

L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sent. Corte cost., n. 10 del 2016*

di **Loredana Mollica Poeta** – Dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela dei diritti fondamentali presso l'Università degli studi di Pisa

Moving from the analysis of the decision n. 10 of 2016 of the Constitutional Court, the paper stresses out some considerations concerning the adequate funding of the public functions of regions and provinces, in relation to the protection of social rights. The work also deals with the instruments used by the Constitutional Court to judge the budget laws. In particular, the paper highlights the differences between a case concerning the adequacy of the funding of public which come from a referral order in proceedings concerning the constitutionality of laws on an interlocutory basis and a case which come from a dispute between the state and the regions. From this perspective, the paper suggests that it is easier for the Constitutional Court to rule about social rights and budgetary laws, when the question is placed before the Court by a "common court" which requests to review the constitutionality of budgetary laws.

SOMMARIO: 1. Il fatto e la decisione della Corte. 2. Adeguato finanziamento delle funzioni e tutela dei diritti della collettività. 3. La manipolazione delle leggi di bilancio. 4. Adeguatezza del finanziamento delle funzioni pubbliche e concretezza del giudizio costituzionale.

1. Il fatto e la decisione della Corte.

Con la sentenza n. 10 del 2016, depositata il 29 gennaio 2016, la Corte costituzionale è intervenuta nuovamente, appena sei mesi dopo la sentenza n. 188 del 24 luglio 2015, in materia di tagli di bilancio agli enti locali, tornando a ribadire il principio fondamentale in base al quale l'attribuzione di funzioni agli enti locali deve essere necessariamente accompagnata da adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle stesse.

* Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista. Il lavoro pubblicato l'11 luglio 2016 è stato poi revisionato dall'Autrice in data 23 febbraio 2017, per uniformarsi al rispetto dei diritti d'autore (nota della Direzione).

La pronuncia in commento assume un'importanza centrale nell'ambito dell'autonomia finanziaria degli enti locali sub-regionali, soprattutto in riferimento all'adeguatezza delle risorse assegnate agli stessi per garantire servizi al cittadino.

Accogliendo la questione sollevata in via incidentale dal TAR per il Piemonte, adito con ricorso delle Province di Novara ed Asti, la Corte costituzionale, applicando il principio di "buon andamento" della pubblica Amministrazione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della Legge finanziaria della Regione Piemonte per l'anno 2014¹, degli artt. 2, commi 1 e 2, e 3 del Bilancio di previsione della stessa Regione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016², nonché dell'art. 1 della Legge di assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie³, in combinato disposto con i rispettivi allegati A delle stesse, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 (*Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali*) e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano.

La motivazione della sentenza in commento si sviluppa su due piani:

i) per ciò che concerne la violazione dell'autonomia amministrativa delle Province la Consulta applica gli artt. 117, 119 e 97 Cost., affermando che i tagli alle risorse provinciali sono stati effettuati dalla Regione in misura tale da non consentire di finanziare le funzioni conferite alle stesse, e tali anzi da rendere le risorse non idonee ad assicurare copertura alla spesa, *in primis* quella relativa al personale;

ii) sotto un diverso profilo, la pronuncia in commento ritiene le norme censurate in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto i rilevanti tagli di risorse influiscono negativamente sugli stessi cittadini, pregiudicando per gli stessi la continuità nella fruizione dei diritti di rilevanza sociale.

Quest'ultimo costituisce, come precisa la Corte, un «profilo di garanzia fondante nella tavola dei valori costituzionali, che non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali».

Il giudice delle leggi incanala detta pronuncia nel solco di un proprio consolidato orientamento, secondo cui in materia finanziaria «non esiste un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi»⁴, e per il quale le scelte allocative di risorse incidono «nella tavola complessiva dei valori costituzionali»⁵.

Venendo al primo punto, la Corte, come già anticipato, ha ritenuto violato il principio di "buon andamento", il quale implicherebbe che «le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in

¹ Legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1.

² Legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2.

³ Legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19.

⁴ C. cost., sent. n. 260 del 1990.

