

# RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI

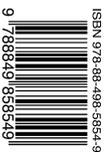
Rivista della Corte dei conti - [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it)  
Anno LXXI - n. 5-6 - Settembre-Dicembre 2018

## IN QUESTO FASCICOLO:

- , *Stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili da parte degli enti locali*
- , *Compensi in favore degli avvocati dipendenti delle avvocature pubbliche*
- , *Perdite societarie e accantonamenti obbligatori nei bilanci degli enti locali partecipanti*
- , *Rapporto fra giurisdizione civile, penale e contabile*
- , *Atto politico e atto di alta amministrazione*
- , *Danno indiretto da omissione dolosa di accertamento fiscale*
- , *Giustizia sportiva e applicazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*
- , *La giurisdizione concorrente del giudice ordinario sugli amministratori delle società in house*

# 5-6

**RUBBETTINO**



ISSN 0392-5358  
(c.m. 30-443900120101)

€ 49,00  
(I.V.A. inclusa)

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI – ANNO LXXI – N. 5-6 SETTEMBRE-DICEMBRE 2018

**Direttore responsabile:** Tommaso Miele

**Coordinatori**

**Area giurisdizione:** Daniela Morgante

**Area controllo:** Paola Cosa, Andrea Luberti

**Comitato scientifico**

Umberto Allegrèti	Giorgio Costantino	Antonio Pedone
Stefano Batini	Marco D'Alberti	Rita Perez
Marco Cammelli	Mariano D'Amore	Cesare Pinelli
Francesco Capalbo	Giacinto della Cananea	Giuseppe Pisaurò
Vincenzo Caputi Jambrenghi	Gian Candido De Martin	Aristide Police
Beniamino Caravita di Tortito	Giuseppe Di Gaspare	Stefano Pozzoli
Sabino Cassese	Mario Dogliani	Giulio Salerno
Lucia Cavallini Cadeddu	Giuseppe Farneti	Aldo Sandulli
Roberto Cavallo Perrin	Erminio Ferrari	Maria Alessandra Sandulli
Vincenzo Cerrilli Trelli	Fabrizio Fracchia	Massimo Sicari
Mario Pfiade Chiti	Claudio Franchini	Domenico Sorace
Marcello Clarich	Franco Gallo	Luisa Torchia
Giovanna Colomhini	Fabio Giulio Grandis	Aldo Travi
Maurizio Converso	Giampaolo Ladu	Luciano Vardelli
Alfredo Corpaci	Alberto Massera	Alberto Zaffani
Guido Corso	Bernardo Giordano Matarrella	

**Redazione:** Ernesto Capasso

**Editing:** coordinamento - Anna Rita Bracci Cambini

Giulia Boggia – Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pasqucci – Paola Pellicchia

**Hanno collaborato alla redazione di questo fascicolo:**

Caterina Borella; Angelo Canale; Antonio Contri; Pasquale Fava; Arturo Iadecola; Giulia Maccarone; Enrico Marinaro; Andrea Mazzetti; Beatrice Montecollor; Alessandro Napoli; Giovanni Natali; Fabio Pasqucci; Riccardo Patumi; Francesca Pluchinotta Palmieri; Angelo Maria Quaglino; Donatella Scandura; Tiziano Tessaro.

**Gli articoli pubblicati dalla Rivista sono, di norma, sottoposti a una procedura di valutazione anonima.**

**La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista**

**Direzione e Redazione**  
Via Balamonti n. 25 - 00195 Roma - tel. 06 38762191 - E-mail: massimario.rivista@corcteccont.it

**Condizioni di vendita 2018**

Abbonamento annuo		un fascicolo separato		un fascicolo doppio	
Italia	Estero (Europa)	Italia	Estero (Europa)	Italia	Estero (Europa)
€ 97,00	€ 130,00	€ 25,00	€ 32,00	€ 49,00	€ 64,00

**Per informazioni, abbonamenti e richieste di fascicoli singoli:**

Celdes s.r.l.  
Corso Trieste, 44 - 00198 Roma  
Per info: dott. Massimo Greco  
m.greco@celdes.it  
tel. 06 164169512 - fax 06 164169599  
www.celdes.it

Stampato da Rubbettino print Srl - Soveria Mannelli (CZ)

Iscrizione al n. 1168 del ROC, in data 28 agosto 2001

La rivista è consultabile anche in:  
[www.rivistacorteccontiti.it](http://www.rivistacorteccontiti.it)

## IL BILANCIO COME STRUMENTO DI GOVERNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE TRA STATO E REGIONI (\*)

di Guido Rivosecchi

**Sommario:** 1. *I vincoli finanziari: dai trattati europei alla Costituzione.* – 2. *Le politiche pubbliche tra Stato e regioni.* – 3. *Il finanziamento delle politiche pubbliche.* – 4. *Segue: la mancata attuazione del federalismo fiscale.* – 5. *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni come parametro di riferimento per il finanziamento delle politiche e dei servizi tra Stato e regioni...* – 6. *...e per l'esigibilità dei diritti.* – 7. *Il bilancio come strumento di governo delle politiche pubbliche e di controllo democratico sulle scelte dei governanti nell'impiego delle risorse.* – 8. *Il contributo della giurisprudenza costituzionale: stabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e regioni e trasparenza nell'impiego delle risorse a garanzia dei diritti costituzionali.* – 9. *Qualche considerazione conclusiva.*

### 1. *I vincoli finanziari: dai trattati europei alla Costituzione*

L'analisi della legislazione finanziaria statale degli ultimi anni consente di comprendere gli effetti dei vincoli di bilancio sullo Stato e sulle regioni nelle rispettive scelte di indirizzo e nella realizzazione delle politiche pubbliche.

I fenomeni in esame sono già stati oggetto di approfondimento in precedenti convegni di studi amministrativi (1), e possono essere sintetizzati nei seguenti termini, assunti quale presupposto della presente riflessione. Si deve, infatti, rammentare: che i vincoli di bilancio discendono, in buona misura, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (2); che essi sono stati intensificati di fronte alla crisi economico-finanziaria, dell'euro e dei debiti sovrani per effetto degli strumenti apprestati in reazione alla crisi stessa (3); che, più in generale, tali limitazioni ai margini di intervento degli Stati nazionali e delle autonomie territoriali nella realizzazione di proprie politiche derivano dai processi di integrazione sovranazionale del governo dell'economia; che questi ultimi influiscono sulla distribuzione territoriale del potere politico e delle risorse finanziarie (4); e, infine, che tali vincoli sono ormai parte integrante della Costituzione italiana, per effetto delle modificazioni apportate dalla l. cost. n. 1/2012 sul c.d. pareggio di bilancio (5).

---

(\*) Relazione tenuta al 64° Convegno di studi amministrativi sul tema: “Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie” (Varenna, 20-22 settembre 2018).

(1) Per un approfondimento, cfr. la relazione di sintesi al 58° Convegno di studi amministrativi di M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione promosso da Provincia di Lecco, Corte dei conti, Varenna, 20-22 settembre 2012), Milano, Giuffrè, 2013, 685 ss.; nonché, se si vuole, G. Rivosecchi, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, *ivi*, 381 ss.

(2) Dal divieto di disavanzi eccessivi, già previsto dal Trattato di Maastricht e ora affermato dall'art. 126 del Trattato su funzionamento dell'Unione europea (Tfue), ai regolamenti che compongono il patto di stabilità (reg. Ce n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997; reg. Ce n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997), ai più stringenti vincoli del c.d. *Six Pack* (reg. Ue n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011; reg. Ue n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011; reg. Ue n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011; reg. Ue n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011; reg. Ue n. 1177/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 novembre 2011; a cui si aggiunge la direttiva 2011/85/Ue del Consiglio dell'8 novembre 2011) e del c.d. *Two Pack* (reg. Ue n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013; reg. Ue n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013) sino al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*).

(3) Per un'analisi degli strumenti apprestati dagli Stati di fronte alla crisi economico-finanziaria e delle relative implicazioni di sistema, cfr. A. Brancasi, *Il funzionamento dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona e dopo il Fiscal compact*, in A. Iacoviello (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale* (Atti del Convegno, Roma, 29-30 ottobre 2014), Milano, Giuffrè, 2016, 99 ss., spec. 109 ss.

(4) Al riguardo, nell'ambito di una vasta letteratura, cfr., ad esempio, S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 2015, 55 ss., spec. 63 s.

(5) Per una recente analisi, cfr. C. Pinelli, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in <www.astrid-online.it>, 17 marzo 2015.

Tutto ciò ha trasposto il problema della sostenibilità delle finanze pubbliche dal piano del diritto dell'Unione europea a quello del diritto costituzionale, perché la questione del debito pubblico (e, conseguentemente, il tema delle compatibilità finanziarie poste alle politiche realizzate da Stato e regioni) è entrata a tutti gli effetti nella Costituzione repubblicana.

Muovendo da questi assunti, cercherò di ripercorrere alcuni dei temi inerenti all'elaborazione e all'attuazione delle politiche pubbliche tra Stato e regioni, soffermandomi sul nodo centrale del grado di autonomia degli enti sub-statali nel finanziamento delle funzioni distribuite tra centro e periferia alla stregua dei limiti imposti dalle compatibilità finanziarie, per poi verificare come, in tale contesto, il bilancio costituisca strumento di allocazione delle risorse e di governo delle politiche pubbliche, nonché fondamentale istituto di controllo democratico sulle scelte dei governanti.

