distinzione tra le due tipologie di connessione nell'ordinamento tedesco si veda: T.I. SCHMIDT, *Finanzierungspflichten und Konnexitätsprinzip*, Baden-Baden, 2016, 68. Soltanto il *Land* Sassonia-Anhalt mantiene ancora oggi un'applicazione restrittiva del principio di connessione. Sul funzionamento dei rapporti finanziari tra enti locali e *Länder* si veda, invece, il recente volume di: E. MEHLHAF, *Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes*, Baden-Baden, 2017, 237-264, che affronta la questione dalla prospettiva dell'ordinamento del *Land* Bassa Sassonia. Per una prospettiva comparata tra gli ordinamenti costituzionali dei vari *Länder* il riferimento è: W. KLUTH, *Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung*, in: LKV, 2009, 337-343.

⁹² In particolare, sembrava alquanto arbitrario parametrare l'adeguatezza alla sussistenza di una quota fissa di risorse (del 5% o del 10% rispetto al totale) da destinare all'esercizio di attività libere e ulteriori rispetto alle funzioni assegnate dalla legge, cd. *Quotenmodell*. Cfr. in dottrina: A. DOMBERT, *Zur Finanziellen Mindestausstattung von Kommunen*, DVBI, 2006, 1140; F. SCHOCH - J. WIELAND, *Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung verbesserter Kinderbetreuung*, Stuttgart, 2004, 81 e sgg., F. SCHOCH, *Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie*, Stuttgart, 1997, 353 e sgg., H. DREIER, *Art. 28*, in: *Grundgesetz-Kommentar*, Band II, 1998, Rn. 145. In giurisprudenza seguono questa impostazione: OVG Saarland, sent. 19.12.2001, 9 R 5/00; OVG Niedersachsen, sent. 3.09.2002, DVBI 2003, 281.

maniera trasparente e ripartirne il peso secondo criteri non irrazionali (cd. *Kostenfolgeabschätzung*)⁹³.

Analogamente, nell'evitare una valutazione di conformità rispetto a parametri tecnico-finanziari asseritamente idonei a dimostrare con certezza l'adeguatezza delle risorse rispetto al fabbisogno, anche la Corte costituzionale italiana è andata mutando i connotati del controllo di costituzionalità sulle leggi recanti conseguenze finanziarie, oggi sempre più declinabile come un giudizio nel quale si esamina una certa riduzione di risorse alla stregua di un provvedimento amministrativo, la cui adozione è da scrutinare, innanzitutto, sulla base della sua conformità a vincoli procedurali di natura amministrativo-contabile. Tale metamorfosi ha degli effetti evidentissimi, innanzitutto, rispetto alla distinzione di ruoli tra Corte costituzionale e Corte dei conti e, di conseguenza, sulla nozione di incidentalità. Visto l'intreccio dei parametri, il controllo sulle leggi tende, infatti, a sovrapporsi o meglio a costituire la naturale evoluzione dei controlli successivi di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali. A sua volta, l'unicità della giurisdizione costituzionale risulta attenuata dalla circostanza per cui i controlli esterni della Corte dei conti hanno come parametri di legalità finanziaria anche norme aventi rango costituzionale o di parametro interposto. Di talché, in questo contesto di progressivo mutamento delle forme del giudizio di costituzionalità, anche le tipologie decisorie subiscono una sintomatica trasformazione nel senso della commistione dell'elemento coercitivo con quello collaborativo, tipico della giurisdizione contabile anche più recente. Di tale commistione costituiscono l'epifenomeno le frequenti sentenze interpretative di rigetto e le additive di principio accompagnate da moniti, adottate specialmente nell'ambito del contenzioso tra Stato e Regioni, ma, del resto, anche il ricorso alla modulazione degli effetti temporali delle sentenze rientra nello schema collaborativo tipico delle forme del controllo giuscontabile. Come la Corte dei conti in sede di controllo di legittimità-regolarità propone misure correttive al fine di assicurare la previa copertura e l'equilibrio del bilancio, così anche la Corte costituzionale non si sostituisce al legislatore nell'individuazione della misura compatibile con i parametri di legalità finanziaria, ma solitamente promuove l'autocorrezione del legislatore attraverso interpretazioni conformi a Costituzione delle disposizioni censurate. Solo in caso di prolungata inerzia, la soluzione può consistere nell'accoglimento secco e nel conseguente annullamento di tali disposizioni. Ipotesi che, se si eccettuano i casi delle sentt. nn. 188/2015 e 10/2016 e della recente n. 6/2019, sembra non essersi ancora imposta dinanzi alla Corte quale tecnica decisoria dominante, premendo ad essa preservare un minimo di deferenza verso il legislatore finanziario, laddove le omissioni non possano essere colmate direttamente dal Giudice costituzionale secondo lo schema delle "rime obbligate". Senonché, l'annullamento di disposizioni di legge attributive di risorse insufficienti agli enti territoriali potrebbe rappresentare un rimedio