⁵ C. cost., sent. n. 260 del 1990.

sede di approvazione del bilancio di previsione», come già affermato dai Giudici costituzionali nella recente sentenza n. 188 del 2015. Nel caso di specie, le disposizioni censurate riducevano le risorse trasferite dalla Regione Piemonte alle due Province dai 60 milioni di euro dell'esercizio 2010 ai circa 10 milioni dell'esercizio 2014; per usare le parole della Corte: «una dotazione finanziaria così drasticamente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta una lesione dei principi [...] determinando una situazione di “inadempimento” rispetto ai parametri legislativi fissati dalla legge 59/1997 e dalla stessa legge regionale di attuazione».

Relativamente al secondo aspetto della motivazione, e quindi alla violazione dell'art. 3 Cost., le norme impugnate opererebbero in direzione opposta all'obiettivo di assicurare lo svolgimento delle funzioni conferite alle Province⁶, atteso che *«la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni in settori di notevole rilevanza sociale risulta irragionevole proprio per l'assenza di misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento».*

In questa prospettiva, il principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3 Cost. non può essere sospeso nel lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali, nel corso del quale le norme censurate non erano in grado di salvaguardare la continuità dei servizi di rilevanza sociale: *«i servizi pubblici, indipendentemente dal soggetto anche temporalmente titolare, non possono essere negativamente influenzati dalla complessità del processo di passaggio tra diversi modelli di gestione».*

2. Adeguato finanziamento delle funzioni e tutela dei diritti della collettività.

Alla luce di quanto premesso la sentenza in esame è di particolare interesse per tre distinti profili:

a) il primo è quello della salda connessione tra principio dell'adeguata o congrua corrispondenza tra risorse e funzioni, principio di buon andamento della pubblica Amministrazione (letto alla luce del principio di ragionevolezza), lesione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti sociali;

b) il secondo è l'oggetto della *quaestio*, dato che la sentenza in commento (come è capitato già con la sent. 23 luglio 2015, n. 181⁷) manipola un bilancio di un ente pubblico, determinando una tensione sugli equilibri del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni;

c) Il terzo è di natura processuale e concerne la possibilità della Corte costituzionale di accertare lo stato d'incapacità, per un ente pubblico, di svolgere le funzioni che gli sono assegnate dalla Costituzione e dalla legge.

Quanto al primo profilo, come è già stato rilevato in dottrina, la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di finanziamento degli enti locali ha assicurato al Legislatore un certo margine di apprezzamento sulla quantificazione delle risorse da destinare agli stessi, imponendo esclusivamente un limite all'eccessivo ribasso di tali somme, avendo come punto di riferimento le

⁶ Si vedano, in merito, C. cost. sentt. n. 1 del 2014 e n. 272 del 2015.

⁷ Rilevante in merito anche la sentenza 24 luglio 2015, n. 188.

funzioni svolte dagli enti stessi: «tale limite rappresenta il confine invalicabile oltre il quale l'autonomia degli enti pubblici territoriali risulta svuotata e perciò violata»⁸.

La Corte costituzionale, al fine di vagliare il superamento del suddetto limite da parte del Legislatore statale, ha spesso utilizzato il parametro della “adeguata o congrua corrispondenza”⁹ tra risorse e funzioni pubbliche, affermando che *«la Costituzione non definisce, né garantisce l'autonomia finanziaria delle regioni in termini quantitativi, a meno che non si determini quella “grave alterazione” del necessario rapporto di complessiva corrispondenza che - nel rispetto delle compatibilità con i vincoli generali derivanti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme - deve sussistere fra bisogni regionali e oneri finanziari per farvi fronte, affinché alle regioni stesse non sia impedito il normale espletamento delle loro funzioni»*¹⁰.