## 2. Le politiche pubbliche tra Stato e regioni

Deve essere anzitutto ricordato che la Costituzione italiana non menziona le politiche pubbliche, ma disciplina i rapporti tra Stato e autonomie territoriali attraverso l'enumerazione delle materie su cui si fonda il riparto delle rispettive competenze.

Al contrario, le relazioni tra Unione europea e Stati membri sono disciplinate secondo criteri ispirati alle competenze funzionali, in cui più emerge il carattere finalistico dell'ordinamento dell'Unione, rivolto al conseguimento di obiettivi spesso di carattere intersettoriale.

In questo quadro di riferimento, le domande di normazione a cui devono rispondere il legislatore statale e quello regionale per realizzare politiche fuoriescono spesso dai confini degli ambiti materiali segnati dalla Costituzione e dal rigido riparto di competenze. Infatti, le materie non esistono nella realtà, e soprattutto rischiano di rimanere "pagine bianche", per riprendere la nota espressione di Paladin (6), se non vengono adeguatamente riempite di contenuti attraverso le politiche e il loro finanziamento (7).

I principi del regionalismo cooperativo presuppongono che alla realizzazione di politiche pubbliche concorrano diversi livelli territoriali di governo, così superando il rigido riparto di competenze stabilito in Costituzione (8). Questo è uno dei nodi centrali su cui misurare il rendimento del sistema tra esercizio delle funzioni legislative e riparto di competenze tra Stato e regioni.

In questa prospettiva, si ragiona sempre meno in termini di "materie", "funzioni" e "competenze" e sempre più in termini di obiettivi e politiche pubbliche comuni in relazione ad ambiti materiali, statali e regionali, che si sovrappongono (9).

Non è certamente un caso che la giurisprudenza costituzionale, in assenza di una Camera delle regioni, abbia edificato una vera e propria dottrina della leale collaborazione, muovendo proprio dagli intrecci di materie che necessariamente si determinano nella realizzazione delle politiche, in una prospettiva funzionale (e non già legata al rigido riparto di competenze) (10). Ciò ha determinato la valorizzazione del sistema delle Conferenze, quale unica sede disponibile per attuare il principio collaborativo tra diversi livelli territoriali di governo.

L'aspetto indiscutibilmente critico nella realizzazione delle politiche tra Unione europea, Stato e regioni è pertanto ravvisabile nella mancanza di sedi e istituti di cooperazione tra Stato e autonomie nella formazione delle leggi e nell'attuazione delle politiche pubbliche; ciò che ha determinato lo scarso rendimento del titolo V del 2001. Al riguardo, deve essere ricordata la scelta di non procedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali, che avrebbe invece potuto configurarsi come possibile

(6) Cfr. L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale* (Relazione al VI Convegno di studi giuridici regionali, Trieste, 1971), in *Foro amm.*, 1971, III, spec. 39 s.

(7) Riprendendo e sviluppando l'approccio di R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V* (Atti del Seminario, Roma 13 giugno 2013), Milano, Giuffrè, 2014, 19 ss.

(8) In questo senso, R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, cit., 19 ss.

(9) Cfr. R. Bin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, vol. I, 318 (il quale sottolinea che il piano delle materie e delle politiche si intreccia con quello dei diritti). Sul punto, v. anche E. Longo, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, Eum, 2007, 23 s.

(10) Cfr., ad esempio, R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3.

“surrogato” della seconda Camera, secondo quanto prefigurato dall’art. 11 della l. cost. n. 3/2001. Quest’ultimo, infatti, avrebbe consentito di introdurre un significativo aggravamento procedurale ai fini dell’approvazione dei disegni di legge nelle materie di potestà concorrente e di quelli relativi all’art. 119 Cost., in caso di parere contrario della Commissione stessa, superabile soltanto con un voto a maggioranza assoluta dei componenti dell’Assemblea (11).

In assenza di una Camera delle regioni, la collaborazione non può essere realizzata nel procedimento di formazione della legge, in quella, cioè, che sarebbe la sede maggiormente idonea ad assicurare il principio cooperativo, onde evitare che la legislazione statale sia prodotta in maniera eteronoma rispetto alle autentiche esigenze delle autonomie territoriali nella realizzazione e nel finanziamento delle politiche. La giurisprudenza costituzionale, nella perdurante mancanza di una sede capace di assicurare la rappresentanza territoriale nel procedimento legislativo, ha pertanto dovuto spostare la collaborazione nella fase di attuazione della legge mediante l’intesa in Conferenza sui provvedimenti attuativi (12).

### 3. Il finanziamento delle politiche pubbliche

Entro questo quadro si colloca la questione centrale del finanziamento delle politiche, condizionato dal grado di autonomia finanziaria degli enti sub-statali, a sua volta connesso, anzitutto, alla distribuzione delle funzioni amministrative tra centro e periferia.

Nell’ordinamento costituzionale italiano, tale distribuzione deve essere integralmente governata dai principi dell’art. 118 Cost. Essi impongono che le funzioni siano distribuite dalla legge statale e conformate nei loro aspetti qualitativi e quantitativi, privilegiando il livello di governo adeguato, così sostituendo la sussidiarietà al criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi.

Deve essere subito precisato, però, che l’autonomia finanziaria degli enti territoriali è condizionata da una legislazione statale che ha segnato la netta prevalenza del modello di finanza derivata. Essa affonda le radici nella riforma tributaria dell’inizio degli anni Settanta (l. n. 825/1971), caratterizzata da un’accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Il sostegno finanziario alle regioni e agli enti locali era conseguentemente affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie venivano confinate a una dimensione irrilevante (13). Sicché, proprio nella fase in cui il legislatore procedeva all’attuazione del disegno autonomistico (1970-1972), il finanziamento delle funzioni degli enti decentrati veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti erariali (14), senza, peraltro, essere commisurato alle funzioni progressivamente conferite (15). Ciò ha costantemente condizionato in senso restrittivo la potestà legislativa e amministrativa delle regioni e le loro scelte di indirizzo politico, subordinandole a un modello eteronomo di finanziamento che continua a dipendere dallo Stato. Tutto ciò, ora come allora, limita le regioni nella loro facoltà di identificare le funzioni per realizzare proprie politiche.

(11) Tra i tanti favorevoli all’attuazione dell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001, cfr. S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 316 ss.; R. Bifulco, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, 2003, 339; E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, *ivi*, 2004, 301; N. Lupo, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, *ivi*, 2007, 357; Id., *Integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali: se non ora, quando?*, in G.C. De Martin, F. Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, 103 ss.

(12) Per un recente approfondimento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *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, Editoriale scientifica, 2018, 277 ss.

(13) Tale risultato si poneva in sostanziale elusione del disposto costituzionale che già nella versione originaria dell’art. 119 Cost. prevedeva, sia pure soltanto per le regioni, tributi propri e quote di tributi erariali: in questo senso, cfr. L. Paladin, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, 852. Che il presupposto indefettibile dell’autonomia finanziaria sia quello di disporre di “proventi propri” era già stato osservato anche da M.S. Giannini, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, 1959, IV, 356 e 362.

(14) Sul punto, cfr. G. Cerea, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Regioni*, 1997, 101. Per le conseguenti implicazioni limitative dell’autonomia finanziaria regionale, cfr. M. Carli, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018, 131; nonché, in chiave ricostruttiva, M. Salerno, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, 24 ss.

(15) Sul punto, cfr. M. Carli, *La finanza regionale dopo il d.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Regioni*, 1979, 39 ss., spec. 44 ss.

L'esigua consistenza dell'autofinanziamento regionale e la netta prevalenza di trasferimenti erariali rende gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo (16). Esemplificative, al riguardo, le vicende del servizio sanitario regionale, che assorbe larghissima parte delle risorse delle regioni a statuto ordinario (circa l'80 per cento del bilancio), tramite un sistema di finanziamento che era tradizionalmente basato sul criterio della spesa storica e sul ripiano "a piè di lista" dei disavanzi accumulati nel corso degli anni. Pertanto, sino all'introduzione del "metodo pattizio" del finanziamento del diritto alla salute e dei c.d. piani di rientro dal disavanzo sanitario, sono sempre state le necessità di spesa a determinare le decisioni sulla quantità e sui mezzi di finanziamento, così determinando il rovesciamento delle prescrizioni costituzionali sulla distribuzione delle funzioni e delle risorse (artt. 118 e 119 Cost.) (17).

Tali tendenze, contrariamente alle aspettative, non sono mutate neanche con la riforma del titolo V del 2001, che lasciava invece prefigurare una forte valorizzazione dell'autonomia finanziaria (18).

Anzitutto, il legislatore non ha accompagnato e indirizzato l'attuazione dell'art. 119 Cost., che delinea un modello sufficientemente "aperto" di finanza territoriale, suscettibile di oscillazioni in favore ora del modello di finanza autonoma, ora di quello di finanza derivata. Tanto più colpisce la perdurante inerzia del legislatore quanto più si considera che la giurisprudenza costituzionale ha affermato, in più pronunce, che l'attuazione dell'art. 119 Cost. – e, più in generale, del titolo V (19) – richiede la necessaria premessa dell'intervento di coordinamento del legislatore statale. Quest'ultimo, infatti, non soltanto deve fissare i principi a cui il legislatore regionale si deve attenere, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali (20).