⁹³ Sulla garanzia procedimentale si veda la giurisprudenza dello *Staatsgerichtshof* del Land Baden-Württemberg a partire dalla sentenza 10.05.1999, 2/97 e poi anche del *Verfassungsgerichtshof* (VGH) del medesimo Land, sent. 11.04.2013, 233/12., ma anche del *Verfassungsgerichtshof* (BayVerfGH) della Baviera, sent. 28.11.2007, 15-VII-05. In dottrina cfr. *ex multis*: K. ENGELKEN, *Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht*, Baden-Baden, 2012, 185 e sgg.; M. DOMBERT, *Zur Finanziellen Mindestausstattung von Kommunen*, DVBl, 2006, 1141-1143. M. NIERHAUS, *Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung*, LKV, 2005, 6-7; T. DÖRING, *Kommunale Mindestfinanzausstattung und prozeduraler Schutz der kommunalen Finanzausstattung, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission 14/1 „Kommune“ des Landtags Rheinland-Pfalz*, Kassel-Marburg, 2004.

assai più incisivo di interpretative di rigetto o additive di principio, dal momento che, stante il vuoto da colmare, specie se attinente a un capitolo del bilancio, il legislatore dovrebbe rimediare in tempi assai più celeri rispetto all'ipotesi in cui la disposizione censurata permanga nell'ordinamento. A tal proposito, se l'accoglimento secco dovesse essere percepito come un'eccessiva limitazione della discrezionalità del legislatore nella quantificazione degli impegni di spesa, in un contesto di elasticizzazione delle modalità di esecuzione delle sentenze, la Corte potrebbe anche ritenere percorribile la strada del mero accertamento dell'incompatibilità costituzionale cui far eventualmente seguire l'annullamento, laddove il legislatore non si adeguasse entro un termine dato al proprio giudicato⁹⁴. In definitiva, tuttavia, il controllo del Giudice costituzionale non si esaurisce nell'esame della conformità della legge a una serie di vincoli procedurali ritenuti "precisazione tecnica" dei parametri costituzionali in materia di bilancio, ma si diffonde nella verifica della corretta funzionalizzazione della legge a taluni principi costituzionali sostanziali – il coinvolgimento degli enti territoriali nelle decisioni che li interessano e la salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti fondamentali – di cui i primi sono però premessa ineludibile. In questo sta, dunque, la differenza tra l'esercizio della giurisdizione costituzionale e di quella contabile sui bilanci preventivi e consuntivi di Stato ed enti territoriali: dinanzi a quest'ultima non può darsi alcun controllo sulla ragionevolezza del bilanciamento tra gli interessi contrapposti costituzionalmente rilevanti così come compiuto dal legislatore statale o regionale, ma al massimo può radicarsi il dubbio circa la non manifesta infondatezza di una questione di legittimità avente ad oggetto disposizioni che di tale bilanciamento costituiscono l'esito.

Tali cambiamenti inerenti alle tecniche decisorie e ai rapporti tra giurisdizione comune e giurisdizione costituzionale hanno rilevanti implicazioni di natura sistematica anche rispetto alla visione che la Corte costituzionale ha dei rapporti tra legge, diritti e giustizia. Il controllo di costituzionalità - sia concreto, sia astratto - sembra, infatti, svilupparsi secondo categorie, per così dire, zagrebelskiane, non certo sconosciute agli attuali massimi interpreti della Costituzione. In particolare, l'intera costruzione giurisprudenziale che si è tentato di sistematizzare pare avere come propria *raison d'être* la "mitezza": l'interpretazione del diritto avallata dalla Corte coincide, infatti, con la ricerca ispirata al pluralismo repubblicano di norme adeguate «tanto al caso, quanto all'ordinamento», capaci, cioè, di preservare la volontà del legislatore democratico, soddisfare le pretese costituzionalmente garantite degli individui e promuovere le esigenze di giustizia generale dell'ordinamento⁹⁵.

⁹⁴ Si vedano, ad esempio, i recenti contributi di: E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in: Quad. Cost. n. 1/2019, 165-168; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in: www.osservatoriosullefonti.it n. 1/2019. Analogamente in precedenza: V. ANGIOLINI, *La Corte, la politica ed il tenere la distanza*, in: R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Pisa, 2017, 45.

⁹⁵ Si veda in ispecie l'ultimo capitolo di: G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Torino, 1992, 179 e sgg., nel cui ultimo paragrafo l'autore mette in guardia, tuttavia, da un'eccessiva «giuridificazione» della vita politica e, in particolare, ascrive alla Corte il ruolo non di "padrona della Costituzione", ma di «garante della complessità strutturale del diritto nello Stato costituzionale, cioè della necessaria mite coesistenza tra legge, diritti e giustizia».

La giurisprudenza costituzionale non si struttura, cioè, come elaborazione pretoria di natura “rapsodica”⁹⁶ e, quindi, asistemica dei rapporti tra diritti, autonomie e finanza pubblica, ma, al contrario, è il frutto di una precisa opzione di giustizia costituzionale, quella del “diritto per principi”, volta a conciliare interessi costituzionali contrapposti a partire dal caso concreto. Il compito del Giudice costituzionale non è, quindi, quello di sostituire alla libertà di apprezzamento del legislatore la propria insindacabile discrezionalità, bensì di fungere da “intermediario di ultima istanza” tra società e Stato, tra cittadini e legislatore per aprire un orizzonte di senso condiviso su un sistema di principi costituzionali che troppo a lungo è stato oggetto, anche da parte dei giudici comuni, di un’attenzione selettiva e incoerente rispetto all’originario auspicio dei Costituenti di una loro integrazione equilibrata e coerente.

⁹⁶ Così, invece, almeno rispetto a una parte di questa giurisprudenza, si veda: E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un’interminabile rapsodia?*, in: *Giur. Cost.* n. 1/2015, 79-90.