In due precedenti pronunce richiamate nella sentenza da ultimo citata, tra l'altro, il giudice delle leggi aveva già statuito che *«la specialità dell'autonomia deve riflettersi anche sul piano finanziario, nel senso che le regioni e le province autonome cui la Costituzione e gli Statuti assegnano più ampie e significative competenze debbono essere messe in grado di avere a disposizione risorse finanziarie maggiori e, comunque, adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti»*¹¹. Quanto da ultimo affermato, quindi, pone in stretta e diretta correlazione le funzioni attribuite all'ente locale e il loro finanziamento da parte dello Stato, sussistendo tra tali fattori (funzioni/finanziamento) una correlazione direttamente proporzionale: le risorse assegnate dallo Stato alle Regioni, pertanto, devono essere sufficienti ad assicurare l'esercizio delle funzioni attribuite alle stesse.

L'orientamento menzionato si fondava anche sulla codificazione del principio di adeguata o congrua corrispondenza tra risorse e funzioni da parte della legislazione ordinaria¹².

A titolo esemplificativo, come già segnalato da parte della dottrina¹³, può farsi riferimento alla Legge 15 marzo 1997, n. 59, rubricata “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*”, la quale prevede espressamente, all'art. 7, che *«[i]l trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite e al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui»*.

⁸ G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte “soccorre” le province piemontesi*, in *Giur. cost.*, n. 4/2015, 1461.

⁹ Cfr. in tal senso G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio*, cit., 1462.

¹⁰ In tal senso cfr. C. cost., sent. n. 123 del 1992, punto 7 *Cons. dir.*

¹¹ C. cost., sent. n. 381 del 1990, punto 5 *Cons. dir.*

¹² Cfr. Legge delega 15 marzo 1997, n. 59; Legge delega 5 maggio 2009, n. 42; nonché art. 149, comma 12 T.U.E.L., art. 3, comma 3 in combinato con l'art. 7, comma 2 lett. b) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; per un approfondimento sulla delega di funzioni agli enti locali, cfr. G. FRANSONI, *Art. 119*, in *Comm. Cost.*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Torino, 2008.

¹³ G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio*, cit., 1462.

La stessa Corte costituzionale ha ritenuto, in merito, che *«il criterio fondamentale individuato per la determinazione delle risorse da trasferire è, in conformità all’art. 3, comma 1, lettera b, della legge di delega (che prevede, insieme al conferimento delle funzioni, la “conseguente e contestuale attribuzione e ripartizione” dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative), quello della attribuzione di beni e risorse “corrispondenti per ammontare a quelli utilizzati dallo Stato per l’esercizio delle medesime funzioni e compiti prima del conferimento”:* criterio logico ed obiettivo, volto ad evitare squilibri fra compiti e risorse, o un aggravio della finanza pubblica per effetto del decentramento delle funzioni. Gli indici contemplati per la quantificazione delle risorse da attribuire tendono a realizzare tale principio di corrispondenza, attraverso un riferimento meno meccanico di quello (utilizzato in occasione di precedenti trasferimenti di funzioni) alle sole cifre stanziare nei capitoli pertinenti dell’ultimo bilancio dello Stato, e tenendo conto della dinamica della spesa nel tempo in rapporto anche agli altri indici dell’economia, utilizzati al fine della programmazione finanziaria dello Stato»¹⁴.

In seguito alla riforma del titolo V della Costituzione ad opera della L. cost. n. 3 del 2001, e all’introduzione del nuovo testo dell’art. 119 Cost., in attuazione di tale disposizione, per ciò che concerne in particolare le “funzioni fondamentali” degli enti locali, l’art. 2, quinto comma, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (cd. “legge La Loggia”) ha stabilito che gli interventi di individuazione delle funzioni da assegnare agli enti locali dovessero recare una *«relazione tecnica con l’indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all’espletamento delle funzioni conferite»*.

A questo proposito, però, l’ordinamento ha mostrato forti resistenze nella transizione a un modello di più ragionevole confronto tra gli obiettivi delle politiche pubbliche affidate ai diversi enti di governo e il loro finanziamento. In particolare, solo dopo un decennio dalla costituzionalizzazione del principio in oggetto il legislatore statale ha insistito sul passaggio da un sistema di erogazione dei trasferimenti basato sul criterio meccanico della cd. “spesa storica” a un sistema fondato su indicatori quali i “fabbisogni standard”¹⁵, nel quale alla garanzia della sostenibilità delle funzioni pubbliche si aggiunge una forte assunzione di responsabilità da parte degli organi di governo, elemento connaturato all’autonomia istituzionale (e di spesa) degli enti locali¹⁶.