In tal modo, la Corte costituzionale ha negato che per il coordinamento del sistema tributario il legislatore regionale possa desumere i principi fondamentali dall'ordinamento vigente – secondo quanto già sperimentato per le altre materie di potestà concorrente – perché, anche a prescindere dal carattere largamente derivato della finanza territoriale, tali principi, quando non ancora determinati, non possono essere ricavati in quanto "incorporati [...] in un sistema di tributi sostanzialmente governato dallo Stato". In tal modo, per i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è stato postulato un regime differenziato da quello delle altre materie di potestà concorrente, poiché essi presentano margini di maggiore ampiezza essendo rivolti a definire gli ambiti materiali del potere impositivo e di spesa di ciascun ente territoriale.

In altre parole, la Corte avverte come la disciplina del sistema tributario, risalente alla l. n. 825/1971, sia ancora basata su categorie di imposte definite e gestite a livello centrale (21) non soltanto nella disciplina ma

(16) Cfr. A. D'Atena, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?* (Atti del Convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza", Roma, 31 gennaio-1 febbraio 1997), Padova, Cedam, 1997, 16, per il quale tale scissione da un lato limita la possibilità di autonoma determinazione delle politiche regionali e, dall'altro lato, determina deficit di responsabilità politica. Sul punto, v. anche C. Panzera, *Autonomie speciali e federalismo fiscale, tra "solidarizzazione" della responsabilità e "responsabilizzazione" della solidarietà*, in *Federalismo fiscale*, 2011, 70.

(17) Per un efficace approfondimento di queste problematiche, cfr. S. Calzolaio, *Il modello dei piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in <www.federalismi.it>, 10 dicembre 2014, spec. pp. 4 ss.; Id., *Il rientro delle regioni dal disavanzo sanitario*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015, 342.

(18) Cfr., per tutti, C. Pinelli, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G. Berti, G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale* (Atti del Convegno, Roma, 9 gennaio 2001), Milano, Giuffrè, 2001, 121; A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Regioni*, 2003, 42 ss.

(19) In base allo stesso nesso tra attuazione dell'art. 119 Cost. e attuazione del titolo V delineato dalla Corte costituzionale, la quale, nella sent. n. 370/2003, ha ad esempio affermato che "appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali".

(20) Sent. n. 37/2004, punto n. 5 del "Considerato in diritto".

(21) Cfr. imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef); imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irpeg); imposta locale sui redditi; imposta sul valore aggiunto (Iva); imposta comunale sull'incremento del valore degli immobili.

anche nella gestione dei flussi finanziari; sicché i tributi e le forme di prelievo mancano di immediato e diretto collegamento con le diverse parti del territorio nazionale (22). Ne consegue che il rendimento del modello di finanza territoriale delineato dal titolo V dipende dall'effettivo grado di coordinamento delle politiche fiscali tra gli enti sub-statali e richiede il necessario e preventivo intervento da parte del legislatore statale.

#### 4. *Segue: la mancata attuazione del federalismo fiscale*

Con la l. n. 42/2009, dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost. e all'introduzione del federalismo fiscale, sembrava essere colmato il vuoto ripetutamente lamentato dalla giurisprudenza costituzionale, così mettendo in moto il processo di realizzazione del disegno autonomistico.

Significativo il tentativo della riforma in parola di contemperare le spinte egualitaristico-redistributive, espressione di valori unitari, con la naturale tendenza alla differenziazione, coltivata da ogni sistema autonomistico, bilanciando così principi fondamentali compresenti nella Carta costituzionale (23). Ciò passa, sul lato delle spese, per la valorizzazione della necessaria correlazione tra funzioni e risorse allocate ai diversi livelli territoriali di governo, e, su quello delle entrate, per il largo ricorso alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali secondo il principio della territorialità dell'imposta, nonché per lo "sdoganamento" dei tributi propri derivati, messi in maggiore disponibilità degli enti territoriali rispetto al passato. Il quadro è opportunamente completato dall'introduzione di forme "premiali" di fiscalità di vantaggio e dalla transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* nella determinazione delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni amministrative affidate a ciascun ente territoriale.

Nondimeno, tale riforma, anche per effetto della sopravvenuta crisi economico-finanziaria, non ha inciso in alcun modo in favore di un modello di finanza territoriale maggiormente autonoma.

La l. n. 42/2009 sconta, anzitutto, gli stessi limiti dei precedenti tentativi di attuazione dell'ordinamento regionale (1972, 1977, 1997, 1998) (24), in quanto non misura il finanziamento delle funzioni partendo dal riordino dell'amministrazione statale (e dalla definizione dei costi delle relative funzioni). Anch'essa, come i precedenti conferimenti, privilegia, invece, la determinazione dal "centro" delle risorse necessarie a garantire il finanziamento delle funzioni affidate a regioni ed enti locali.

In secondo luogo, malgrado il richiamo – sin dal titolo – al federalismo fiscale, la riforma è prevalentemente incentrata sul trasferimento di funzioni e sulla conseguente connessione tra funzioni e risorse, non perseguendo una piena valorizzazione della potestà impositiva degli enti territoriali. Quanto al primo profilo (rapporto tra funzioni e risorse), la legge di delega e i decreti legislativi attuativi prevedono forme differenziate di finanziamento delle funzioni non soltanto tra livelli di governo (regioni, province e comuni), ma anche rispetto alle tipologie di funzioni di ciascuno di essi, distinguendo, da un lato, quelle concernenti i livelli essenziali dei diritti civili e sociali, e dall'altro, le "altre" funzioni rispetto alle quali, a regime, non è prevista la perequazione integrale, così mettendone in dubbio l'integrale finanziamento. Quanto al secondo profilo (potestà impositiva degli enti territoriali), il legislatore delegante e quello delegato non hanno perseguito con particolare convinzione il potenziamento dei tributi propri degli enti locali, delineando una posizione sostanzialmente subordinata dei comuni rispetto all'esercizio della potestà tributaria. Né ha sortito migliori esiti il tentativo di rafforzare il nesso tra poteri locali e responsabilità politica – spesso appannato, come si è detto, in un sistema finanziario in cui i poteri impositivi sono ancora riconducibili allo Stato e la capacità di spesa affidata alle regioni – mediante la valorizzazione delle addizionali facoltative e di altre forme di manovrabilità dei tributi. Pur essendo significative per l'autonomia, anche in un sistema a finanza prevalentemente derivata e compartecipata (25), esse non sono state infatti adeguatamente utilizzate dalle regioni, prima di essere accantonate, per effetto della

(22) Come riconosciuto dagli scienziati delle finanze: cfr., ad esempio, G. Cerea, *op. cit.*, 131.

(23) Sul punto, cfr. P. Carrozza, *Il welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in E. Catelani, E. Cheli (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, il Mulino, 2008, 32 s.

(24) Anche le c.d. leggi Bassanini, momento maggiormente significativo di valorizzazione dell'autonomia, posposero il riordino del "centro" al conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali, pur prevedendo una corposa riorganizzazione dell'amministrazione centrale, anche mediante la soppressione e la fusione di ministeri.

(25) Al riguardo, cfr., ad esempio, L. Antonini, *La prima attuazione del nuovo art. 119 Cost. e la questione dei tributi propri delle Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, Jovene, 2004, 76, per il quale "anche in un sistema costruito prevalentemente sulle compartecipazioni è comunque possibile stabilire meccanismi di responsabilizzazione: i tributi propri (se viene limitata l'esportabilità dell'onere tributario) e le addizionali facoltative, anche se quantitativamente possono produrre un

sospensione dei tributi regionali e delle deliberazioni comunali sui tributi locali imposta dal legislatore statale negli ultimi anni (26).

Infine, la l. n. 42/2009 sconta il limite di procedere all'attuazione dell'art. 119 Cost., prescindendo dal più ampio contesto ordinamentale, in cui molte categorie del titolo V non hanno ancora trovato piena attuazione. Basti pensare ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, spesso ancora indeterminati, o tardivamente individuati, la cui mancanza, come si è detto, priva di punti di riferimento il processo di finanziamento delle politiche. O, ancora, si pensi all'annosa questione dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, rimasta incompiuta, non essendo mai stato approvato il disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie, pur presentato alle Camere in ogni legislatura dalla riforma del titolo V del 2001. Al riguardo, specie davanti alla crisi e ai rinnovati vincoli di bilancio, si sono susseguiti tentativi, spesso mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza, di riordinare la distribuzione delle funzioni e il relativo finanziamento comprimendo l'autonomia degli enti locali. Tali interventi del legislatore statale sono stati in parte dichiarati incostituzionali (27), e in parte fatti "salvi" dalla Corte (28). Sicché le funzioni fondamentali degli enti locali risultano ora così individuate: per i comuni, dopo un primo, provvisorio, intervento del legislatore nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale (art. 21 l. n. 42/2009), dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012, che ne ha altresì disciplinato le modalità di esercizio obbligatoriamente associato per gli enti al di sotto dei 5.000 abitanti; e, per le province, dall'art. 1, cc. 85-86, l. n. 56/2014.

Pertanto, dall'incertezza dell'assetto dei livelli essenziali e delle funzioni amministrative affidate agli enti territoriali discende la difficoltà di assicurare adeguate forme di finanziamento, garantendo la connessione tra funzioni e risorse, da ritenersi costituzionalmente necessaria, come ricorda la più recente giurisprudenza della Corte, anche con riguardo alla travagliata sorte delle province (29).

##### 5. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni come parametro di riferimento per il finanziamento delle politiche e dei servizi tra Stato e regioni...

In questo contesto, guardando alla realizzazione delle politiche pubbliche tra Stato e autonomie territoriali, risultano di particolare rilievo i condizionamenti posti dalle compatibilità di bilancio sulle scelte di indirizzo degli enti sub-statali nel sistema plurilivello.

È bene ricordare che il modello prefigurato dal legislatore costituzionale del 2001 individua nel titolo di competenza statale a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.) la clausola funzionale a garantire l'omogeneità necessaria in quanto riflesso dell'eguaglianza sostanziale nella realizzazione delle politiche a beneficio dei diritti (30), lasciando l'erogazione dei livelli aggiuntivi delle prestazioni stesse alle regioni, in relazione ai differenti bisogni maturati nei diversi contesti territoriali (31).

---

gettito molto inferiore a quello delle compartecipazioni, di fatto garantiscono un meccanismo per così dire di responsabilizzazione "marginale" (utilizzando il termine nell'accezione economica) il cui effetto può costituire una buona garanzia per l'*accountability*".

(26) Cfr. art. 1, c. 42, lett. a), l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), che ha prorogato la sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015, disposta dall'art. 1, c. 26, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2016).

(27) Il caso più clamoroso è ovviamente costituito dalla riforma delle province (o, quantomeno, al robusto svuotamento delle funzioni provinciali) realizzata con decreto legge, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sent. n. 220/2013.

(28) Basti pensare alla l. n. 56/2014, fatta "salva" dalla sent. n. 50/2015.

(29) Cfr. sent. n. 188/2015 e n. 10/2016.

(30) Sul punto, cfr. E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. Balboni et al. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, 27 ss., spec. 32 ss.; Id., *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, Jovene, 2005, 287 ss., spec. 292 ss.; A. Poggi, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., vol. IV, 1716 ss., spec. 1747 ss., per la quale la mancata determinazione dei livelli essenziali da parte statale preclude la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale, incidendo negativamente sulla "garanzia della a-territorialità nella fruizione dei diritti sociali" (*ibidem*, 1748).

(31) Al riguardo, cfr., ad esempio, G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, Cedam, 2007; V. Molaschi, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali*.

Pertanto, la determinazione dei livelli essenziali e il relativo finanziamento delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale condiziona le relazioni tra Stato e autonomie territoriali nella realizzazione delle politiche (32).

Le compatibilità di bilancio si riflettono sulle politiche degli enti sub-statali, poiché questi ultimi, quando lo Stato ha fissato i livelli essenziali, non soltanto devono garantire determinati servizi, ma devono farlo assicurando un certo livello di prestazioni. Una volta distribuite le funzioni amministrative secondo sussidiarietà e adeguatezza, lo Stato è chiamato a fissare il livello essenziale delle prestazioni che tali funzioni, già allocate, sono preposte a soddisfare. Al legislatore statale è affidata soltanto la “determinazione dei livelli essenziali”, mentre la disciplina di tutti gli altri aspetti relativi a tali prestazioni, inclusa la funzione legislativa sulla distribuzione delle funzioni amministrative e il relativo finanziamento, resta ascritta alla competenza sulle specifiche materie relative ai vari tipi di prestazioni (33). Sicché l’art. 117, c. 2, lett. m), Cost., quale titolo di competenza trasversale, che incide su materie concorrenti o residuali (34), svolge una funzione unificante nella conformazione dei pubblici poteri rispetto al livello di omogeneità necessaria delle prestazioni da garantire, ma la specifica disciplina delle prestazioni stesse, la realizzazione delle politiche ad esse connesse, la loro concreta erogazione e il relativo finanziamento spetta a regioni ed enti locali (35).

In caso di tardiva o frammentaria o incompleta determinazione dei livelli essenziali, le regioni sono private di parametri fondamentali per la definizione delle modalità di organizzazione e finanziamento delle politiche e dei servizi. All’opposto, tanto più ampio e chiaramente definito è lo *standard* delle prestazioni incluse nella determinazione dei livelli stessi, tanto maggiore per le regioni è la garanzia del finanziamento delle prestazioni anche nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali; o, ancora, con riguardo ai livelli essenziali di assistenza sanitaria, anche in caso di sottoposizione della regione a piano di rientro dal disavanzo sanitario. Anche da ciò discende la necessità di assicurare il principio di contestualità tra la determinazione dei livelli essenziali e le fonti di finanziamento delle relative prestazioni (36). Dal finanziamento di queste ultime va tenuta distinta la spesa costituzionalmente necessaria che deve essere sostenuta a prescindere dalle compatibilità finanziarie, in quanto rivolta a garantire il nucleo essenziale dei diritti fondamentali (37).

Le prestazioni inerenti ai livelli essenziali devono essere invece finanziate secondo gli ordinari istituti previsti dall’art. 119 Cost. e, se entreranno a regime, dalla l. n. 42/2009 e dal d.lgs. n. 68/2011 in materia di autonomia di entrata delle regioni (che prevedono forme differenziate di finanziamento in relazione alla tipologia di funzioni). Al riguardo, l’orientamento del legislatore sembra andare in senso opposto, stante, da ultimo, il rinvio contenuto nella legge di bilancio per il 2018 che ha posposto, in attesa del riordino della fiscalità locale, l’applicazione della disciplina in parola al 2020 (38). Ciò ha segnato un arretramento dell’autonomia, nella perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost.

Da quanto detto segue che la determinazione da parte statale dei livelli essenziali deve essere assistita da moduli di leale collaborazione tra Stato e regioni (39), perché occorre valutare le risorse disponibili tra centro e periferia al fine di assicurare la contestualità del finanziamento.

---

*Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, Giappichelli, 2008.

(32) Cfr., ad esempio, A. D’Aloia, *Storie “costituzionali” dei diritti sociali*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, vol. II, Napoli, Jovene, 2008, 737.

(33) Il punto è esattamente colto, già all’indomani dell’entrata in vigore del titolo V, da A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell’assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 923.

(34) Cfr. sent. n. 282/2002; nn. 94 e 162/2007; nn. 50 e 168/2008; n. 322/2009; n. 10/2010; n. 232/2011; nn. 203 e 297/2012.

(35) Sul punto, cfr. L. Vandelli, *Il federalismo alla prova: le regioni tra uniformità e differenziazione*, in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, Bologna, il Mulino, 2012, 25 ss.

(36) In questo senso, ad esempio, R. Balduzzi, *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in L. Violini (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare* (Incontro di studio Gianfranco Mor sul diritto regionale), Milano, Giuffrè, 2011, 84 s.; C. Panzera, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Regioni*, 2013, 1024 s.

(37) Cfr., ad esempio, sent. n. 275/2016.

(38) Cfr. l’art. 1, c. 778, l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

(39) Cfr., ad esempio, sent. n. 88/2003; n. 134/2006; n. 162/2007; nn. 124 e 322/2009; nn. 121 e 309/2010; nn. 8 e 330/2011; n. 297/2012; n. 65/2016, punto n. 5.3.1 del “Considerato in diritto”.

Ciò posto, bisogna osservare che le linee seguite dalla legislazione statale non hanno garantito la determinazione dei livelli essenziali secondo parametri certi, idonei ad essere tradotti in termini attuabili su tutto il territorio nazionale, tenendo conto dei diversi contesti regionali e delle risorse disponibili. Esse hanno invece spesso seguito percorsi anomali, connotati da disallineamenti logici e cronologici rispetto alla sequenza costituzionalmente presupposta: determinazione dei livelli essenziali a cui deve seguire il coerente finanziamento delle prestazioni (40).

Dall'incertezza delle regole di finanziamento segue il sostanziale abbassamento della soglia dei livelli essenziali, che, in periodo di scarsità di risorse, tende a coincidere con il contenuto essenziale dei diritti provocando una significativa compressione delle prestazioni erogate (41). Lungi dal soddisfare la componente pre-tensiva dei diritti a prestazione, la legislazione statale e il sistema di finanziamento dei livelli essenziali – che dovrebbero essere intesi come “misura economica dell'eguaglianza” (42) – hanno trasformato l'istituto da strumento di garanzia dell'universalità dei diritti a mezzo per uniformare prestazioni e condizioni materiali di erogazione dei servizi *standard*, fortemente condizionato dalla disponibilità delle risorse finanziarie (43).

Quanto, poi, alla garanzia posta dall'art. 5, c. 1, lett. g), l. cost. n. 1/2012, che assicura il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali (44), occorre ricordare che la versione originaria della disposizione di attuazione (art. 11 l. n. 243/2012) aveva previsto un apposito fondo straordinario, finanziato mediante il ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico. Ciò allo scopo di attenuare da un lato gli effetti dell'introduzione dell'equilibrio di bilancio, ora previsto anche per gli enti territoriali, e, dall'altro lato, del sistema di finanziamento dei livelli essenziali a costi *standard* introdotto dalla legge sul federalismo fiscale (45). Tale disciplina, però, espressione di istanze unitarie e solidaristiche, sembrava conseguire soltanto parzialmente tali obiettivi, perché, lungi dall'affermare il primato del contenuto essenziale dei diritti sul bilancio in caso di crisi, si limitava ad introdurre una clausola di salvaguardia per il finanziamento di un livello minimo di prestazioni. Tale garanzia, di per sé insoddisfacente rispetto all'effettiva erogazione dei servizi essenziali, è addirittura venuta meno nella disciplina sopravvenuta che, per effetto delle modificazioni apportate dalla l. n. 164/2016, si limitava a disporre un rinvio ad altra legge dello Stato per la definizione del contributo statale, senza indicare alcun parametro certo di determinazione. Quest'ultima è stata infine dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 235/2017 per violazione dell'art. 5 della l. cost. n. 1/2012 in quanto introdotta con legge ordinaria anziché con fonte rinforzata.