In questa prospettiva, anche la sentenza in commento tenta di muovere oltre il criterio della spesa storica, per tutelare i principi costituzionali in un sistema dinamico di allocazione delle risorse. A tal proposito è significativo che la Corte abbia dichiarato illegittime le disposizioni regionali piemontesi facendo riferimento a un criterio procedurale, volto all’accertamento

¹⁴ C. cost., sent. n. 206 del 2001, punto n. 22, *Cons. dir.*

¹⁵ Detto passaggio è stato sancito con il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, adottato in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale.

¹⁶ Cfr. F. PUZZO, *La Finanza regionale*, in AA.VV., *Diritto regionale e degli enti locali*, S. GAMBINO (a cura di), Milano, 2009, 206 ss.

dell'incongrua corrispondenza tra risorse e funzioni, desunta dal giudice delle leggi a partire dal combinato disposto degli artt. 3 e 97 Cost.¹⁷: la riduzione degli stanziamenti è illegittima non solo perché eccede il 50% rispetto ad un precedente esercizio finanziario, ma soprattutto perché sono state lasciate invariate le funzioni dell'ente locale, senza un progetto per la loro riorganizzazione, così prefigurando una riduzione «drastica», non rispondente a «*scopi appropriati e proporzionati alla sua misura*».

L'utilizzo da parte della Corte del principio di buon andamento come parametro di legittimità va sottolineato anche in considerazione dell'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., ad opera della L. cost. 20 aprile 2012, n. 1, in quanto la revisione costituzionale ha incluso il corretto riparto delle risorse finanziarie (e, dunque, il governo e il contenimento della spesa), funzionale al raggiungimento dell'equilibrio finanziario e della sostenibilità del debito pubblico, tra gli elementi costitutivi del buon andamento della pubblica Amministrazione.

Ciononostante, la Corte ha comunque accolto la *quaestio* riferita all'art. 97 Cost., osservando che:

i) il raggiungimento dell'equilibrio finanziario degli enti locali impone comunque alla Regione di programmare gli interventi necessari alla riduzione delle spese degli enti locali in via anticipata rispetto all'approvazione del bilancio di previsione, al fine di evitare – com'è accaduto nel caso di specie – forti tensioni sugli equilibri finanziari degli enti delegati all'esercizio di funzioni amministrative. La Corte costituzionale, in merito, ha espressamente previsto come «*il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio sia espressamente codificato nell'art. 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale stabilisce che "1. L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione". Sotto analoga prospettiva, le norme che producono effetti finanziari innovativi "a carico della [finanza delle regioni] e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite" (art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009) devono essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Per questo motivo, ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata relazione tecnica*»¹⁸ Tale onere può considerarsi, ormai, una specificazione dell'obbligo costituzionale volto ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost.¹⁹

¹⁷ Cfr. G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio*, cit., 1463.

¹⁸ C. cost., sent. n. 188 del 2015, 5.2 *Cons. dir.*

¹⁹ In merito occorre sempre tenere presente che il principio di equilibrio dei bilanci pubblici non deve essere applicato in maniera isolata, bensì deve essere posto a confronto con l'intero testo costituzionale, *in primis* con il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, Cost. Quest'ultima norma, infatti, vincolando tutte le istituzioni repubblicane, limita la discrezionalità del legislatore, imponendo un'interpretazione costituzionalmente

In questo solco si inserisce anche la sentenza in commento, in cui la Corte ha sottolineato che *«una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta una lesione dei principi in considerazione. Dunque, l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità (la stessa Regione, malgrado l'adozione dell'insufficiente incremento di risorse in sede di assestamento del bilancio, precisa la provvisorietà di tale statuizione) non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati” (sentenza n. 188 del 2015)»²⁰.*