Pertanto, sia per le disorganiche linee seguite dalla legislazione finanziaria, sia per la scarsità delle risorse determinate dalle compatibilità finanziarie, permane incertezza sul finanziamento delle suddette prestazioni tanto in regime ordinario, quanto nelle fasi avverse del ciclo economico.

(40) Cfr. L. Vandelli, *op. cit.*, 25 s.

(41) Cfr. C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismo fiscale*, 2009, 138.

Ben distinti dal contenuto essenziale del diritto, i livelli essenziali indicano pertanto la soglia di eguaglianza nelle prestazioni fissata con atto di indirizzo politico dallo Stato che le regioni devono garantire. Quanto alle risorse, quelle destinate al finanziamento del contenuto essenziale del diritto, incluso nel livello essenziale, devono ritenersi indisponibili al legislatore, in quanto rivolte ad assicurare l'effettività del nucleo essenziale del diritto; le risorse, invece, destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali devono ritenersi costituzionalmente vincolate. La differenza tra le prime (destinate al finanziamento del contenuto essenziale del diritto) e le seconde (destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali) può essere così riassunta: il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una indiretta riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate.

(42) Cfr. F. Saitto, *La legge delega sul federalismo fiscale: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 2010, 2817 ss.

(43) In questo senso, ad esempio, L. Violini, *Salute, sanità e regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Regioni*, 2015, 1029.

(44) Cfr. l'art. 5, c. 1, lett. g), l. cost. n. 1/2012 e l'art. 6 l. n. 243/2012.

(45) Cfr. F. Guella, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, 607.

Non è certamente un caso che la più recente giurisprudenza costituzionale, a fronte di incisive misure di coordinamento finanziario, tenda ad individuare nel livello essenziale il limite al di sotto del quale la spesa sociale non può essere ulteriormente comprimibile (46). Sicché, in alcuni ambiti materiali, in ragione dell'inerzia dello Stato nel determinarli, il finanziamento dei livelli essenziali tende ad appiattirsi sul finanziamento del contenuto essenziale del diritto (47).

In questo precario contesto, la Corte ribadisce la necessità di procedere alla determinazione dei livelli stessi, perché ciò offrirebbe alle regioni, “un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile” (48).

Tutto ciò ha determinato non pochi problemi nella realizzazione di politiche e servizi volti a garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, come risulta anche dagli ambiti materiali in cui tali livelli sono stati determinati. Esemplificative, al riguardo, le tendenze in atto in materia di assistenza sanitaria: i dati degli ultimi anni confermano diversi nodi critici nel sistema di finanziamento delle prestazioni sanitarie, tanto sotto il profilo della sostenibilità economica del servizio, quanto ai fini della garanzia dell'integrale finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

In questa prospettiva, può essere inquadrato il contenzioso costituzionale tra Stato e regioni, nel quale queste ultime, tra l'altro, lamentano che la mancata o l'incompleta determinazione dei livelli essenziali impedisce l'individuazione delle risorse necessarie per la realizzazione delle politiche a beneficio dei diritti (49).

La progressiva decurtazione delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria è, com'è evidente, in ultimo avvertita dall'ente erogatore della prestazione medica. Così, accanto al richiamato contenzioso costituzionale, un genere di controversie che interessa il riparto di competenze tra livelli di governo nell'erogazione delle prestazioni è quello che sta sempre più frequentemente impegnando il giudice amministrativo relativamente alle controversie tra l'ente erogatore, che lamenta l'insufficienza dei fondi per assicurare i livelli essenziali, e l'ente territoriale, chiamato ad effettuare la scelta allocativa. Sul punto, i giudici amministrativi si sono espressi nel senso di ritenere che il riconoscimento del diritto alla salute non è assoluto e incontra limiti sia esterni, posti dall'esistenza di diritti costituzionali di pari rango, sia interni, posti dall'organizzazione del Servizio sanitario nazionale.

Il più rilevante limite interno è indubbiamente quello finanziario, che si riflette in modo inevitabile sull'organizzazione regionale del servizio sanitario. A detta dei giudici amministrativi, a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e dell'interesse generale alla conservazione di un sistema sanitario pubblico soprattutto in prospettiva di lungo periodo, la legge prescrive il rispetto delle compatibilità finanziarie secondo gli *standard* di maggiore efficienza e, ove tali compatibilità non siano rispettate, è necessario il contenimento della spesa negli ambiti estranei o eccedenti i livelli essenziali di assistenza (50).

D'altra parte, anche la giurisprudenza costituzionale, ferma restando la garanzia dei livelli essenziali di assistenza, afferma da tempo che la tutela del diritto alla salute è condizionata dalle risorse a disposizione (51); che l'obiettivo della tutela della salute può porsi in bilanciamento con il valore della sostenibilità finanziaria, anche – evidenza significativamente la Corte – quale “necessario presupposto della continuità dell'intervento pubblico nel settore”, poiché “il dissesto ulteriore e perdurante del sistema porrebbe in pericolo la stessa ulteriore azione pubblica di tutela della salute” (52).

(46) Tra le tante, sent. n. 65/2016, punto n. 5.3.1 del “Considerato in diritto”.

(47) Esemplificativa la recente giurisprudenza costituzionale sui Lea: cfr. sent. nn. 169 e 192/2017 e n. 87/2018.

(48) Sent. n. 65/2016, punto n. 5.3.1 del “Considerato in diritto”.

(49) V., ad esempio, sent. n. 65/2016; n. 154/2017; n. 103/2018.

(50) Cfr., ad esempio, Tar Sicilia, Sez. I, 17 aprile 2018, n. 904; Tar Campania, Sez. I, 11 aprile 2018, n. 2377; Cons. Stato, Sez. III, 13 aprile 2018, n. 2229; 22 gennaio 2018, n. 372.

(51) Dalla sent. n. 455/1990 sino alle sent. n. 203/2016, punto n. 8 del “Considerato in diritto”, e n. 192/2017, punto n. 9.2.4 del “Considerato in diritto”.

(52) Sent. n. 416/1995, secondo un indirizzo poi costantemente confermato, ad esempio, nella giurisprudenza costituzionale sui piani di rientro dal disavanzo sanitario.

### 6. ...e per l'esigibilità dei diritti

Oltre ad incidere sul riparto di competenze, nel senso sopra chiarito di preservare il grado di omogeneità necessaria nell'erogazione delle prestazioni, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali costituisce il fondamentale parametro volto ad indicare la soglia di tutela che si traduce in prestazioni esigibili (e, quindi, azionabili davanti al giudice), tanto più significativa nei periodi di crisi e di scarsità di risorse.

Un esame della giurisprudenza comune sui livelli essenziali conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondata sull'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.

Al riguardo, mi limito a qualche rapido cenno alla giurisprudenza amministrativa più recente, stante la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo – cfr. art. 33 d.lgs. n. 80/1998 e art. 133, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 104/2010 (c.d. codice del processo amministrativo) – a cui sono devolute le controversie in materia di pubblici servizi (53); ciò che, peraltro, non ha impedito il riconoscimento di quote di giurisdizione ordinaria nella tutela di diritti a prestazione intercettati dal parametro costituzionale sui livelli essenziali (54), soprattutto con riguardo al danno da lesione del diritto alla salute (55).

Quando, invece, l'ente territoriale o l'ente erogatore non garantisce la prestazione al livello essenziale determinato dal legislatore, i beneficiari possono adire il giudice amministrativo per far valere la lesione del diritto alla prestazione pretermessa o il danno da ritardo alla prestazione.

In conclusione, la definizione di controversie tra l'ente erogatore delle prestazioni e l'ente territoriale contribuisce a delineare da un lato le prestazioni incluse nel livello essenziale che devono essere necessariamente finanziate, e, dall'altro lato, le competenze dell'ente territoriale nell'erogarle. La definizione delle controversie tra il beneficiario della prestazione e l'ente erogatore concorre invece a definire le prestazioni esigibili, i limiti alla compartecipazione al costo delle prestazioni da parte degli utenti e i relativi obblighi a carico dell'ente (ad esempio, in materia sociosanitaria).

Basti qui ricordare la sentenza Tar Milano, Sez. III, 23 marzo 2017, n. 697, con la quale, censurando i criteri stringenti adottati dal regolamento per la realizzazione degli interventi e prestazioni di servizi in campo sociale ai fini del conseguimento del rimborso comunale delle spese mediche sostenute, il giudice amministrativo ha accolto la domanda del tutore di una persona affetta da disabilità grave, indicando le prestazioni esigibili in materia di assistenza sociosanitaria. In particolare, con riguardo all'obbligo a carico del comune di assumere gli adempimenti connessi al ricovero stabile di soggetti che nello stesso comune avevano la residenza prima del ricovero, il Tar ha ribadito che “la determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e sociosanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni”. Sicché non solo l'accesso, ma anche la compartecipazione al costo delle prestazioni sociosanitarie e sociali è stabilito avendo come base la disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente (Isee). O, ancora, si pensi alla sentenza Tar Lazio, Sez. III *quater*, 17 aprile 2018, n. 4214, con la quale, nel respingere il ricorso promosso da alcune associazioni avverso il d.p.c.m. 18 marzo 2017, relativo alla definizione e all'aggiornamento dei “nuovi” livelli di assistenza sanitaria (56), il giudice amministrativo puntualizza che l'eventuale lesione del diritto alla salute deve essere valutata avendo riguardo alla normativa complessiva e non già a singole disposizioni, fornendo un'interpretazione sistematica delle prestazioni sanitarie esigibili.

(53) Sul punto, con specifico riguardo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sui livelli essenziali, cfr. M. Bergo, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia tra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in <www.rivistaaic.it>, 19 maggio 2017, 17 ss.

(54) Sul punto, cfr. G. Monaco, *Spunti sulla tutela dei diritti sociali innanzi al giudice amministrativo*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza* (Atti del Convegno, Trapani, 8-9 giugno 2012), Napoli, Editoriale scientifica, 2013, 428 ss., spec. 432 ss.

(55) V., ad esempio, Cass., S.U., 9 febbraio 2009, n. 3058.

(56) Cfr. l'art. 1, c. 554, l. 28 dicembre 2015, n. 208, che dispone la definizione e l'aggiornamento dei Lea mediante intesa in Conferenza, sulla cui base è stato emanato il d.p.c.m. 12 gennaio 2017, recante i c.d. nuovi Lea.

Infine, nel periodo più recente, sono degne di particolare nota almeno due pronunce del Consiglio di Stato (57).

Con la prima (58), il Consiglio di Stato ha affermato che il comune deve anticipare le spese a carico della regione necessarie alle cure della persona affetta da grave disabilità, in quanto incluse nei livelli essenziali, salvo poi agire nei confronti degli altri soggetti onerati per l'eventuale recupero delle somme necessarie al pagamento del servizio; queste ultime – affermazione rilevante ai fini dell'immediata esigibilità delle prestazioni riconducibili ai livelli essenziali – non possono certo essere “scaricate” sull'utente o sulla famiglia.

Con la seconda pronuncia (59), il Consiglio di Stato ha censurato i provvedimenti adottati dal commissario *ad acta* con i quali, nell'ambito dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Molise, era stata programmata, nell'ambito degli interventi del programma operativo straordinario per il triennio 2015-2018, l'istituzione dell'Ospedale territoriale di comunità di Larino, con soppressione del presidio ospedaliero Vietri. La pronuncia di annullamento per carenza di istruttoria è significativamente motivata sul riconoscimento del pregiudizio al diritto alla salute determinato dalla preclusione a fruire di prestazioni ospedaliere e di pronto soccorso inerenti ai livelli essenziali, effetto della chiusura del presidio ospedaliero, che avrebbe obbligato i cittadini a spostamenti di decine di chilometri e ad attese di ore per ricevere prestazioni sanitarie essenziali. In altre parole, a detta del giudice amministrativo, le misure di riorganizzazione che il commissario *ad acta* è tenuto ad adottare nel perseguimento del piano di rientro devono ispirarsi al contenimento della spesa, ma pur sempre nel rispetto della garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

Si tratta di orientamenti giurisprudenziali che indicano come il parametro costituzionale in parola non incida soltanto sul riparto delle competenze tra Stato e regioni, ma costituisca garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili (60).

#### 7. Il bilancio come strumento di governo delle politiche pubbliche e di controllo democratico sulle scelte dei governanti nell'impiego delle risorse

In questo contesto, le scelte di governo delle politiche pubbliche si esprimono attraverso il bilancio, inteso non soltanto quale mezzo di finanziamento, ma anche quale strumento di indicazione delle priorità allocative nell'impiego delle risorse da parte dello Stato e delle regioni.

Basti pensare agli orientamenti assunti dalla c.d. legislazione della crisi: alla difficoltà di erogare prestazioni da parte statale per la scarsità delle risorse disponibili ha fatto seguito l'accentramento delle decisioni tributarie e finanziarie, effetto delle politiche di inasprimento fiscale e di contenimento della spesa. I bilanci degli enti sub-statali sono stati utilizzati, ormai da diversi anni, a fini di risanamento delle finanze pubbliche soprattutto mediante le diverse declinazioni del patto di stabilità interno (61). Ad essi è stato addirittura richiesto di conseguire un vero e proprio *surplus* di bilancio, spesso utilizzato non tanto a fini di *spending review*, quanto per garantire il loro apporto al risanamento dei conti pubblici: i bilanci delle autonomie territoriali sono stati ripetutamente destinatari di “tagli lineari” che perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affinamento delle priorità allocative.

(57) Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 623; Sez. II, 6 aprile 2017, n. 823.

(58) Cons. Stato n. 623/2018, cit.

(59) Cons. Stato n. 823/2017.

(60) Sui livelli essenziali, quale strumento di garanzia giurisdizionale del diritto alle prestazioni azionabili, v. l'attenta disamina di C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, cit., 135 ss.; Id., *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 2011, 3371 ss.

(61) Al riguardo, anche in relazione alla valorizzazione della cogenza del patto di stabilità da parte della giurisprudenza costituzionale, cfr., ad esempio, S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle regioni: la lezione dell'esperienza* (Atti del Seminario, Roma, Corte costituzionale, 15 maggio 2015), Milano, Giuffrè, 2016, 7 s. (del *paper*); nonché, se si vuole, G. Rivosecchi, *Patto di stabilità interno e coordinamento della finanza pubblica*, in G.F. Ferrari, P. Galeone (a cura di), *Patto di stabilità e finanza locale. La governance multilivello dei Paesi dell'Unione europea*, Venezia, Marsilio, 2012, 29 ss.

Ai progressivi limiti imposti all'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali corrisponde la tendenza del legislatore statale a utilizzare il loro potere impositivo in contrasto con il principio autonomistico, al fine di fronteggiare gli oneri finanziari imposti da livelli di governo superiori (62).

Tutto ciò, oltre che dal punto di vista del diritto costituzionale, desta non poche perplessità anche sotto il profilo della teoria economica. In effetti, se si muove dal presupposto per cui l'uscita dalla crisi implica l'esigenza di unire al rigore finanziario l'introduzione di misure volte a favorire la crescita economica, stabilire limitazioni di spesa così rigide per gli enti territoriali significa impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie, quando, in realtà, è proprio a livello locale che è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa economica.

In questa prospettiva, occorre chiedersi se – e eventualmente con quali effetti – la determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali possa incidere sull'incremento del tasso di autonomia finanziaria rispetto alle tendenze degli anni più recenti.

Introdotta dagli artt. 81, cc. 6, e 119, c. 1, Cost., e disciplinata, per le autonomie, dal capo IV della l. 24 dicembre 2012, n. 243 (titolato "Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico"), l'applicazione delle disposizioni sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali è stata posposta dall'art. 21, c. 3, della stessa l. n. 243/2012 a far data dall'1 gennaio 2016 (63).

Nel frattempo, è stato completato il processo di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti territoriali, secondo quanto previsto dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, successivamente modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che, a decorrere dall'1 gennaio 2015, ha delineato il nuovo quadro di riferimento delle regole contabili incentrato sul criterio della "competenza finanziaria potenziata". Quest'ultimo impone di registrare nei bilanci tutte le obbligazioni contratte dall'ente imputandole all'esercizio in cui esse vengono in scadenza per avvicinare il criterio della competenza a quello della cassa e agevolare, in tal modo, il computo dell'indebitamento netto del conto economico delle amministrazioni pubbliche ai fini della verifica del rispetto dei vincoli europei.

Ciò ha determinato la necessità di armonizzare la disciplina relativa alla determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali al sopravvenuto quadro dei principi contabili: l'art. 1, c. 710, l. 12 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ha imposto alle autonomie di conseguire, ai fini del rispetto dell'equilibrio, un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate e spese finali, in sostituzione dei precedenti saldi previsti dalla versione originaria dell'art. 9 della l. n. 243/2012, inclusivi del vincolo di bilancio di parte corrente, così allineando le regole dell'equilibrio a quelle dell'armonizzazione dei bilanci (64). Tale orientamento è stato recepito e integrato dalla l. 12 agosto 2016, n. 164 (che ha modificato la l. 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), a cui ha fatto seguito l'art. 1, c. 463, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017). Quest'ultimo ha disposto, a decorrere dall'anno 2017, la cessazione dell'applicabilità delle disposizioni sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali introdotte nel 2015, in quanto sostituite da quelle contenute nella l. n. 164/2016, in coerenza con il disegno complessivo di determinazione del vincolo e di armonizzazione dei bilanci.

In tale prospettiva, la determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali dovrebbe garantire maggiore elasticità alle politiche di bilancio delle autonomie rispetto ai rigidi vincoli del patto di stabilità interno a cui gli enti sub-statali sono stati ripetutamente assoggettati negli ultimi anni.

È proprio ciò che chiedono le regioni quando impugnano le norme sulla determinazione e sul calcolo dell'equilibrio per ottenere non già una declaratoria di incostituzionalità, ma un'interpretazione di tali dispo-

(62) V. le considerazioni di A. Brancasi, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni*, in *Regioni*, 2012, 1138 s.

(63) Sul complesso procedimento relativo alla determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, cfr., ad esempio, F. Minni, *Politiche di bilancio e autonomia finanziaria regionale*, in *La Costituzione finanziaria*, cit., 143; F. Saitto, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "Stato fiscale" allo "Stato debitore"*, in <www.rivistaaic.it>, 5 marzo 2017, 28 ss.