ii) per converso, i tagli lineari agli stanziamenti finanziari possono ben essere apodittici ed irragionevoli (per usare le parole della Corte) e, per tali motivi, contrari al buon andamento della pubblica Amministrazione, ove non costituiscano l'esito di un idoneo procedimento che garantisca la “congrua o adeguata corrispondenza” tra funzioni e risorse, con la conseguenza che la dotazione finanziaria per gli enti locali, stabilita a livello regionale, è ragionevole se ad essa corrisponde un *progetto* di impiego di dette risorse. Gli effetti dell'applicazione di tali criteri sul sistema delle autonomie sono particolarmente rilevanti: la Corte suggerisce il passaggio da una stima dei bisogni fondata su criteri indifferenziati ed astratti, quali la popolazione e l'estensione territoriale²¹, a una valutazione attenta dei fabbisogni per ciascuna attribuzione conferita o delegata agli enti territoriali. Si assiste, quindi, ad una duplice novità sul piano amministrativo e normativo: sotto un primo profilo il Legislatore regionale è spinto sempre di più ad allontanarsi dall'utilizzo del criterio storico di finanziamento delle funzioni conferite o delegate; sotto un altro aspetto il canone della ragionevolezza delle risorse va considerato in una prospettiva più ampia rispetto al solo trasferimento di una quota di gettito della fiscalità generale, ovvero mediante la compartecipazione a uno o più tributi regionali, ai sensi del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68;

iii) in terzo luogo, il principio di buon andamento, *«ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma»*, impone che siano approntate *«adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo»*, scongiurando *«l'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi»²².*

Il principio di equilibrio dei bilanci dell'Amministrazione, qui, mostra potenzialità prima inesprese. Il giudizio di compatibilità della legge con l'art. 97 Cost. si mostra come una sorta di “funzione” geometrica, in cui:

- i servizi a rilevanza sociale da erogare alla collettività e il principio di eguaglianza sostanziale costituiscono “variabili indipendenti”

orientata di fronte all'idea dell'incontrovertibilità delle ragioni del Mercato, a difesa dei diritti sociali. In merito si rinvia a L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. 3/2015.

²⁰ C. cost., sent. n. 10 del 2015.

²¹ Criteri richiamati dall'art. 149, comma 5 del T.U.E.L.

²² C. cost., sent. n. 10 del 2015.

- lo “stanziamento delle risorse” costituisce la “variabile dipendente”;
- il “principio di adeguatezza e congruità delle risorse in un contesto di preventiva programmazione” costituisce la “funzione” che collega le due variabili.

3. La manipolazione delle leggi di bilancio.

Il secondo profilo d’interesse della sentenza in esame sta nel fatto che essa va a ingrossare il numero delle recenti pronunce con le quali la Corte costituzionale ha direttamente manipolato il bilancio di un ente pubblico territoriale.

Sino ad un recente passato, infatti, le sentenze additive di prestazione hanno avuto ad oggetto leggi di spesa (tra le quali le leggi “finanziarie” e, oggi, “di stabilità”), ma mai direttamente il bilancio (di previsione) di un ente territoriale.

In merito, il Giudice costituzionale precisa che deve ormai ritenersi superata quella *«risalente concezione dottrinarica, di cui è traccia anche nella sentenza n. 7 del 1959 di questa Corte, secondo cui quella di bilancio sarebbe una legge meramente formale priva di prescrizioni normative»*, in quanto anche mediante *«i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell’ordinamento»*, sicché anche tali atti non possono essere sottratti dalla funzione di controllo della Corte²³.

Nella pronuncia in esame, però, la Corte ha differenziato le leggi di approvazione del bilancio preventivo e quelle di modifica del bilancio in corso d’anno. Se è vero che entrambe *«determinano le risorse da assegnare per il raggiungimento degli obiettivi di competenza dell’ente territoriale»*, le leggi di variazione di bilancio *«hanno quale finalità l’adeguamento delle previsioni iniziali alle nuove realtà economico-finanziarie venutesi a creare in corso di esercizio, in modo da garantire una flessibilità nell’attuazione delle politiche pubbliche sottese all’esercizio di bilancio ed una maggiore rapidità nell’adeguamento alle problematiche emergenti»*.