(64) Ciò si è tradotto nella coerente eliminazione del vincolo di parte corrente (saldo non negativo, sia in termini di competenza, sia in termini di cassa, tra entrate finali e spese finali), dal momento che, tra l'altro, esso è già disciplinato per gli enti locali dall'art. 162, c. 6, d.lgs. n. 267/2000 e, per le regioni, dall'art. 40 d.lgs. n. 118/2011.

sizioni favorevole all'autonomia (65). Secondo una tecnica di impugnazione ormai ampiamente sperimentata nel giudizio in via principale (66), le regioni ricorrenti, pur dichiarando esplicitamente di privilegiare una diversa opzione ermeneutica, promuovono la questione di legittimità costituzionale per l'ipotesi che la disciplina sull'attuazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali debba intendersi, ad esempio, nel senso di precludere all'ente di disporre dell'avanzo di amministrazione regolarmente accertato o di utilizzare risorse già destinate a copertura di spese imputate a esercizi successivi secondo il meccanismo di garanzia costituito dal fondo pluriennale vincolato. In altre parole, esse deducono che delle disposizioni impugnate, anche in combinato disposto con altre norme contenute negli artt. 9 e 10 della l. n. 243/2012, è possibile fornire più interpretazioni censurando, tra esse, quella ritenuta costituzionalmente illegittima (67).

In tale prospettiva, le regioni richiedono, ad esempio, che lo Stato garantisca il concorso al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria e delle funzioni essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali (68); che il concorso degli enti territoriali sia assicurato nel rispetto dei principi di coordinamento e delle regole poste dalla legge rinforzata (69); che il concorso delle autonomie speciali sia assicurato nel rispetto della copertura costituzionale di cui esse godono; che la determinazione della regola dell'equilibrio in un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate e spese finali, sia calcolata tenendo conto dello stato della finanza di ciascuna regione giuridicamente accertato nei rendiconti.

Alcune recenti questioni decise dalla Corte costituzionale vertono proprio intorno a quest'ultimo aspetto, essendo l'organo di giustizia costituzionale chiamato a interpretare l'art. 9 della l. n. 243/2012 per decidere: quali titoli di entrata e spesa includere (e come) ai fini del calcolo dell'equilibrio; come determinare le partite che compongono l'avanzo di amministrazione; come rideterminare i residui.

Nel rispondere a queste domande in senso favorevole alle autonomie territoriali, la Corte non preclude all'ente sub-statale di disporre dell'avanzo di amministrazione regolarmente accertato o di utilizzare risorse già destinate a copertura di spese imputate a esercizi successivi secondo il meccanismo di garanzia costituito dal fondo pluriennale vincolato (70).

Dietro ai tecnicismi contabili, si tratta di rilevanti questioni che concorrono a ridefinire l'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel processo di attuazione dell'equilibrio di bilancio.

In questo contenzioso che si è sviluppato negli ultimi due anni, effetto delle impugnazioni regionali aventi ad oggetto le norme sulla determinazione dell'equilibrio, come modificate nel 2016 (capo IV della l. n. 243/2012), la Corte è chiamata a bilanciare i parametri costituzionali sulla sostenibilità delle finanze pubbliche (artt. 81, 97 e 119 Cost., come modificati dalla l. cost. n. 1/2012) con quelli posti a presidio dell'autonomia politica degli enti territoriali.

(65) Secondo una tendenza da tempo consolidata nel giudizio in via principale: cfr. R. Bin, *L'importanza di perdere la causa*, in *Regioni*, 1995, 1012 ss.

(66) Basti pensare, ad esempio, alle questioni spesso promosse dalle autonomie speciali in relazione alle c.d. "clausole di salvaguardia", contenute in leggi e, spesso, decreti-legge di governo della finanza pubblica: si tratta di disposizioni a tenore delle quali l'ente territoriale deve adeguarsi alla relativa disciplina secondo quanto previsto dagli statuti di autonomia e dalle norme di attuazione. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'effetto delle suddette "clausole" rende inapplicabile agli enti ad autonomia differenziata la disciplina statale in materia di finanza e di tributi ove quest'ultima si ponga in contrasto con le fonti speciali di autonomia, con la conseguenza che tale inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione degli evocati parametri statutari (*ex plurimis*, sent. nn. 71 e 178/2012; n. 234/2012, punto n. 3 del "Considerato in diritto"; n. 241/2012, punto n. 4.2 del "Considerato in diritto"; nonché sent. nn. 215 e 219/2013 e n. 23/2014), o ne determina la loro inammissibilità (sent. n. 201/2010). Sicché le "clausole di salvaguardia" vengono impuginate non già per ottenere una declaratoria di incostituzionalità, bensì, in via cautelativa, per la denegata ipotesi in cui esse non vengano interpretate nel senso di escludere l'applicabilità alle autonomie speciali della disciplina in materia di finanza e di tributi a cui si riferiscono. Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in <www.rivistaaic.it>, 18 marzo 2016, 17 ss.

(67) Sull'ammissibilità di questioni promosse in questi termini nel giudizio in via principale, cfr., ad esempio, già sent. n. 244/1997 e n. 233/2009. In dottrina, cfr. F. Dal Canto, *Corte costituzionale e attività interpretativa, tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale"* per il cinquantesimo anniversario, Milano, Giuffrè, 2006, 253 ss.

(68) Cfr. sent. n. 235/2017.

(69) Cfr. sent. nn. 235 e 237/2017.

(70) Cfr. sent. n. 247/2017 e n. 101/2018.

Anzitutto, la Corte costituzionale afferma un rigoroso sindacato sul principio di continuità degli esercizi finanziari, che costituisce corollario dell'equilibrio. L'introduzione dell'equilibrio implica la "ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche" (71). Sicché, da un lato, il principio dell'equilibrio, inteso in senso statico, implica che ogni misura di spesa sia soggetta all'obbligo della previa copertura nel momento in cui essa viene disposta dal legislatore; dall'altro lato, inteso in senso dinamico, esso dispiega gli effetti su un arco temporale pluriennale, e presuppone il rigoroso accertamento del risultato di amministrazione dell'anno precedente (72). La scorretta determinazione dell'avanzo può riverberarsi, in una sorta di "effetto domino" (73) sulle decisioni di bilancio successive, determinandone l'illegittimità per violazione del principio di continuità degli esercizi finanziari.

Si pensi alle pronunce con cui la Corte dichiara costituzionalmente illegittime le leggi regionali che utilizzano a fini di copertura l'avanzo di amministrazione senza che sia approvato il relativo rendiconto (74); o dispongono l'iscrizione in bilancio di fittizie partite di entrata non giuridicamente accertate (75); o determinano l'ampliamento della facoltà di spesa mediante la riprogrammazione di "economie vincolate" (76); o attestano quote di avanzo "libero" a fronte di un risultato di amministrazione negativo (77); o, ancora, quando essa stigmatizza pratiche contabili non rigorose delle regioni sottoposte a piani di rientro dal disavanzo sanitario, con riguardo all'accertamento dei residui o dei crediti sulla base dei quali sono stati approvati bilanci di previsione o rendiconti (78); o, infine, quando l'organo di giustizia costituzionale censura il mancato riaccertamento dei residui che viene ad inficiare la determinazione dell'avanzo di amministrazione e, conseguentemente, del disavanzo finanziario.

In secondo luogo, sul versante opposto, in maniera speculare e coerente con il suesposto orientamento, la Corte assicura un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sulla determinazione e calcolo dell'equilibrio degli enti territoriali, sintonica con il principio autonomistico, pur senza aggravare i saldi di bilancio. Si pensi alle sentenze interpretative di rigetto (79), o, quando lo Stato persiste nella sua interpretazione, alle pronunce di accoglimento (80), che consentono agli enti territoriali di utilizzare l'avanzo di amministrazione giuridicamente accertato (che non può essere impiegato a fini di risanamento generale dei conti) e preservano la garanzia conservativa delle risorse non ancora erogate ma già finalizzate al pagamento dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche (81).

In altre parole, al sindacato rigoroso sulle leggi regionali con riguardo al principio di continuità dei conti, che si traduce in un puntuale accertamento della composizione del risultato di amministrazione (in quanto può inficiare i successivi bilanci in cui confluisce, qualora una partita che lo compone risponda ad un infedele risultato) corrisponde un'interpretazione delle nuove regole sulla determinazione dell'equilibrio di bilancio coerente con il principio autonomistico. Quest'ultima, infatti, pone limiti alla pretesa del legislatore statale di utilizzare i bilanci regionali per conseguire gli obiettivi generali di finanza pubblica: ciò che avrebbe consentito di sottrarre risorse giuridicamente accertate e correttamente rappresentate nei rendiconti degli enti sub-statali per farle rifluire nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (82).

(71) Sent. n. 384/1991 e n. 213/2008.

(72) Cfr. C. Buzzacchi, *L'armonia logica e matematica dell'equilibrio del bilancio e le improbabili acrobazie contabili del legislatore regionale*, in *Giur. cost.*, 2017, 3028 ss., spec. 3030 ss.

(73) Così, sent. n. 274/2017, punto n. 4.1 del "Considerato in diritto", su cui v. ancora C. Buzzacchi, *op. cit.*, 3029, e C. Bergonzini, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in <www.forumcostituzionale.it>, 3 aprile 2018, 4.

(74) Dalla sent. n. 70/2012 in poi.

(75) Cfr., ad esempio, sent. n. 192/2012 e n. 250/2013.

(76) Cfr., ad esempio, sent. n. 89/2017.

(77) Cfr. sent. n. 274/2017.