Dalla differente finalità che ha la legge di assestamento di bilancio la Corte fa derivare la necessità che la *quaestio* che la censura sia articolata con una tecnica argomentativa differente e specifica. Mentre per la legge di bilancio è sufficiente attestare la diminuzione non motivata dello

²³ Sul problema della natura della legge di bilancio, oltre agli studi classici di P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin - New York, De Gruyter, 1971, rist. dell’ed. 1871, trad. it. di C. FORTE, *Il diritto del bilancio*, Milano, Giuffrè, 2007; G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Aalen, Scientia, 1964, rist. anast. dell’ed. 1887, trad. it. di C. FORTE, *Legge e decreto*, Milano, Giuffrè, 1997; per l’interpretazione dell’art. 81 Cost. v. quantomeno V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, Milano, Giuffrè, 1966, spec. 466 sgg.; S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), *La Formazione delle Leggi*, T. II – Art. 76-82, Bologna-Roma, Zanichelli – Foro It., 1979; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985; N. LUPO, *Art. 81*, in *Comm. Cost.* R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), cit.; M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno “*Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*”, Roma, Corte costituzionale, 22 novembre 2013.

stanziamento finanziario operato sulla legge di bilancio per provare la violazione del principio di congrua o adeguata corrispondenza tra risorse e funzioni, in sede di modifiche al bilancio il remittente non può limitarsi a denunciare *sic et simpliciter* il difetto di adeguatezza e congruità delle risorse stanziato rispetto alle funzioni, ma deve indicare in che modo questo criterio si inserisce nella logica della legge di variazione di bilancio, che è quella di garantirne l'equilibrio dei dati finanziari «*laddove le sopravvenienze lo abbiano turbato*».

Riecheggiano, in queste indicazioni, le tesi di dottrina che hanno qualificato la legge di bilancio come «un vero e proprio atto di organizzazione dell'attività finanziaria dello Stato»²⁴ e degli enti territoriali, con la conseguenza che le diverse leggi che intervengono sul bilancio presentano una capacità “organizzativa” specifica, della quale si deve tener conto nel giudizio di costituzionalità.

4. Adeguatezza del finanziamento delle funzioni pubbliche e concretezza del giudizio costituzionale.

Il terzo profilo d'interesse della sentenza in esame è di natura processuale e concerne le modalità di accertamento dell'inadeguatezza delle risorse stanziato in rapporto alle funzioni pubbliche da svolgere.

A tal proposito, è noto l'orientamento della Corte costituzionale concernente le misure con cui il legislatore statale riduce o comprime l'autonomia economico-finanziaria delle Regioni: «*a seguito di interventi del legislatore statale, possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni*»²⁵.

È evidente, però, che per le Regioni non è agevole insorgere, con lo strumento del ricorso diretto, avverso una singola disposizione di legge, atteso che:

- dato il numero e la continua riforma delle disposizioni che incidono nell'autonomia finanziaria delle Regioni, è praticamente impossibile ascrivere a una sola di esse un effetto così grave da integrare il criterio d'illegittimità fissato dalla giurisprudenza costituzionale;

- per l'Amministrazione regionale non è agevole preventivare, anche nel termine di sessanta giorni previsto dalla l. n. 87 del 1953, gli effetti pratici derivanti da una disposizione di legge statale;

- sovente, infine, il legislatore statale prevede la possibilità di un accordo tra lo Stato e le Regioni, concernente il contributo di finanza pubblica imposto alle autonomie territoriali. Tale strumento, però, se da una parte può ampliare i margini dell'autonomia economico-finanziaria di Regioni e enti locali²⁶, dall'altra può costituire un elemento di ulteriore aleatorietà del carico

²⁴ S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 219.

²⁵ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 138 del 1999, 241 del 2012, 188 del 2015.

²⁶ Si v. la sent. Corte cost., n. 19 del 2015, che ha dato un particolare rilievo all'accordo di finanza pubblica che può intervenire tra lo Stato e le autonomie (in quel caso speciali), accordo che è stato considerato uno strumento utile a definire pressoché tutti i nodi dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Regioni.

economico imposto dallo Stato, con l'effetto di ostacolare di fatto l'accesso al rimedio del ricorso diretto alla Corte.

Per una Regione che intenda proporre una questione di legittimità in via principale, dunque, è particolarmente problematica la valutazione dell'effettiva lesività di una disposizione che interviene in materia di coordinamento della finanza pubblica e, di conseguenza, è particolarmente difficile dimostrare in giudizio l'illegittimità della norma censurata. Di riflesso, anche l'accertamento in sede di giudizio costituzionale non può che essere particolarmente complesso e incerto, anche a causa della difficoltà di acquisire dati provenienti da fonti terze rispetto all'Amministrazione statale o regionale²⁷.

Proprio il caso di specie dimostra che i nodi critici sopra accennati sono – se non risolti – certamente mitigati nel caso di una questione di legittimità costituzionale proposta in via incidentale, dato che gli effetti prodotti da una norma che incide nell'autonomia economico-finanziaria di un ente territoriale sono rappresentati e accertati già nel giudizio *a quo*. In quella sede, infatti, le parti possono illustrare la condizione di fatto derivante dall'applicazione della disposizione contestata, condizione che viene riportata alla Consulta tramite il filtro del giudice remittente, figura terza, imparziale e dotata di pieni poteri di accertamento in fatto.

Non è un caso che, nella sentenza in commento, la Corte prenda atto dell'incongruità delle risorse apprestate dalla legge regionale censurata tramite due canali: l'autonoma «*lettura dei bilanci regionali*» e «*l'accertamento nei giudizi a quibus*», per come rappresentato nelle ordinanze di rimessione²⁸.

L'insegnamento che se ne trae è che le questioni concernenti l'autonomia economico-finanziaria delle Regioni e degli enti territoriali presentano un particolare grado di “concretezza”, che può stridere con il giudizio in via principale (che si caratterizza, invece, per una particolare “astrattezza e politicità”²⁹) e che si coniuga meglio con la struttura del giudizio incidentale.

²⁷ Sul problema dell'istruttoria nel processo costituzionale nei giudizi aventi effetti economico-finanziari la dottrina si è interrogata a seguito della nota sent. Corte cost., sent. n. 70 del 2015. Si v. in particolare C. FAVARETTO, *Le conseguenze finanziarie delle decisioni della Corte costituzionale e l'opinione dissenziente nell'A.S. 1952: una reazione alla sentenza 70/2015?*, in *Oss. Fonti*, 2015; L. MADAU, *L'incidenza del nuovo articolo 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale: prime osservazioni*, in *Amm. e cont. Stato e enti pubblici*, 2015; S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2015. Più in generale sul tema dell'istruttoria v. il recente contributo di G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012.

²⁸ Va, però, precisato che la possibilità di agevolarsi dell'istruttoria svolta dal giudice remittente non risolve i problemi dell'istruttoria concernente gli effetti di una sentenza “di spesa” sull'equilibrio del bilancio dello Stato o degli altri enti territoriali.

²⁹ Così, per definire il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione, A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, 583. Sulla natura “astratta” del giudizio preventivo e in via d'azione, v. il classico studio di M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 1968. Si vedano, però, le precisazioni di A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2004, 305 ss., che pone l'attenzione sulla “natura contenziosa” del giudizio in via d'azione e sull'interesse ad agire come requisito

Alla luce di quanto sopra indicato, ci si potrebbe attendere che, nel prossimo futuro, stante l'acquisita centralità delle questioni di natura economico-finanziaria anche nel rapporto tra Stato e autonomie, il giudizio costituzionale in via incidentale recuperi alcune delle posizioni perse nel corso dell'ultimo quindicennio, in cui l'andamento statistico dei lavori della Corte ha evidenziato l'esplosione dei giudizi in via principale, determinato dalla necessità di assestamento dell'ordinamento regionale a seguito della riforma del Titolo V³⁰.

d'ammissibilità delle censure, per sottolineare che anche la questione sollevata in via principale non può non avere elementi di concretezza.

³⁰ Cfr. S. PANIZZA, *Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, R. ROMBOLI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2014, 13 ss., nonché, da ultimo, i dati statistici allegati alla *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, Roma, Palazzo della Consulta, 11 aprile 2016.