(78) Cfr., ad esempio, sent. n. 107/2016, punto n. 4.1 del "Considerato in diritto".

(79) Sent. n. 247/2017.

(80) Sent. n. 101/2018.

(81) Cfr., in particolare, sent. n. 247/2017 e n. 101/2018. Sul punto, cfr. C. Bergonzini, *Ancora un singolare malfattore legale? I perduranti ritardi nel pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni* in <www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 19 giugno 2017.

(82) V., in particolare, sent. n. 247/2017 e n. 101/2018: alla pronuncia interpretativa di rigetto delle disposizioni sulla determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali segue una decisione di accoglimento per assicurare l'ordinario utilizzo del

Tale orientamento appare tanto più convincente nella fase di transizione dalle regole del patto di stabilità interno a quelle sulla determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali. Con le prime, le autonomie sono state assoggettate, ormai da diversi anni, a stringenti limiti di spesa, rispetto ai quali – come si è detto – la determinazione dell'equilibrio dovrebbe garantire maggiore elasticità alle politiche di bilancio, perché il rispetto o non delle nuove regole è il risultato delle scelte di indirizzo e delle politiche adottate dell'ente territoriale, mentre il patto di stabilità interno, in quanto espressione della funzione di coordinamento finanziario, impone un predeterminato riparto degli oneri finanziari che gli enti territoriali sono chiamati a sostenere per conseguire specifici obiettivi di finanza pubblica (83).

8. *Il contributo della giurisprudenza costituzionale: stabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e regioni e trasparenza nell'impiego delle risorse a garanzia dei diritti costituzionali*

La giurisprudenza costituzionale – soprattutto grazie alla “base conoscitiva” fornita dalle sezioni regionali della Corte dei conti ai fini della valutazione delle politiche pubbliche – ha cercato di sviluppare strategie argomentative e soluzioni volte a garantire tanto il contenuto essenziale dei diritti quanto la certezza delle dotazioni finanziarie, affermando che l'allocazione delle risorse, disciplinata dalle regole della contabilità pubblica, deve garantire la spesa costituzionalmente necessaria (84).

In particolare, tale orientamento ha seguito due direttrici.

La Corte ha anzitutto tentato di preservare la stabilità delle relazioni finanziarie tra centro e periferia, muovendo dal principio di connessione tra funzioni e provvista finanziaria, indispensabile ai fini delle esigenze di programmazione delle risorse per il soddisfacimento dei diritti. In recenti pronunce, il giudice delle leggi ha ribadito che la riduzione dei finanziamenti regionali, quando incide sulle prestazioni, deve essere di carattere transitorio e temporaneo, rischiando altrimenti di compromettere la qualità del servizio e l'esigibilità dei diritti (85). La stessa giurisprudenza ha affermato che le proroghe dei vincoli al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite in maniera trasparente tra Governo e Parlamento (86). In questa prospettiva, la Corte, ad esempio, ha censurato non soltanto il differimento dei limiti imposti alla capacità di spesa regionale oltre una soglia di ragionevole transitorietà (estesa a tutto l'esercizio finanziario successivo a quello per cui la misura legislativa era stata originariamente introdotta), ma anche la sottrazione al controllo parlamentare della definizione delle relazioni finanziarie tra centro e periferia, rimesse alla quantomeno discutibile tecnica del maxiemendamento governativo su cui è posta la questione di fiducia.

In effetti, la determinazione delle riduzioni dei finanziamenti regionali, unilateralmente disposta dallo Stato nell'*an* e nel *quantum* (essendo l'intesa in Conferenza ormai limitata al *quomodo*), risulta elusiva tanto del trasparente confronto parlamentare che deve invece assistere la decisione di bilancio, quanto del principio collaborativo che deve sorreggere la determinazione delle risorse da distribuire tra Stato e regioni in relazione alle funzioni svolte.

La seconda direttrice lungo la quale la Corte costituzionale ha sviluppato il controllo sull'impiego delle risorse è costituita dal sindacato sulle leggi di bilancio, statali e regionali, volto ad assicurare, nel contemperamento di unità e autonomia, la trasparenza e la correttezza nell'impiego dei fondi secondo le priorità indicate dalle prescrizioni costituzionali. Il giudice delle leggi ha, ad esempio, affermato che lo Stato deve garantire il concorso al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria e delle funzioni essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico (87); che il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica deve essere assicurato nel rispetto dei principi di coordinamento e delle regole poste dalla legge rinforzata di attua-

---

fondo pluriennale vincolato – volto a garantire il finanziamento di obbligazioni passive dell'ente esigibili negli esercizi successivi a quello in corso – ed evitare che esso sia trasformato in strumento finalizzato a imporre alle autonomie determinati obiettivi di finanza pubblica, precludendo di includere tale saldo nelle entrate dell'ente sub-statale ai fini del calcolo dell'equilibrio.

(83) Sugli elementi di rigidità del patto di stabilità interno, v., ad esempio, M. Salerno, *op. cit.*, 115 ss.; nonché, se si vuole, G. Rivosecchi, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in <www.rivistaaic.it>, 30 luglio 2017, 22.

(84) In questo senso, la significativa analisi di C. Chiappinelli, *Allocazione delle risorse e politiche socio-sanitarie: per un approccio giuscontabile nella spesa “costituzionalmente necessaria”*, in <www.cortisupremeesalute.it>, n. 2/2018, spec. 6 e 14 ss.

(85) Cfr. sent. n. 103/2018, punto n. 6.4.2 del “Considerato in diritto”; nonché, tra le tante, sent. n. 193/2012, n. 141/2016, n. 169/2017.

(86) V., ancora, sent. n. 103/2018, cit.”.

(87) Cfr. sent. n. 235/2017.

zione dell'equilibrio di bilancio, senza che lo Stato possa imporre ulteriori oneri alle autonomie (88); che la determinazione della regola dell'equilibrio di bilancio deve essere calcolata tenendo conto dello stato della finanza di ciascuna regione giuridicamente accertato nei rendiconti e che lo Stato non può utilizzare eventuali avanzi di amministrazione degli enti sub-statali ai fini di risanamento delle finanze pubbliche (89); che devono essere preservati "spazi finanziari" per gli enti sub-statali idonei a garantire la programmazione delle risorse per il soddisfacimento dei diritti nel rispetto dei principi di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni svolte a beneficio delle politiche da realizzare (90).

Nel contempo, la Corte ha assicurato un incisivo sindacato sulle leggi regionali sotto il profilo del rispetto dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità delle finanze pubbliche (91).

### 9. *Qualche considerazione conclusiva*

Dall'analisi condotta risulta anzitutto, con riguardo alle relazioni intercorrenti tra Stato e autonomie territoriali, la mancanza di sedi e procedure idonee a realizzare il principio collaborativo; ciò che costituisce, tutt'oggi, uno dei limiti più evidenti nel rapporto tra assetto costituzionale del bicameralismo paritario e riparto delle competenze.

Quanto al finanziamento delle politiche regionali, occorre anzitutto ribadire che la tardiva e incompleta determinazione dei livelli essenziali da parte del legislatore statale priva gli enti sub-statali di punti di riferimento ai fini del finanziamento delle politiche, tanto più evidente in periodo di scarsità di risorse nella perdurante crisi economico-finanziaria.

In questo contesto, assumono particolare rilievo nella più recente giurisprudenza costituzionale le pronunce che hanno affermato la doverosità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, a cui deve corrispondere "una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale" (92), al fine di consentire l'emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata nel governo delle politiche pubbliche. Tutto ciò al fine, secondo i rilievi ripetutamente mossi anche dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di tenere distinta – anche sul piano delle classificazioni delle poste in bilancio – la spesa costituzionalmente necessaria destinata ai livelli essenziali da quella destinata ad altri servizi.

Alla luce di quanto detto, guardando alla realizzazione delle politiche pubbliche tra Stato e autonomie territoriali, accanto al tradizionale problema di diritto costituzionale rappresentato dalla sostenibilità giuridica del disegno costituzionale di differenziazione, intesa quale soglia massima di espansione dell'autonomia che ciascun ordinamento è in grado di sostenere senza compromettere il principio unitario e quello di eguaglianza, si pone oggi un problema di sostenibilità economica del disegno autonomistico (93), intesa quale limite posto dalle esigenze di stabilità e di equilibrio dei conti pubblici entro cui è ancora consentito agli enti territoriali di esprimere un proprio indirizzo e realizzare proprie politiche (94).

Alla stregua delle richiamate tendenze, si conferma il significativo ruolo del bilancio come strumento di governo delle politiche pubbliche, essendo esso sempre più inteso come "bene pubblico", "funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia all'individuazione degli strumenti attuativi delle politiche pubbliche" (95); istituto, ora come in origine, volto a garantire la verifica dell'operato dei governanti e il controllo democratico sulle scelte di impiego delle risorse pubbliche.

\* \* \*

(88) Cfr. sent. nn. 235 e 237/2017.

(89) Cfr. sent. n. 247/2017 e n. 101/2018.

(90) Cfr., ad esempio, sent. n. 184/2016; nn. 169 e 247/2017 e n. 101/2018.

(91) Cfr., tra le ultime, sent. n. 274/2017; n. 49/2018.

(92) Sent. n. 169/2017, punto n. 9.3.1 del "Considerato in diritto".

(93) Cfr., ad esempio, A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 85.

(94) In questo senso, ad esempio, C. Tubertini, *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in *Astrid, Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, cit., 410.

(95) Sent. n. 184/2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto".