



15 GIUGNO 2016

La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali: se la Corte costituzionale decide sugli stanziamenti di bilancio.

di Lio Sambucci

Professore aggregato di Contabilità di Stato
Sapienza – Università di Roma



La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali: se la Corte costituzionale decide sugli stanziamenti di bilancio.*

di Lio Sambucci

Professore aggregato di Contabilità di Stato
Sapienza – Università di Roma

Sommario: **1.** Alcuni elementi introduttivi. L'evoluzione della legislazione in materia di bilancio e contabilità pubblica. Sistema delle autonomie e neocentralismo. **2.** La tendenza neocentralista: quali prospettive per l'autonomia finanziaria e l'autonomia contabile delle regioni? Corte costituzionale e bilancio della regione: l'accesso allo scrutinio di legittimità costituzionale. **3.** Le considerazioni della Corte costituzionale: a) autonomia di bilancio e principio di ragionevolezza, un rapporto di difficile composizione. **4.** ... segue: b) autonomia di bilancio e buon andamento della pubblica amministrazione. Nuova formulazione dell'art. 97 Cost. e diretta relazione con il principio di equilibrio di bilancio. **5.** ... segue: c) violazione dell'autonomia finanziaria. I parametri di valutazione. Attualità delle posizioni tradizionali della giurisprudenza costituzionale. **6.** Le conseguenze della sentenza. L'equilibrio di bilancio quale valore primario del sistema finanziario e di amministrazione. Corte costituzionale e controllo sulla legge di bilancio.

1. Alcuni elementi introduttivi. L'evoluzione della legislazione in materia di bilancio e contabilità pubblica. Sistema delle autonomie e neocentralismo

Negli ultimi anni, il legislatore statale è intervenuto molto significativamente sull'ordinamento contabile pubblico: con legge 31 dicembre 2009, n. 196¹, recante la nuova legge generale di contabilità e finanza pubblica; con d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, recante disposizioni di

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Va rilevato che già la legge 7 aprile 2011, n. 39 ha apportato le prime modifiche alla legge n. 196/2009, in particolare, quelle «conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri». Sul nuovo assetto della contabilità e del bilancio dello Stato, vedi M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Contabilità di stato e degli enti pubblici*, Torino, 2015, p. 83.

«attuazione dell'art. 2 legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili»; con d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante «disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 legge 5 maggio 2009, n. 42»². E, ancora, con legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, la quale, come noto, ha introdotto il «principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», riformando l'art. 81 Cost.; e con legge 24 dicembre 2012, n. 243, di «attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, comma sesto, Cost.»³. Da ultimo, è stato approvato il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 118/2011), che ha introdotto una disciplina dettagliata dell'ordinamento contabile regionale ed ha modificato in modo rilevante l'ordinamento contabile degli enti locali⁴. Si tratta di produzione legislativa pervasiva, riguardante la generalità dei livelli istituzionali, attestativa di un nuovo corso riformatore della contabilità e dei bilanci pubblici, che, a distanza di circa quindici anni (dalla precedente riforma del sistema contabile pubblico), si innesta in un più ampio processo di riforma delle istituzioni e della amministrazione pubblica, di segno diverso (se non opposto), tuttavia, rispetto a quello che aveva caratterizzato le riforme amministrative degli anni novanta del secolo scorso, quando l'obiettivo perseguito dall'ordinamento riguardava essenzialmente la valorizzazione delle autonomie, e che era culminato nella legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (recante, come noto, «modifiche al titolo quinto della parte seconda della

² In effetti, all'art. 2, comma 1, legge n. 42/2009 è precisato che la delega legislativa è conferita, oltre che «al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni; anche «al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica». Sulla difficile compatibilità della disciplina legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici con l'autonomia degli enti territoriali, vedi ampiamente L. SAMBUCCI, *La Contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., p. 355.

³ Ma devono essere segnalati anche altri provvedimenti legislativi che incidono direttamente sugli assetti contabili pubblici: ad esempio, il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, recante «riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa»; il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, di disciplina dei «meccanismi sanzionatori e premiali, relativi, a regioni, città metropolitane, province e comuni»; il d.lgs. 27 ottobre 2011, n. 199, recante «disciplina del dissesto finanziario delle università e di commissariamento degli atenei»; il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18, recante «introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università»; il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 54, di «attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri». In materia di controlli, devono essere segnalate le disposizioni di cui agli artt. 1 e 3 d.l. 10 ottobre 2010, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, le quali ampliano significativamente i controlli della Corte dei conti sui bilanci (e sui rendiconti) degli enti territoriali.

⁴ Sulla nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 126/2014, vedi L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali*, cit., p. 354.

Costituzione»): oggi, infatti, la tendenza è quella di comprimere ovvero di ridimensionare – a Costituzione invariata - lo spazio autonomistico degli enti territoriali⁵, che, come noto, aveva trovato importante ampliamento con la citata revisione costituzionale del 2001, e rinforzare la vocazione centralista del sistema pubblico, esponendo a cedimenti i profili di autonomia che nella Carta fondamentale avevano trovato (e formalmente ancora trovano) riconoscimento e garanzia⁶. Il citato legislatore delle ultime riforme contabili - ovvero degli strumenti di decisione finanziaria e delle relative procedure - ha assecondato la nuova tendenza dell'ordinamento, anzi imprimendovi estensione pervasiva, spingendosi – ai limiti della compatibilità costituzionale⁷ - fino, come detto, e non era mai accaduto prima⁸, alla disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile delle regioni (ma, per il carattere minuzioso delle prescrizioni, si tratta di un vero e proprio regolamento della contabilità delle regioni); e, in relazione ai profili finanziari, fissando – tra le altre, con legge cost. n. 1/2012 e con legge n. 243/2012 – principi e prescrizioni che

⁵ In proposito, A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "pareggio" di bilancio*, in *Le Regioni*, 2014, p. 63, rileva che «alla riforma del Titolo V ha fatto seguito, in questi anni, una legislazione ordinaria contraddittoria, che, per un verso, si è mossa da una certa idea del disegno di autonomia finanziaria delineato dalla Costituzione ed ha avuto la pretesa di dargli attuazione, ma che, per altro verso e contestualmente, si è mossa in tutt'altra direzione. Di queste due tendenze, quella che ha poi trovato applicazione ben oltre la scrittura di disposizioni legislative e che ha prodotto effetti sulla finanza degli enti, è stata logicamente la seconda, giustificata con la necessità di fronteggiare situazioni emergenziali che in realtà hanno costituito (e sono destinate a costituire) la normalità». Nello stesso lavoro, la dottrina ultima citata riporta i dati elaborati dal Servizio bilancio della Camera dei Deputati (sulla base dei dati della Ragioneria generale dello Stato) dimostrativi della enorme (impressionante) entità della riduzione – nel periodo dal 2009 al 2014 - delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali.

⁶ In proposito, vedi G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2014, p. 6, il quale ha rilevato che la prospettiva di riordino dell'autonomia finanziaria regionale e locale è stata «travolta dal neocentralismo della "legislazione della crisi"». Vedi anche S. MANGIAMELI, *Regioni e autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, p. 164, secondo cui «il processo di ricentralizzazione è iniziato subito dopo la riforma del titolo V a causa dell'inadeguata attuazione costituzionale delle nuove disposizioni da parte del Parlamento, del Governo e, persino, del giudice costituzionale».

⁷ Tra l'altro, come già si è avuto modo di sostenere (vedi L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali*, cit., p. 356), la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. non può ritenersi comprensiva (come, invece, ha fatto il citato legislatore statale, con il d.lgs. n. 126/2014) di tutti i profili della contabilità delle regioni e degli enti locali; né l'intervento invasivo del legislatore statale può riuscire a trovare copertura nella materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, comma 3, Cost., in relazione alla quale, come noto, il potere legislativo statale è limitato alla definizione dei principi fondamentali.

⁸ In effetti, in passato – prima che l'autonomia delle regioni trovasse rinforzo costituzionale con la riforma introdotta da legge cost. n. 3/2001 - il legislatore statale si era "limitato" a stabilire, con finalità soprattutto di coordinamento dei bilanci pubblici, i «principi fondamentali in materia di bilancio e di contabilità delle regioni»: prima, con legge 19 maggio 1976, n. 335; e poi, con d.lgs. 2000, n. 76 (abrogato dall'art. 77 d.lgs. n. 118/2011, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 126/2014).



comprimono le potenzialità evolutive dell'art. 119 Cost. come introdotto da legge cost. n. 3/2011 ed appaiono suscettibili di svalutare l'autonomia finanziaria⁹ riconosciuta in Costituzione agli enti territoriali, e, quindi, di neutralizzare il sistema delle autonomie ivi definito¹⁰.

Le ragioni di una tale “controriforma”¹¹ possono essere rinvenute, in via generale, nella sostanziale sfiducia dell'ordinamento nei confronti delle regioni e degli enti locali, i quali, nella diffusa convinzione della loro inadeguatezza (rispetto alla gestione delle pubbliche risorse), vengono posti nella condizione di “non nuocere” (dal punto di vista finanziario). Tuttavia, la vera ragione della inversione di tendenza è di altra natura (ovvero non solo di ordine socio-politico), e risiede nell'incapacità dello Stato di recepire il nuovo sistema delle autonomie come definito dalla riforma costituzionale del 2001, soprattutto in considerazione – ovvero a causa – delle difficoltà dello Stato stesso (aggravate dalla congiuntura recessiva) a fare fronte agli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni comunitarie: non potendo attendere il pieno funzionamento del nuovo sistema, non rimane altro che, in estrema sintesi, accentrare la gestione delle risorse finanziarie e ridurre quanto più possibile gli spazi di decisione finanziaria degli enti autonomi.

⁹ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 50, rileva che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali va concepita «in termini di potere decisionale», che deve necessariamente articolarsi «in autonomia di spesa (possibilità di decidere come impiegare le risorse a disposizione nell'ambito delle competenze dell'ente), in autonomia di entrate (possibilità di decidere il loro importo e principalmente di farlo mediante l'espansione o contrazione del prelievo fiscale) e in indipendenza finanziaria (disponibilità di risorse il cui importo non dipenda da decisioni dei livelli di governo sovraordinati, in quanto, anche nel caso dei trasferimenti finanziari, la loro entità risulti dalla semplice applicazione di regole predeterminate e stabili e non da decisioni contingenti dei soggetti finanziatori)». Vedi anche A. BRANCASI, *Uguaglianza e disuguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 933; Id., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2004, p. 463. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Le Regioni*, 2004, p. 441, osserva che «l'autonomia finanziaria è una pietra angolare: se non ci sono risorse, rimane il nudo potere; e se non c'è il potere-dovere di reperirle, manca ogni genere di responsabilità». Per una ricostruzione del sistema della finanza territoriale in esito a legge cost. n. 3/2001, vedi anche L. SAMBUCCI, *La programmazione finanziaria negli enti locali*, Napoli, 2009, p. 43.

¹⁰ Vedi anche M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, 2003, p. 10, il quale rileva che la legge cost. n. 1/2012 «determina una sensibile riduzione dell'autonomia regionale e locale perché diminuisce fortemente l'autonomia finanziaria» ed evidenzia come la nuova disciplina sia «frutto di un approccio politico-culturale chiaramente opposto al modello disegnato nel 2001, del quale si potrebbe perfino mettere in discussione la conformità al principio del “riconoscimento” e, soprattutto, della “promozione” delle autonomie locali scolpito nell'art. 5 Cost.».

¹¹ Come è stata definita da M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012*, cit., 11.



2. La tendenza neocentralista: quali prospettive per l'autonomia finanziaria e l'autonomia contabile delle regioni? Corte costituzionale e bilancio della regione: l'accesso allo scrutinio di legittimità costituzionale

1. - La tendenza neocentralista trova manifestazione anche nella giurisprudenza costituzionale, la quale sembra avallare scelte legislative compressive dell'autonomia finanziaria delle regioni, e più in generale, degli enti territoriali, interpretando in senso estensivo il valore (super)costituzionale del coordinamento della finanza pubblica¹²; ed esteso il sindacato di costituzionalità alle previsioni finanziarie contenute nei bilanci regionali, sulla base del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, del parametro di equilibrio tendenziale di bilancio di cui al quarto comma dell'art. 81 Cost. nella sua originaria formulazione¹³, dei valori della armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali: con ciò contribuendo a dare solidità al processo di svuotamento dell'autonomia contabile di regioni ed enti locali¹⁴, di ridimensionamento degli strumenti di decisione finanziaria, con inevitabile impatto diminutivo sull'autonomia finanziaria degli stessi enti territoriali.

¹² In proposito, da ultimo, vedi, anche in via riassuntiva della elaborazione giurisprudenziale sul punto specifico, Corte cost. 10 febbraio 2016, n. 38, ove si ricorda che la Corte ha ripetutamente affermato che «possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, giacché il finalismo insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi la logica della norma di dettaglio (sentenza n. 205 del 2013). Cortemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, che può essere perseguito anche tramite norme finanziarie che non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, questa Corte ha affermato che la specificità delle prescrizioni di per sé neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione». Vedi anche Corte cost. 9 giugno 2015, n. 153, la quale ha ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha qualificato come principi fondamentali di coordinamento finanziario norme che ponevano limiti a singole voci della spesa relativa al personale, sul presupposto che la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tener conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia.

¹³ Come noto, e come accennato, l'art. 81 Cost. è stato riformato da legge cost. n. 1/2012 (intitolata, come detto, «introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», in esito alla quale, come accennato, il principio di equilibrio di bilancio ha trovato esplicitazione in Costituzione. Come anche accennato, i nuovi principi introdotti dal legislatore costituzionale ultimo citato hanno trovato prima attuazione con legge n. 243/2012.

¹⁴ In altra sede (L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 324) si è osservato come l'autonomia contabile - strettamente collegata (ma non coincidente, e non solo in funzione strumentale) all'autonomia finanziaria, e, più in generale, a quella politica - debba essere intesa non solo come capacità della regione di definire proprie discipline e procedure contabili e di bilancio (profilo, questo, definitivamente mortificato con il d.lgs. n. 126/2014, che, come accennato, ha stabilito la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile delle regioni: vedi, ampiamente sul punto, L. SAMBUCCI, *op. ult. cit.*, p. 338), ma anche come capacità dell'ente di autodeterminarsi in ordine agli



Appare paradigmatica della riferita tendenza della giurisprudenza costituzionale, Corte cost. 9 giugno 2015, n. 188. La Corte, in sostanza, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale (della legge approvativa) del bilancio della Regione Piemonte in relazione ad un capitolo di spesa, i cui stanziamenti sono stati ritenuti dai giudici costituzionali inadeguati per l'esercizio, da parte delle province (*recte*: di due province), delle funzioni amministrative loro conferite dalla stessa regione¹⁵. La giurisprudenza ultima citata – che presenta diversi aspetti di novità¹⁶ – si espone ad alcuni profili di dubbio.

2. - Per l'esatta comprensione del portato della giurisprudenza costituzionale ultima citata, si rendono necessari alcuni richiami in ordine al fatto processuale. Le questioni sono pervenute allo scrutinio della Corte costituzionale a seguito di due ordinanze di rimessione pronunciate dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nell'ambito di due giudizi promossi rispettivamente dalla Provincia di Alessandria e dalla Provincia del Verbano Cusio Ossola, le quali avevano impugnato la delibera della Giunta regionale recante l'individuazione ed il riparto, per l'anno 2013, delle risorse finanziarie destinate all'esercizio delle funzioni conferite (dalla stessa regione) agli enti locali. Secondo le due province ricorrenti, le risorse finanziarie previste nel bilancio regionale erano del tutto inadeguate per l'esercizio delle funzioni conferite, in quanto «non sufficienti neppure a coprire gli oneri relativi alle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla regione alle due province per l'espletamento di tali funzioni». Il Tribunale amministrativo rimettente, rilevato che gli importi previsti dagli atti deliberativi impugnati «sarebbero manifestamente insufficienti a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far

interventi da realizzare ed agli obiettivi da conseguire con le risorse disponibili, in ordine alle destinazioni da imprimere alle risorse stesse: la qual cosa avviene, come noto, con la decisione di bilancio.

¹⁵ Per la precisione, Corte cost. 9 giugno 2015, n. 188 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, legge reg. Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015) e dell'art. 1 legge reg. Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), in combinato disposto con l'Allegato A delle suddette leggi, relativamente all'unità previsionale di base DB05011, capitolo 149827R, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge reg. Piemonte n. 34/1998 (e da altre leggi che ad essa si richiamano).

¹⁶ È una delle poche volte in cui la Corte si addentra nella valutazione di uno stanziamento di spesa di bilancio, basandosi sul criterio di ragionevolezza, e non, come era sempre avvenuto, in riferimento ai principi di equilibrio tendenziale di bilancio e di copertura delle spese di cui all'art. 81 Cost.; è la prima volta che una disposizione della legge di bilancio (approvativa di uno stanziamento di spesa) riesce a trovare impugnazione costituzionale in via incidentale. In dottrina, anche di recente, è stata ricordata la «sostanziale impraticabilità di un accesso in via incidentale che riguardi eventuali leggi di spesa o, addirittura la stessa legge di bilancio»: così, T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 70.



fronte all'esercizio delle funzioni conferite alle due province ricorrenti»; e considerato che sulla base degli stanziamenti di bilancio (per l'anno finanziario 2013) le risorse da assegnare alle due province per l'esercizio delle funzioni conferite non potevano che essere quelle indicate nelle deliberazioni impugnate; ha dubitato della legittimità costituzionale – in relazione agli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost. - della legge regionale di approvazione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale (legge reg. Piemonte n. 9/2013) e della legge di assestamento del bilancio (legge reg. Piemonte n. 16/2013, nella parte in cui – unità previsionale DB050011, capitolo 149827R (“Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite”) – prevedevano ovvero autorizzavano stanziamenti insufficienti per l'espletamento delle funzioni conferite. Osserva, tra l'altro, il giudice *a quo*, che la «consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle province per le funzioni loro delegate» ne «violerebbe l'autonomia finanziaria di cui agli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.)»; e che «il ruolo delle autonomie locali, quale attualmente disegnato dalle richiamate norme costituzionali, non potrebbe considerarsi compatibile con una drastica riduzione dei servizi che gli enti locali sono chiamati a fornire ai cittadini, se giustificata esclusivamente da considerazioni di carattere finanziario fondate sull'equilibrio di bilancio».

3. – La Corte si pone preliminarmente il problema della ammissibilità delle questioni sollevate dal giudice rimettente, che viene considerato in relazione a due profili. Innanzitutto, si interrogano, i giudici costituzionali, in ordine alla ammissibilità di obiezioni rivolte nei confronti di «disposizioni di legge che, in sede di bilancio preventivo, determinano le risorse da assegnare alle varie missioni che l'ente territoriale deve fronteggiare»; e riconoscono che «si tratta, nel caso delle scelte di bilancio, di decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari»¹⁷: scelte che, «essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale». La giurisprudenza in esame ritiene di superare la questione di ammissibilità richiamando il principio espresso da Corte cost.

¹⁷ Sulla natura politica del bilancio pubblico, A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di Contabilità di Stato*, Roma, 1986, p. 102, ha osservato, con riguardo al bilancio dello Stato, che le profonde riforme che hanno interessato la contabilità pubblica nella seconda metà degli anni settanta del secolo scorso, hanno «trasformato l'atto bilancio in un atto di indirizzo politico ed economico», che non è più soltanto un documento espressivo dell'equilibrio della gestione dell'ente; rilevando, al fine di evidenziare la profonda evoluzione rispetto alla precedente disciplina, come una «cosa è programmare in funzione di un equilibrio di pareggio fra entrata e spesa, altra cosa è programmare scelte politiche ed economiche ed utilizzare il bilancio per conseguirle».



23 maggio 1990, n. 260, secondo cui «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale».

La conclusione cui perviene la Corte osservata è solo parzialmente condivisibile (nei sensi che saranno evidenziati), e rimane, peraltro, scarsamente convincente nell'impianto motivativo, in quanto si fonda su una ricostruzione parziale degli assunti della giurisprudenza citata e, soprattutto, non sviluppa alcuni profili significativi in relazione alla "particolarità" della materia (in parte rilevati dalla stessa Corte). In proposito, rilevato che Corte cost. n. 260 del 1990 era chiamata a valutare la legittimità costituzionale non (della congruità) di uno stanziamento di bilancio (ovvero di una disposizione della legge regionale approvativa del bilancio, e, quindi, autorizzativa di uno stanziamento ivi previsto) ritenuto inadeguato, ma di una disposizione di legge statale che prevedeva che le somme derivanti dall'aumento di un'entrata tributaria fossero acquisite per intero al bilancio dello Stato; deve essere osservato che i postulati riportati sono stati fissati dalla giurisprudenza citata in relazione al principio di equilibrio tendenziale di bilancio di cui all'art. 81 Cost.¹⁸, un parametro che è rimasto del tutto estraneo al giudizio definito da Corte cost. n. 188/2015¹⁹. Ne deriva che l'evocazione assertiva del principio, utilizzato dalla Corte per "autorizzare" l'accesso allo scrutinio di costituzionalità, è insuscettibile, da sola, di dare risposta esauriente al quesito preliminare che si è posto la Corte stessa (peraltro, senza che vi fossero obiezioni specifiche delle parti²⁰): la quale non si è chiesta genericamente se la legge di bilancio potesse ritenersi sottratta allo scrutinio di costituzionalità, ma si è interrogata, più specificatamente, sulla ammissibilità di «questioni rivolte contro disposizioni di legge che, in sede

¹⁸ Nello specifico, Corte cost. n. 260 del 1990 rileva che pur se la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato che dall'art. 81 Cost. derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, «da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte».

¹⁹ Peraltro, nella fattispecie definita da Corte cost. n. 260 del 1990, il principio di equilibrio tendenziale del bilancio di cui all'art. 81 Cost. viene evocato in giudizio non per sostenerne la vulnerazione da parte delle norme sospettate di incostituzionalità, ma quale parametro costituzionale la cui protezione avrebbe dovuto indurre, nella fattispecie esaminata, nel senso del rigetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (in quanto una pronuncia di accoglimento avrebbe determinato l'alterazione degli equilibri di bilancio).

²⁰ Come risulta dalla lettura del «ritenuto in fatto» di Corte cost. n. 188 del 2015, né la Regione Piemonte né, ovviamente, le altre parti deducono l'inammissibilità delle questioni nei sensi considerati dalla Corte.



di bilancio preventivo, determinano le risorse da assegnare alle varie missioni che l'ente territoriale deve fronteggiare». Nel primo caso, infatti, si sarebbe trattato di una domanda dalla risposta scontata, e non solo per la richiamata posizione giurisprudenziale, la quale si limita a cristallizzare un principio di elementare ragionevolezza, non essendo ricavabili dall'ordinamento giuridico elementi che possano indurre a ritenere che la legge di approvazione del bilancio in quanto tale debba considerarsi sottratta al sindacato di costituzionalità. In verità, la Corte in esame, ponendosi il problema, evidenzia il carattere di novità della questione: è praticamente la prima volta che la Corte costituzionale è chiamata a valutare, in sostanza, la congruità di uno stanziamento di bilancio rispetto alle finalità sue proprie, e, segnatamente, di uno stanziamento di spesa (che, nel caso di specie, è stato ritenuto insufficiente ad assicurare l'esercizio di funzioni delegate dalla regione a due province²¹). E rispetto alla nuova questione, la Corte ha voluto fissare un principio orientativo: non solo la legge di approvazione del bilancio non può ritenersi sottratta allo scrutinio di costituzionalità, ma sono ammissibili anche questioni che riguardino disposizioni della legge di bilancio approvative dei («che determinano le risorse da assegnare» ai) singoli stanziamenti²².

Come accennato, l'impostazione è solo parzialmente condivisibile, e solo nei suoi profili generali ed astratti, non potendosi immaginare che esista, in materia di bilancio, «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Peraltro, la posizione espressa dalla Corte rimane scarsamente convincente per il carattere assertivo dell'impianto ricostruttivo: nel senso che, come detto, non trovano adeguato sviluppo alcuni profili, pure richiamati nella sentenza, che avevano indotto il quesito preliminare di ammissibilità. In effetti, come la Corte esaminata ha rilevato, le scelte di bilancio costituiscono «decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari»: scelte che, «essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale». Si tratta di postulati che avrebbero imposto un sforzo motivativo volto a dare organicità ai due assunti, in apparenza inconciliabili, richiamati dalla giurisprudenza costituzionale: il principio secondo cui la legge di bilancio non può ritenersi sottratta al sindacato di legittimità costituzionale, e, quindi, lo

²¹ Come si vedrà, la disposizione (della legge di bilancio della regione Piemonte per l'anno 2013) approvativa del capitolo di spesa è stata ritenuta vulnerativa dei principi di cui agli artt. 3, 97 e 119 Cost. (come accennato, l'art. 81 Cost. è parametro costituzionale non considerato nella giurisprudenza esaminata).

²² Ovvero: non possono essere ritenute inammissibili questioni di legittimità costituzionale solo perché riguardino disposizioni della legge di bilancio approvative degli stanziamenti di spesa.

scrutinio di costituzionalità sarebbe sempre ammesso; e quello secondo cui le scelte di bilancio sono caratterizzate da insindacabile discrezionalità politica, e, quindi, tali decisioni (in quanto insindacabili) sono sottratte al controllo, alla valutazione, al giudizio di altra autorità. Il secondo postulato esclude ovvero circoscrive lo spazio di operatività del primo²³: per cui il principio che si può ricavare dalla lettura combinata dei due assunti è nel senso di ritenere che lo scrutinio di legittimità costituzionale sulla legge di bilancio è ammesso in generale, ad esclusione dei casi in cui le questioni dedotte investano il “merito” della scelta di politica economico-finanziaria trasfusa nel bilancio (ovvero nelle previsioni finanziarie)²⁴. Si tratta di conclusione diversa da quella cui giunge la giurisprudenza costituzionale citata, la quale, invece, ritiene ammissibili, senza “esclusioni”, questioni di legittimità costituzionale che riguardino disposizioni della legge di bilancio determinative delle risorse da assegnare alle diverse missioni (ed ai diversi capitoli)²⁵: le

²³ In verità, i postulati fissati dalla giurisprudenza costituzionale richiamata contengono un ulteriore elemento di contraddizione: infatti, la Corte, dopo aver ritenuto che le scelte di bilancio sono «frutto di un’insindacabile discrezionalità politica», osserva che, proprio per i riferiti caratteri, tali scelte «esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale». Ora, è evidente che se la discrezionalità politica fosse stata ritenuta del tutto insindacabile (come l’utilizzazione del termine «insindacabile» senza ulteriore aggettivazione autorizzare a ritenere), il «rispetto» dovuto dalla Corte sarebbe dovuto essere assoluto, e non «particolare» e «sostanziale». Questo significa, in sostanza, che la Corte ritiene sindacabile, pur se con «particolare e sostanziale rispetto», la «insindacabile discrezionalità politica».

²⁴ Sul punto, si possono ragionevolmente confrontare due diverse impostazioni: una di garanzia piena della discrezionalità politica, la quale, nel merito, è sottratta ad ogni possibile sindacato; un’altra secondo cui la discrezionalità politica, anche in relazione al merito, sarebbe sindacabile in caso di irragionevolezza. La seconda soluzione trova un ostacolo impegnativo nella difficoltà di individuare fattori oggettivi di esercizio della valutazione di irragionevolezza, e tale difficoltà si aggrava in modo pressoché irrimediabile se si tratta di valutare, come nel caso in esame, la congruità di uno stanziamento di spesa del bilancio. In ogni caso, nella seconda opzione, deve ritenersi che il sindacato della discrezionalità politica può avvenire solo per manifesta e grave irragionevolezza, e sempre che si determini la vulnerazione di ulteriori valori costituzionalmente garantiti: i quali, comunque, con riguardo al caso specifico (previsioni di spesa del bilancio), devono essere parametrati in relazione al principio di equilibrio di bilancio, nella sua nuova declinazione costituzionale (in esito a legge cost. n. 1/2012: sul punto specifico, si dirà avanti). Ne segue che proprio su tali aspetti dovranno trovare deduzione i profili di illegittimità costituzionale (e proprio su tali aspetti dovrà essere esercitato lo scrutinio preliminare di ammissibilità delle questioni). È utile osservare che, nella fattispecie considerata, il giudice rimettente si è limitato (almeno stando a quanto riportato dai giudici costituzionali nel «ritenuto in fatto») a rilevare la violazione dell’art. 3 Cost., «sotto il profilo dell’irragionevolezza, in quanto la drastica riduzione degli stanziamenti disposta dalla regione non terrebbe conto dell’esigenza (logica, ancor prima che giuridica) che le funzioni assegnate siano conferite unitamente alle risorse disponibili per il loro svolgimento, in considerazione del livello dei costi delle funzioni medesime». Sembrerebbe trattarsi, in verità, di deduzioni insufficienti, per il loro carattere unicamente assertivo, a rendere possibile il superamento la verifica preliminare di ammissibilità, e inidonee a dare configurazione alla grave e manifesta irragionevolezza che renderebbe possibile il sindacato di legittimità costituzionale su scelte finanziarie (cristallizzate nella legge di approvazione del bilancio) caratterizzate da discrezionalità politica.

²⁵ Una conclusione, quella cui giungono i giudici costituzionali, che, come detto, non può trovare specifici argomenti di sostegno in Corte cost. n. 260 del 1990, la quale (sul punto) ha deciso in ordine alla

quali (questioni), quindi, secondo la Corte osservata, devono essere valutate nel merito (dei sospetti di incostituzionalità denunciati) - pur se con «particolare e sostanziale rispetto da parte del giudice di costituzionalità delle leggi» - non potendosi ipotizzare, per ripeterlo con le parole della stessa Corte, «che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità» né che sussista, in materia di legge di bilancio, «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi»²⁶. Tuttavia, tale ultimo principio, già condivisibile solo nei sensi precisati, non è convincente nella parte in cui stabilisce²⁷, in sostanza, l'automatica ammissibilità di ogni questione di legittimità costituzionale che investa disposizioni della legge di approvazione del bilancio o disposizioni che determinino l'ammontare dello stanziamento di bilancio²⁸. Al contrario, proprio la prudenza evocata, in materia, dalla stessa giurisprudenza costituzionale («particolare e sostanziale rispetto»), se non impone maggiore rigore, certo non autorizza cedimenti nello scrutinio di accesso al sindacato di legittimità costituzionale. Ne deriva che, nella fattispecie specifica, andava verificato con attenzione – stando alla soluzione ricostruttiva proposta - che i rilievi del giudice rimettente non riguardassero il “merito” – e, cioè, profili

ammissibilità delle questioni di costituzionalità nell'ambito di una fattispecie in cui le obiezioni (di inammissibilità) erano state sollevate in relazione alla violazione del principio di equilibrio tendenziale di bilancio (e, cioè, in sostanza: le questioni di costituzionalità sono inammissibili in quanto, ove accolte, determinerebbero una alterazione degli equilibri di bilancio). Un principio condivisibile (rispetto al caso specifico), quello stabilito dalla Corte citata, in quanto la eventuale violazione del principio evocato andava verificata nel merito; dovendosi, tuttavia, da un lato, ribadire che quello dell'equilibrio di bilancio è parametro costituzionale rimasto del tutto estraneo nella fattispecie qui esaminata (sia nella ricostruzione del giudice rimettente sia in quella della regione, oltre che nella sentenza). Né, da altro lato, può rimanere privo di ogni considerazione l'attuale diverso (profondamente evoluto) contesto costituzionale, caratterizzato da un marcato rinforzo del principio di equilibrio di bilancio, in seguito alla riforma dell'art. 81 Cost. introdotta da legge cost. n. 1/2012: circostanza che concorre ulteriormente ad indebolire una ricostruzione fondata (in sede di scrutinio di ammissibilità) esclusivamente sul richiamo assertivo ai principi fissati da Corte cost. n. 260 del 1990, senza che vi sia stato alcuno sforzo di contestualizzazione.

²⁶ Pur dovendo ribadire che la fattispecie definita da Corte cost. n. 260 del 1990 (che costituisce la fonte giurisprudenziale da cui la corte esaminata ha ricavato i principi applicati) non riguardava (l'illegittimità costituzionale di) disposizioni della legge di bilancio né si disputava in ordine alla adeguatezza di stanziamenti di spesa previsti nella legge di bilancio.

²⁷ Peraltro, in contraddizione con l'assunto della insindacabilità della discrezionalità politica che caratterizza le scelte di bilancio, espressamente riportato anche da Corte cost. n. 188 del 2015.

²⁸ Se è condivisibile l'impostazione che esclude che le disposizioni della legge di bilancio – solo perché tali - possano ritenersi sottratte al sindacato di legittimità costituzionale; allo stesso modo, deve escludersi che ogni questione di legittimità costituzionale sia ammissibile solo perché riguardi le disposizioni della legge di bilancio. Al contrario, in tali casi, proprio in attuazione del principio fissato da Corte cost. n. 260 del 1990 (espressamente richiamato da Corte cost. n. 188 del 2015), lo scrutinio di accesso al sindacato di costituzionalità deve essere esercitato con estremo rigore, in quanto è concreto il rischio che i rilievi possano investire – per i caratteri della legge di bilancio - profili attinenti la «insindacabile discrezionalità politica»: e, a maggior ragione, ciò deve avvenire quando, come nel caso esaminato, i rilievi riguardino la pretesa insufficienza di uno stanziamento di spesa del bilancio di previsione di un ente autonomo.

attinenti la discrezionalità politica dell'organo di governo nell'adozione - della scelta di politica economico-finanziaria che aveva trovato traduzione finanziaria nella previsione in bilancio di quel certo stanziamento (in quella certa misura) per quella certa spesa²⁹. Invece, la Corte, nel caso esaminato, non si è soffermata sul punto; né ha provato a sviluppare un ragionamento che potesse condurre alla traduzione in parametri oggettivi di quel «rispetto», «particolare e sostanziale», che si impone al giudice costituzionale per il superamento della barriera di insindacabilità della discrezionalità politica che caratterizza le scelte sussunte nel bilancio di previsione dell'ente. Con la conseguenza che la discrezionalità politica insindacabile (perché lo dice la Corte) della regione è rimasta assoggettata alla valutazione discrezionale dei giudici costituzionali, senza, peraltro, che siano stati indicati parametri di riferimento del controllo, se non il “prudente apprezzamento della Corte”: il quale, tuttavia, in mancanza di criteri oggettivi – soprattutto quando la valutazione riguarda la congruità di una previsione di spesa - non riesce ad assicurare la protezione delle scelte politiche (a carattere economico finanziario) operate, in sede di bilancio, dalla regione rispetto alle possibili interferenze dell'autorità giurisdizionale.

Resta da chiedersi, in conclusione sul punto, se il rinforzo e la centralità del principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, commi 1 e 2, Cost., come riformato dall'art. 1 legge cost. n. 1/2012, sono suscettibili di produrre rilevanza anche in sede di scrutinio di accesso al sindacato di legittimità costituzionale. In proposito, elementi di valutazione verranno più avanti, quando si osserverà sulle ragioni poste da Corte cost. n. 188 del 2015 a fondamento della pronuncia di illegittimità costituzionale del(le disposizioni della legge di) bilancio della regione, relativamente ad alcuni stanziamenti di spesa (secondo quanto già specificato). Per ora, si rende necessario evidenziare (ed è già una prima risposta) che, per effetto della citata riforma costituzionale del 2012, l'equilibrio di bilancio assurge a principio fondante ed orientativo del sistema pubblico e di

²⁹ L'organo di governo dell'ente autonomo, nel definire la programmazione economico-finanziaria in relazione ad un certo periodo finanziario (annuale o pluriennale), può decidere di valorizzare un certo servizio rispetto ad altri; può decidere di - ovvero, per realizzare l'equilibrio di bilancio, è costretto a - ridurre le spese per i servizi, e può farlo con “tagli lineari”, che riguardino tutti i servizi con la stessa incidenza percentuale, oppure può farlo con interventi differenziati sui diversi servizi, tenendo conto (nella scelta) delle esigenze dei cittadini, delle strutture esistenti, e di altri elementi con concorrono alla formazione della volontà politica ed alla scelta conseguente. Si tratta di scelte politiche insindacabili (se non nei limiti visti: vedi *sub* nota 23). Ora, deve essere rammentato che, nella fattispecie decisa dalla giurisprudenza costituzionale in esame, le due province sono insorte in via giurisdizionale lamentando che le risorse destinate dalla Regione Piemonte per quel certo servizio erano insufficienti ad assicurare la copertura delle spese necessarie per lo svolgimento di quello stesso servizio (che, materialmente, doveva essere eseguito dalle province).

Deve pur essere rilevato che non tutte le previsioni di bilancio costituiscono decisioni di politica economico-finanziaria: non lo sono, ad esempio, le spese per partite di giro, i cui stanziamenti devono coincidere con le corrispondenti entrate per partite di giro.



amministrazione, criterio primario dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione, limite dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, diretta emanazione (e vincolo imprescindibile, nell'ambito degli spazi di disponibilità fissati in Costituzione³⁰, in considerazione) dell'appartenza all'ordinamento dell'Unione europea: come risulta esplicitamente dalle disposizioni di cui agli artt. 81, comma 1, 97, comma 1, 119, comma 1, Cost. (come modificati, rispettivamente, dagli artt. 1, 2 e 4 legge cost. n. 1/2012).

4. – Sotto altro profilo, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente sono state ritenute rilevanti, «atteso che le norme impugnate, nel definire in modo irragionevole la misura dei trasferimenti complessivi della regione alle province piemontesi per funzioni amministrative conferite e delegate, avrebbero posto un limite invalicabile per l'autorità amministrativa preposta alla determinazione dei singoli contributi». Nella ricostruzione proposta dal Tribunale territoriale (come riportata da Corte cost. n. 188 del 2015), tenuto conto della funzione autorizzatoria del bilancio in relazione alla spesa, «nella vigenza delle disposizioni impugnate, risulta impossibile superare l'ostacolo al riconoscimento delle pretese delle ricorrenti. La rimozione delle norme, della cui legittimità si dubita, risulta quindi propedeutica all'esame del merito delle rivendicazioni finanziarie delle province ricorrenti»³¹.

³⁰ A tal proposito, è utile ricordare che, ai sensi dell'art. 81, comma 1, Cost., lo Stato, nell'assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, deve tenere conto degli effetti delle fasi avverse e della fasi favorevoli del ciclo economico; e che (comma secondo), proprio al fine di considerare tali effetti (oltre che al verificarsi di eventi eccezionali), può ricorrere all'indebitamento. Deve, peraltro, essere evidenziato che gli stessi spazi di disponibilità non sono concessi a regioni ed enti locali, i quali, ai sensi dell'art. 119, comma 6, Cost., possono ricorrere all'indebitamento solo (per finanziare spese di investimento ed) a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio (con contestuale definizione di piani di ammortamento). Sul punto, A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 2014, p. 74, ha rilevato criticamente – indicandolo quale profilo «suscettibile di alterare irrimediabilmente il modello di finanza territoriale delineato dalla riforma del Titolo V» - il fatto che i vincoli previsti nel nuovo art. 119 Cost. (come modificato dall'art. 3 legge cost. n. 1/2012) non tengano in alcun conto degli effetti del ciclo economico, per cui la possibilità degli enti di ricorrere all'indebitamento rimane identica indipendentemente dall'andamento negativo o positivo del ciclo». Sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali e sui principi di cui all'art. 119 Cost. si dirà avanti.

³¹ Corte cost. n. 188 del 2015 riferisce (al punto 3 del «ritenuto in fatto») che il «giudice rimettente precisa che il provvedimento di riparto dei trasferimenti tra le province ha utilizzato per intero lo stanziamento del bilancio 2013», e, quindi, «le impugnate delibere di Giunta regionale non avrebbero potuto attribuire agli enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate negli allegati delle leggi di approvazione del bilancio 2013 e che – di conseguenza – le doglianze in questa sede avanzate dalla provincia ricorrente non possono che coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio quelle leggi di bilancio».

L'impostazione riportata non è condivisibile. Pur dovendo precisare che il bilancio di previsione svolge, tra l'altro³², una funzione, insieme, di autorizzazione e di limite alla gestione (nel senso che, con l'approvazione del bilancio, si autorizza il governo dell'ente alla gestione nei limiti delle previsioni finanziarie del bilancio stesso³³), deve essere ricordato che, come noto, la legge di bilancio si fonda sulla base della legislazione vigente, di entrata e di spesa³⁴, e, tuttavia, in sede di definizione della manovra finanziaria, gli organi di governo competenti (alla formulazione della proposta ed alla sua valutazione³⁵) possono intervenire modificativamente sulla suddetta legislazione vigente al fine di adattare le grandezze finanziarie previste ai nuovi obiettivi della programmazione economico-finanziaria come determinata negli atti introduttivi della manovra finanziaria (oggi, in esito alla nuova disciplina stabilita dal d.lgs. n. 126/2014, documento di economia e finanza regionale³⁶, prima denominato documento di programmazione economico-finanziaria regionale), e possono, tra l'altro, anche graduare diversamente le (stabilire diverse priorità in relazione alle) spese previste dalle leggi vigenti. Proprio in tal senso è, peraltro, l'insegnamento classico della giurisprudenza costituzionale, secondo cui, «nella predisposizione della legge di bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento,

³² Come noto, il bilancio pubblico svolge anche una funzione di programmazione economico-finanziaria, la quale si realizza attraverso un complesso di documenti (la cosiddetta decisione di bilancio), nei quali, in termini generali, si definiscono gli indirizzi della manovra finanziaria, gli obiettivi da conseguire, i programmi da realizzare. Il bilancio pubblico ha specifica rilevanza anche in sede di controllo. Sui profili teleologici del bilancio pubblico, vedi L. SAMBUCCI, *La programmazione finanziaria negli enti locali*, cit., p. 121.

³³ Nella fattispecie in esame, trattandosi di legge di bilancio regionale, il Consiglio regionale, approvando il bilancio di previsione, autorizza la Giunta regionale alla gestione nei limiti delle previsioni di bilancio.

³⁴ Un principio che fino a qualche tempo fa trovava espressione anche in Costituzione, in particolare all'art. 81, comma 3, Cost., ove si stabiliva che con legge di bilancio non potevano essere introdotti nuovi tributi e nuove spese: una disposizione, questa, che è stata espunta dalla Carta fondamentale in seguito alla nuova formulazione dell'art. 81 introdotta da legge cost. n. 1/2012. Attualmente, il principio trova espressione all'art. 21, comma 1, legge n. 196/2009, ove si dispone che il disegno di legge del bilancio annuale di previsione è formato sulla base della legislazione vigente.

³⁵ Come noto, ai sensi dell'art. 81, comma 4, Cost., la programmazione economico-finanziaria è prerogativa del Governo (che, in materia di bilancio, è titolare anche del potere di iniziativa legislativa); mentre il Parlamento è chiamato a valutare e ad approvare (o anche a non approvare) la proposta di programmazione. Il principio, ovviamente, trova attuazione a tutti i livelli istituzionali, e, quindi, anche a livello regionale e locale (la Giunta elabora e formula la proposta di programmazione finanziaria; il Consiglio valuta e approva).

³⁶ Sul nuovo ordinamento contabile delle regioni, come risultante dalla disciplina stabilita dal d.lgs. n. 126/2014, vedi, da ultimo, L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 238.



quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio»³⁷.

A questo deve essere aggiunto che, nel corso dell'esercizio finanziario, la legge di bilancio può essere modificata, con legge di assestamento e con leggi di variazione (ma anche, nei casi espressamente previsti dalla legge, con provvedimenti amministrativi), per recepire esigenze finanziarie sopravvenute e anche per dare correzione a ("assestare") previsioni finanziarie rivelatesi inesatte³⁸. Questo significa che se è indiscutibile che la previsione di bilancio di un certo stanziamento di spesa costituisce limite a quella certa spesa, è altrettanto indiscutibile che la mancata previsione in bilancio di una spesa oppure anche l'insufficienza dello stanziamento di bilancio non impedisce che la spesa aggiuntiva riveltasi necessaria ovvero la spesa non prevista (ma accertata come dovuta) possano essere recepite nello stesso bilancio in corso (con gli strumenti di modificazione previsti dall'ordinamento contabile) o in quelli relativi agli esercizi finanziari successivi; e, comunque, le suddette eventualità in nessun modo possono comportare la

³⁷ Così, testualmente, Corte cost. 7 gennaio 1966, n. 1; dovendosi, peraltro, evidenziare che oggi il principio costituzionale di equilibrio di bilancio ha trovato sicuro ed importante rinforzo con la riforma dell'art. 81 Cost. introdotta da legge cost. n. 1/2012. Il riportato principio giurisprudenziale può essere temperato, nella sua assolutezza, rilevando, che il potere dispositivo degli organi di governo in ordine alla ripartizione della spesa in bilancio incontra sicura limitazione con riguardo alle spese obbligatorie (quelle per il pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse), le quali, peraltro, non si sottraggono a possibilità di errate previsioni: ciò è tanto vero che lo stesso legislatore prevede la possibilità, con riferimento alle spese richiamate, di modificare il bilancio con provvedimento amministrativo (un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, che dispone l'utilizzazione del fondo di riserva per spese obbligatorie, previsto in bilancio); ma anche con riguardo agli altri oneri inderogabili, come, ad esempio, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento dei mutui. Allo stesso modo, devono ritenersi sottratte ad ogni spazio di disponibilità le spese derivanti da obblighi contrattuali, convenzionali, normativi, le quali devono essere stanziate in bilancio (e potranno essere erogate solo dopo che sia stata verificata la effettiva sussistenza ed operatività dell'obbligo); fermo restando che la loro mancata previsione ovvero l'insufficienza dei relativi stanziamenti (dovuta ad un errore, di valutazione, di interpretazione) non possono in alcun modo determinare il venir meno dell'obbligo a carico dell'ente né il pregiudizio del diritto invocato dal terzo.

³⁸ Si tratta, in verità, di istituti tradizionali della contabilità pubblica, sui quali è tornato, da ultimo, A. GIOVANNINI, *Stabilità dei conti pubblici e sovranità popolare (il referendum negato sulla "legge Fornero")*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, p. 640, ricordando che, nel corso dell'esercizio finanziario, i contenuti della legge di bilancio possono essere sempre modificati sia con decreti di variazione sia con singole leggi e con legge di assestamento, con la quale, tra l'altro, «si apportano anche tutte le modifiche necessarie ad adeguare le entrate e le spese agli accadimenti avvenuti fino alla data dell'assestamento stesso»: «il bilancio di assestamento, in altre parole, è lo strumento giuridico-contabile volto ad aggiornare il bilancio di previsione alle vicende economiche e finanziarie sopravvenute ed alle nuove situazioni verificatesi dopo la sua approvazione, siano esse correzioni di errori di previsioni, adeguamenti degli stanziamenti di bilancio ai residui accertati, nuove esigenze di spesa soddisfatte da singole leggi o nuove leggi di entrata».



caducazione di un obbligo di pagamento ovvero di erogare determinate risorse finanziarie derivante da altre prescrizioni normative³⁹.

Nella fattispecie in esame, pertanto, il giudice comune avrebbe dovuto accertare l'eventuale diritto delle due province insorte in via giurisdizionale ad avere dalla regione maggiori risorse finanziarie (rispetto a quelle previste in bilancio) per l'esercizio delle funzioni conferite, determinare (ove avesse ritenuto sussistente il diritto) l'importo delle risorse finanziarie dovute e condannare la regione al pagamento⁴⁰. La quale regione, nell'ipotesi ora considerata (in caso di

³⁹ Deve essere rilevato che le suddette eventualità – mancata previsione di una spesa in bilancio o insufficienza dello stanziamento di bilancio - possono anche rilevare in termini di violazione della legittimità costituzionale, in quanto sono suscettibili di determinare la vulnerazione dell'obbligo di rispettare, nel bilancio di previsione, il principio di equilibrio tra entrate e spese di cui all'art. 81, comma 1, Cost. (il quale, come detto, ha trovato rinforzo in esito a legge cost. n. 1/2012): la sottovalutazione (nelle previsioni di bilancio) di spese ben definite, in via normativa o convenzionale, anche dal punto di vista quantitativo, può essere finalizzata alla artificiosa, fittizia realizzazione dell'equilibrio di bilancio. Si tratta, tuttavia, di ipotesi non ravvisabili nella fattispecie esaminata da Corte cost. n. 188 del 2015: innanzitutto, perché, come detto, i principi di cui all'art. 81 Cost. non sono interessati dai sospetti di incostituzionalità rilevati dal giudice rimettente; in secondo luogo, perché, secondo quanto riportato dalla Corte, il giudice *a quo* riferisce che le province ricorrenti lamentano genericamente che le somme stanziare in bilancio dalla regione Piemonte per l'anno 2013 per l'esercizio delle funzioni loro conferite non sarebbero sufficienti neppure a coprire gli oneri relativi alle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla regione alle province per l'espletamento di tali funzioni: quindi, non vi sono spese specificatamente determinate dal punto di vista quantitativo, e, peraltro, sarebbero riferite a personale dipendente delle province e non della regione. Inoltre, le spese (che, secondo le province, sarebbero state sottovalutate) riguardano l'espletamento di funzioni amministrative delegate: ora, se la delegazione ha carattere "solo" amministrativo, nel senso che si tratta di funzioni "proprie" della regione, la quale, per il loro esercizio, si avvale strumentalmente degli enti locali, sembra di poter ravvisare anche un difetto di legittimazione attiva delle province; se, invece, si tratta – come scrive il giudice rimettente (nei termini riportati dalla Corte) - di «funzioni di cui le province sono divenute titolari»: da un lato, bisogna andare a verificare quale incidenza abbia la riduzione dei trasferimenti regionali in relazione alla ottimizzazione dei costi per l'esercizio delle funzioni stesse, secondo i parametri di efficienza, efficacia, economicità; e, da altro lato, deve essere rilevato che è la stessa provincia, in quanto ente autonomo, a dover organizzare e gestire le risorse disponibili – finanziarie, umane, strumentali – in modo da assicurare un certo servizio (sempre che intenda proseguire ad assicurarlo: potrebbe, infatti, decidere di cessare l'esercizio del servizio stesso, a meno che non abbia carattere fondamentale: ma non risultano sviluppate deduzioni in tal senso nella fattispecie esaminata dalla Corte qui in considerazione). E, comunque, la riduzione (dei trasferimenti regionali) avrebbe potuto rilevare in termini di illegittimità costituzionale solo se fosse risultata determinativa di squilibri incompatibili con le esigenze complessive della spesa dell'ente autonomo (nel caso specifico, la provincia); oppure se fossero risultati compromessi i parametri di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., in ordine alla violazione dei livelli essenziali delle prestazioni (sempre che si tratti di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: e non sembra essere il caso qui in esame). Né l'uno né l'altro dei parametri costituzionali ha trovato specifica deduzione nel caso in esame.

⁴⁰ In proposito, deve essere rilevato che, al punto 1 del «ritenuto in fatto», la Corte in esame, riportando la ricostruzione delle controversie operate dal giudice rimettente, riferisce, che «la provincia di Alessandria ha chiesto anche la conseguente condanna della regione Piemonte all'esatto adempimento dell'obbligo di garantire la capienza dello stanziamento delle risorse delle funzioni delegate alla provincia di Alessandria per l'anno 2013, l'accertamento del diritto della provincia di Alessandria, in virtù dell'accordo raggiunto con la regione Piemonte, di ottenere trasferimenti finanziari adeguati alle funzioni ad essa delegate dalla



accertamento favorevole all'ente locale ricorrente), in nessun modo avrebbe potuto esimersi dal recepire nel proprio bilancio la spesa determinata dalla decisione giurisdizionale e dal provvedere al pagamento delle somme dovute. Né la mancata previsione nel bilancio della regione delle risorse finanziarie ritenute dovute avrebbe potuto comprimere in via assoluta l'eventuale diritto delle province; il difetto previsionale, infatti, avrebbe unicamente potuto impedire l'immediata esecuzione alla spesa, ma, come detto, non avrebbe mai potuto incidere l'eventuale diritto delle province. Ne deriva l'irrelevanza delle questioni sollevate dal giudice rimettente in relazione alle disposizioni della legge regionale di bilancio approvative di previsioni di spesa ritenute insufficienti per il corretto esercizio delle funzioni delegate (alle due province ricorrenti), e, quindi, la loro inammissibilità: se è vero, infatti, che la regione non avrebbe potuto disporre spese in misura superiore a quelle complessivamente previste negli specifici (indicati dalle ricorrenti e dal giudice rimettente) stanziamenti del bilancio di previsione per l'anno 2013; è altrettanto vero, come detto, che l'eventuale insufficienza delle suddette previsioni di spesa non avrebbe potuto esimere la regione stessa dall'obbligo di pagamento (di maggiori spese) accertato in sede giurisdizionale: la quale regione, in tal caso, avrebbe dovuto attivare gli strumenti modificativi del bilancio (ove l'accertamento giurisdizionale fosse intervenuto nel corso del 2013) ovvero, nell'ipotesi in cui l'eventuale accertamento fosse intervenuto negli anni successivi, prevedere nel bilancio relativo le risorse finanziarie necessarie per il pagamento⁴¹ (sulla irrilevanza delle questioni, vedi anche *infra*, sub 6).

regione Piemonte per gli anni 2011 e 2012 e la conseguente condanna della regione Piemonte al pagamento in favore della provincia di Alessandria degli importi dovuti per tali ragioni».

⁴¹ Sul punto specifico, è utile evidenziare, peraltro, che l'istituto del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, tradizionalmente codificato a livello di enti locali – originariamente, all'art. 1 *bis* d.l. 1 luglio 1986, n. 318, convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 1986, n. 488; fino alla disciplina articolata stabilita agli artt. 193 e 194 d.lgs. n. 267/2000 (come via via modificati) - è stato, da ultimo, positivizzato anche per le regioni, all'art. 73 d.lgs. n. 118/2011 (come modificato dal d.lgs. n. 126/2014), ove si stabilisce che il Consiglio regionale riconosce con legge la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti, tra l'altro, da sentenze esecutive (oltre che da altre fattispecie). La disposizione legislativa ultima citata prevede, inoltre, che, qualora il bilancio della regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla legislazione vigente, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale (sulla benzina per autotrazione) di cui all'art. 17, comma 1, d.lgs. 21 dicembre 1990, n. 398 (fino ad un massimo di cinque centesimi per litro), ulteriori rispetto alla misura massima consentita.



3. Le considerazioni della Corte costituzionale: a) autonomia di bilancio e principio di ragionevolezza, un rapporto di difficile composizione

Come detto, nella fattispecie specifica, due province piemontesi (su otto) si erano dolute della insufficienza delle risorse trasferite dalla regione per l'esercizio di funzioni delegate. Come accennato, Corte cost. n. 188 del 2015 ha ritenuto fondate «le questioni di costituzionalità sollevate in riferimento agli artt. 3, 97 e 119 Cost.». La Corte in esame, pur riconoscendo – in coerenza con la posizione tradizionale della giurisprudenza costituzionale - che la riduzione e (addirittura) la soppressione di risorse trasferite non comporta automaticamente una violazione dell'autonomia finanziaria dell'ente autonomo⁴², ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui «possono aversi, senza violazioni costituzionali, anche riduzioni di risorse per la regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni»⁴³. Sulla base di tale ricostruzione, la Corte giunge ad una prima conclusione: «in particolare, appare evidente che una riduzione del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza. Per quel che riguarda specificamente il contesto della pubblica amministrazione, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura».

La riportata determinazione conclusiva si espone a diversi profili di criticità. Intanto, deve essere rilevata la scarsa omogeneità tra la fattispecie esaminata da Corte cost. n. 188 del 2015 e quelle scrutinate dalla giurisprudenza ivi richiamata: in tali ultimi casi (Corte cost. n. 138 del 1999; Corte cost. n. 97 del 2013), si tratta di profili di legittimità costituzionale riferiti all'autonomia finanziaria di regioni a statuto differenziato nel loro rapporto con lo Stato e di funzioni proprie della regione; la Corte in esame, invece, è chiamata a valutare profili di dubbia costituzionalità nei quali vengono in rilievo i rapporti tra enti ad autonomia “ordinaria” (da un lato, due province; dall'altro, la regione) e l'esercizio di funzioni delegate dalla regione (e, quindi, non funzioni proprie della provincia). Inoltre, deve osservarsi che la giurisprudenza citata, nel fissare – in relazione alla dedotta violazione dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost. (e, quindi, non in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.) - un limite di ordine

⁴² Nel senso riportato, viene richiamata Corte cost. 20 maggio 2013, n. 97, la quale, peraltro, si riferiva all'autonomia di una regione a stato speciale (la Sicilia).

⁴³ Corte cost. 22 aprile 1999, n. 138, la quale, tra l'altro, ricorda che «la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso che la legge dello Stato possa, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle regioni, purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale».



generale alla riduzione ovvero anche alla soppressione di trasferimenti finanziari (dallo Stato alla regione), non fa riferimento a percentuali né a funzioni specifiche, ma si “limita” a ritenere che le suddette eventualità (riduzione o soppressione) siano suscettibili di vulnerare l'autonomia finanziaria dell'ente solo ove risultino «tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale»⁴⁴ oppure «tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni». Tuttavia, tali profili sono rimasti estranei alle valutazioni di Corte cost. n. 188 del 2015, la quale – pur richiamando la riferita impostazione giurisprudenziale – non ha considerato l'impatto della riduzione dei trasferimenti finanziari disposta dalla regione Piemonte sugli equilibri di bilancio generali al fine di valutarne la compatibilità con le esigenze complessive di spesa delle province insorte in via giurisdizionale; determinandosi nel senso della irragionevolezza (e della illegittimità costituzionale in relazione al parametro di cui all'art. 3 Cost.) della scelta compiuta dalla regione unicamente sulla base della percentuale della diminuzione delle risorse destinate alle province⁴⁵. La conclusione della Corte appare debole per il suo carattere assertivo e per la mancanza di parametri di riferimento oggettivi (su cui fondare la valutazione di irragionevolezza). In proposito, è necessario osservare che non solo non esistono prescrizioni

⁴⁴ Come accennato, in tal senso Corte cost. n. 138 del 1999; ma si tratta di una posizione tradizionale della giurisprudenza costituzionale, risalente a Corte cost. 11 ottobre 1983, n. 307, secondo cui l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., quale attribuzione alle regioni dei mezzi finanziari necessari per il perseguimento delle loro finalità, è definita in termini quantitativi: «essa va, nel tempo, costantemente adeguata alle concrete esigenze di espletamento delle funzioni regionali, nei limiti della compatibilità con i vincoli generali nascenti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme. Il dovuto rispetto dell'autonomia finanziaria regionale non impedisce, pertanto, che il legislatore statale modifichi o mantenga ferma, in base alla comparativa valutazione delle esigenze generali, l'entità delle assegnazioni alle regioni, a condizione, ovviamente, che non venga gravemente alterato il necessario rapporto di complessiva corrispondenza, nei limiti anzidetti, fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, impedendo così alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni» (in termini conformi, vedi anche Corte cost. 25 marzo 1992, n. 123; Corte cost. 7 ottobre 1993, n. 370). Risulta evidente, pertanto, come, nella elaborazione giurisprudenziale, ciò che rileva, ai fini della valutazione di legittimità costituzionale di una disposizione normativa riduttiva ovvero soppressiva di un trasferimento finanziario, non è l'entità o la percentuale quantitativa della riduzione quanto la sua incidenza sugli equilibri finanziari complessivi dell'ente, e, più precisamente, per usare le parole della Corte, la sua suscettibilità di determinare uno «squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» o una grave alterazione del «rapporto di complessiva corrispondenza tra «bisogni regionali e mezzo finanziari per farvi fronte». Si tratta di verifica che è rimasta estranea alle valutazioni di Corte cost. n. 188 del 2015, la quale pure ha richiamato proprio la giurisprudenza sopra indicata.

⁴⁵ Come detto, secondo la Corte, «una riduzione del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza». Non che sia particolarmente rilevante (rispetto al ragionamento che qui si sta facendo); tuttavia, deve essere rilevato che il dato finanziario riguardante il «biennio anteriore» è costituito dal bilancio 2011, il quale, come visto, prevedeva uno stanziamento di cinquanta milioni di euro: quindi, rispetto «al biennio anteriore», la riduzione (operata nel bilancio 2013) è del sessanta per cento (e non, come scritto dalla Corte, del sessantasette).



normative che impediscono ad un ente autonomo di ridurre una certa spesa della metà rispetto all'anno precedente (anche se si tratta di risorse destinate ad un altro ente autonomo per l'esercizio di funzioni che gli sono state delegate), né si riescono a ricavare dall'ordinamento giuridico elementi che possano indurre nel senso di ritenere irragionevole siffatta decisione in quanto tale; ma, al contrario, ben si potrebbe ritenere ragionevole un "taglio" di una certa voce di spesa del cinquanta per cento (ma anche la soppressione della spesa stessa) rispetto al precedente esercizio finanziario ove, ad esempio, si fosse reso necessario in funzione della osservanza del principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, comma 1, Cost. o della osservanza degli obblighi di cui all'art. 119, comma 2, Cost.; ma anche ove si fosse trattato, "più semplicemente", di una scelta politica⁴⁶: gli organi di governo dell'ente hanno ritenuto di valorizzare ovvero di potenziare alcuni servizi (e le relative funzioni) rispetto ad altri: e, così, (per fare un esempio) hanno deciso di stanziare in bilancio maggiori risorse, rispetto all'anno precedente, per i servizi sociali e ridurre drasticamente quelle destinate alla "agricoltura"⁴⁷. L'impossibilità di riconoscere alla percentuale (e, quindi, alla entità) del "taglio" valore assiomatico in relazione alla valutazione di irragionevolezza della scelta di politica finanziaria operata dall'ente, impone uno specifico sforzo motivativo, volto a dare chiarezza ed oggettività agli elementi sulla base dei quali si è formata la determinazione giurisprudenziale: e ciò anche in considerazione della «insindacabile discrezionalità politica» che caratterizza le decisioni economico-finanziarie cristallizzate nel bilancio di previsione di un ente autonomo. Ed è facile rilevare come, nel caso specifico, il difetto motivativo, oltre a rendere poco convincente la soluzione della Corte in esame, riesce ad essere determinativo di un corto circuito che capovolge il richiamato principio giurisprudenziale di non

⁴⁶ In proposito, può essere utile ricordare l'opinione di A. BARETTONI ARLERI, *Lezione di Contabilità di Stato*, cit., p. 103, secondo cui, «in sostanza, nell'attuale realtà, ciascuna dotazione finanziaria di spesa è il frutto di una scelta politica che si esprime o traduce in una scelta di attività e di intervento pubblico: se l'intervento, infatti, è obbligatorio perché trae la sua origine da una legge di spesa, annualmente è oggetto di valutazione in ordine sia alla sua entità che ai tempi della sua erogazione, anche se risulti poi confermato in bilancio».

⁴⁷ Il descritto contesto argomentativo rende incolmabile la distanza rispetto alle posizioni della Corte in esame, la quale, come visto, definisce la decisione (politica) di bilancio – di ridurre del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente la spesa per quelle certe funzioni - «in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza». Pur dovendosi rilevare, sul punto, che – secondo quanto riportato nella stessa sentenza in esame – la tendenza alla riduzione dei trasferimenti alle province (per le funzioni delegate) è stata costante e progressiva nel tempo, non si è manifestata improvvisamente da un anno all'altro: si è passati, infatti, da uno stanziamento di spesa di sessanta milioni nel 2010, a cinquanta milioni nel 2011, a quaranta milioni nel 2012, a venti milioni nel 2013. Inoltre, la riduzione ha interessato tutte le province e tutte le funzioni amministrative delegate. Si tratta di tre dati che presentano una loro ragionevolezza, soprattutto se uniti alla tendenza dell'ordinamento volta alla eliminazione e, comunque, al profondo ridimensionamento delle province, con riallocazione a livello regionale di molta parte delle funzioni e dei compiti amministrativi delegati alle province (vedi *infra*).



sindacabilità delle decisioni di politica economico-finanziaria contenute nella legge di bilancio (principio pure messo a durissima prova, nei termini esposti, da Corte cost. n. 188 del 2015), le quali finiscono, come visto, per diventare sindacabili addirittura sulla base di parametri scarsamente oggettivi.

Risultano inidonee a dare risposta alle ineludibili esigenze motivazionali sopra evidenziate – in punto di violazione del parametro di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost. - le indicazioni esplicative limitate dalla Corte all’inciso «ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione»; per cui la posizione conclusiva di Corte cost. n. 188 del 2015 può essere formulata nei termini che seguono: sono viziate da irragionevolezza, e sono costituzionalmente illegittime in relazione all’art. 3 Cost., le disposizioni della legge regionale di bilancio che riducono del cinquanta per cento rispetto all’anno precedente (e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore) le risorse finanziarie (e, quindi, le spese) destinate ad un ente locale per l’espletamento di una certa funzione (di determinate funzioni relative ad un determinato servizio) delegata, ove siano rimaste invariate le funzioni e manchi un progetto di riorganizzazione. Tuttavia, sia l’uno (le funzioni) che l’altro (progetto di riorganizzazione) profilo di indagine sono rimasti privi di sviluppo nella sentenza in esame, con la conseguenza che le riportate indicazioni motivative anziché dare solidità al *dictum* giurisprudenziale ne rendono incerto e ne indeboliscono il portato prescrittivo⁴⁸. Entrambi gli aspetti rilevati dalla Corte imponevano, ai fini della verifica

⁴⁸ Il postulato fissato dalla Corte è suscettibile di diverse interpretazioni. Si potrebbe ritenere, infatti, che una riduzione delle risorse nella misura del cinquanta per cento rispetto all’anno precedente sia ragionevole in presenza di un progetto di riorganizzazione del servizio (cui le risorse sono destinate). In tale lettura, l’irragionevolezza della scelta di politica finanziaria (e la sua incompatibilità con il parametro di cui all’art. 3 Cost.) deriverebbe non dalla entità della riduzione ma dalla mancanza di una iniziativa a carattere amministrativo - il progetto di riorganizzazione del servizio – e del documento nel quale il progetto riorganizzativo trova espressione, e, quindi, in sostanza, da un difetto di ordine formale, da cui non può farsi derivare una declaratoria di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge (per irragionevolezza), già solo per la semplice considerazione che la sanzione di incostituzionalità potrebbe essere (dall’ente interessato) neutralizzata con il compimento di un atto amministrativo: la predisposizione del progetto di riorganizzazione del servizio (e delle relative funzioni), il quale, tuttavia, pure poteva ritenersi implicito nella riduzione del trasferimento finanziario (se, poi, la mancata esplicitazione fosse stata produttiva di conseguenze negative nella organizzazione e nell’esercizio delle funzioni andava verificato in concreto, estendendo l’indagine alla tipologia di funzioni oggetto del contrasto giurisdizionale); dovendosi osservare che, sul punto, acquista specifica ed essenziale rilevanza la titolarità della funzione, in capo alla regione o in capo alla provincia. Ne consegue che, ove esista un progetto di riorganizzazione, rimane irrilevante l’entità della riduzione del trasferimento, ma ciò contrasta con l’enfasi con cui la Corte in esame si sofferma sulle percentuali del “taglio” finanziario. La diversa lettura (che concentra la portata lesiva nella entità della riduzione) neutralizza del tutto il richiamo della Corte alla mancanza di «progetto di riorganizzazione». In entrambi i casi, resta da chiedersi se possa ritenersi ragionevole – e, comunque, non vulnerativo del parametro di cui all’art. 3 Cost. - un “taglio” finanziario del quaranta per cento rispetto all’anno precedente e del cinquantasette per cento rispetto al biennio anteriore (o, rispettivamente, del quarantadue e del cinquantotto).



di ragionevolezza, un approfondimento sia in ordine alla titolarità delle funzioni sia in ordine alle attività amministrative delegate alla provincia: elementi rimasti estranei alle valutazioni di Corte cost. n. 188 del 2015. Con riguardo al primo profilo, appaiono risolutive le disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, ove si stabilisce che tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero delle risorse agricole relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione, sono esercitati dalle regioni, direttamente o mediante delega o attribuzione alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali o funzionali. Ne deriva che, con riguardo alle materie sopra indicate, le funzioni ed i compiti sono attribuiti alla titolarità della regione, la quale può delegare alle province (ma anche agli altri enti locali) l'esercizio delle attività amministrative. Si tratta, peraltro, di un dato di diritto positivo che trova conferma nelle disposizioni di cui all'art. 8 legge reg. Piemonte 29 ottobre 2015, n. 29 (recante «riordino delle funzioni amministrative conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56»⁴⁹), ove si stabilisce la riallocazione in capo alla regione delle funzioni esercitate dalle province, e, segnatamente, tra le altre, di quelle in materia di agricoltura⁵⁰. Ora, dal riportato sistema di diritto positivo si ricava una prima conseguenza rilevante: se, con riguardo alle materie sopra indicate, le funzioni ed i compiti sono attribuiti alla titolarità della regione; rientra nella insindacabile discrezionalità politica dell'ente titolare delle funzioni stesse decidere, in relazione a quel certo periodo finanziario, la destinazione delle risorse finanziarie e stabilire, nella definizione della generale programmazione economico-finanziaria, quali servizi valorizzare e quali altri interessare da interventi riduttivi (i cosiddetti “tagli”, peraltro tanto invocati e ritenuti indice di “assennatezza” finanziaria) e in quale misura. Né tale potere, che dà sostanza e costituisce estrinsecazione dell'autonomia politica, finanziaria e contabile della regione

⁴⁹ Come noto, la legge n. 56/2014, recante «disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», ha, tra l'altro, riformato profondamente, in senso riduttivo, il ruolo e le funzioni delle province (definite, ai sensi dell'art. 1, comma 3, «enti territoriali di area vasta»), nella prospettiva della loro eliminazione (art. 1, comma 51: «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge»): deve essere rilevato che, come noto, il progetto di riforma costituzionale in discussione in Parlamento prevede la soppressione delle province.

⁵⁰ Precisamente, all'art. 8, comma 1, legge reg. Piemonte n. 29/2015, si rimanda - per la individuazione delle funzioni riallocate in sede regionale - all'allegato A della stessa legge, nel quale si richiamano espressamente le funzioni di cui all'art. 2, commi 1 e 3, legge reg. Piemonte n. 17/1999: con la conseguenza che, in esito alla nuova disciplina legislativa, rimangono in carico alle province solo alcune funzioni a carattere autorizzatorio e di controllo (indicate all'art. 2, comma secondo, legge reg. Piemonte n. 17/1999). Inoltre, all'art. 8, comma 3, legge reg. Piemonte n. 29/2015, ove si dispone che, al fine di garantire l'unitarietà dell'esercizio e provvedere al completamento del riordino in materia, sono riallocate, altresì, alla regione le funzioni amministrative in materia di agricoltura già trasferite alle province ed esercitate dalle comunità montane ai sensi dell'art. 3 legge reg. Piemonte n. 17/1999, in virtù della specificità territoriale.



(riconosciute in Costituzione, e rinforzate in esito alla riforma costituzionale del 2001), può ritenersi comprimibile dalla circostanza che la regione abbia delegato, in parte, le attività amministrative relative a quelle certe funzioni, a quei certi servizi.

Si tratta di elementi che presentano sicura rilevanza anche ai fini della valutazione dei profili di irragionevolezza. Così come non potevano rimanere estranei all'indagine della Corte gli aspetti riferiti alle attività amministrative delegate alle province. Nel caso in esame, la delegazione di compiti e funzioni trova disciplina, in via generale, nella legge reg. Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 e, nello specifico, nella legge reg. Piemonte 8 luglio 1999, n. 17. Si tratta essenzialmente di funzioni riguardanti la distribuzione di risorse finanziarie: interventi relativi al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie e alla creazione di nuove aziende; interventi relativi al miglioramento e allo sviluppo delle produzioni vegetali e delle produzioni animali; interventi relativi alle infrastrutture rurali; interventi per l'erogazione di premi, incentivi e integrazioni di reddito; attività relative alle avversità atmosferiche nei confronti delle colture e alle calamità naturali; interventi per l'applicazione di misure agro-ambientali⁵¹. Peraltro, è lo stesso citato legislatore regionale a precisare, all'art. 6, che, con riguardo ai compiti ed alle attività amministrative delegati agli enti locali, restano riservate alla regione una serie di funzioni, tra le quali quelle di indirizzo, di coordinamento, di programmazione generale e settoriale, quelle relative alla ripartizione delle disponibilità finanziarie agli enti locali ed alla definizione degli obiettivi operativi⁵². Da ciò deriva che alla riduzione dei trasferimenti finanziari da parte della regione non poteva che corrispondere (non un diritto delle province a percepire maggiori risorse⁵³, ma) una riduzione delle risorse finanziarie che potevano essere distribuite dalle province con le destinazioni di cui all'art. 2, comma 1, legge reg. Piemonte n. 17/1999⁵⁴, sulla base della

⁵¹ Accanto a tali attività (previste dall'art. 2, comma 1, legge reg. Piemonte n. 17/1999) sono previste anche funzioni a carattere autorizzatorio, di controllo e di vigilanza. In seguito alla nuova disciplina stabilita da legge reg. Piemonte n. 29/2015, sono rimaste in capo alle province unicamente le funzioni di tipo essenzialmente autorizzatorio di cui all'art. 2, comma 2, legge reg. Piemonte n. 17/1999.

⁵² Si tratta, peraltro, di principi di carattere generale, già fissati, in via generale, all'art. 3 legge reg. Piemonte n. 34/1998 (recante "riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi delle regioni e degli enti locali"), ove si stabilisce che la regione esercita funzioni di programmazione, di vigilanza, di indirizzo e di coordinamento.

⁵³ E quante maggiori risorse, e stabilite da chi e dove. In verità, è la regione a stabilire (per la parte di propria competenza e secondo le proprie determinazioni di politica economico-finanziaria) – nel bilancio regionale – l'entità delle risorse finanziarie che devono essere destinate alle province per l'esercizio di quei certi compiti e quelle certe funzioni.

⁵⁴ Se, per fare un esempio, con riguardo all'anno finanziario 2012, le province piemontesi avevano destinato 50 al miglioramento e allo sviluppo delle produzioni vegetali e animali (o anche alla creazione di nuove aziende); nel 2013, in considerazione del dimezzamento dei trasferimenti finanziari, avrebbero dovuto destinare (per le stesse finalità) indicativamente 25: fermo restando che, sulla base del complesso



programmazione generale e settoriale definita dalla stessa regione⁵⁵. Riesce difficile, così, cogliere elementi di irragionevolezza (nelle disposizioni della legge di bilancio riduttive degli stanziamenti

delle risorse finanziarie ricevute per le funzioni delegate, ciascuna provincia, in mancanza di prescrizioni specifiche, avrebbe anche potuto stabilire una diversa ripartizione delle risorse stesse tra le diverse destinazioni previste dalla legislazione regionale citata. La regione, nella definizione delle proprie scelte di politica economico-finanziaria, può ben stabilire (con riguardo all'esempio fatto), con riferimento a quel certo anno finanziario, di dimezzare le risorse finanziarie destinate (oppure di non destinare neppure un centesimo) al miglioramento e allo sviluppo delle produzioni vegetali e animali (o alla creazione di nuove aziende. Come visto, è la regione a definire la programmazione generale e settoriale con riferimento alle funzioni amministrative delegate. Né, in mancanza di previsioni finanziarie, la provincia può essere obbligata ad alcunché: se la regione ha azzerato lo stanziamento destinato alla creazione di nuove imprese, la provincia (cui pure sono state delegate le relative funzioni amministrative) non è obbligata ad erogare alcuna somma per la suddetta finalità: significa che, con riferimento a quel certo anno finanziario, non vi saranno provvidenze per la creazione di nuove aziende.

⁵⁵ Deve essere rilevato che, ai fini del finanziamento degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni amministrative delegate, all'art. 10 legge reg. Piemonte n. 34/1998 è prevista l'istituzione di due fondi: il "Fondo per le spese di funzionamento connesse all'esercizio delle funzioni conferite in attuazione delle leggi 142/1990 e 59/1997"; e il "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite". I fondi sono alimentati: per la quota statale, dalle risorse trasferite dallo Stato alle Regioni ai sensi dell'art. 7, comma 1, legge n. 59/1997; per la quota regionale, la dotazione dei fondi viene definita annualmente in sede di predisposizione del bilancio di previsione, sentita la Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali. Risultano due dati significativi: le risorse finanziarie che le regioni destinano ogni anno per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate sono costituite anche da una quota di risorse finanziarie provenienti dallo Stato; gli enti locali partecipano – tramite la Conferenza permanente regione-autonomie locali – alla definizione delle risorse finanziarie da destinare ogni anno all'esercizio delle funzioni delegate. Il primo dato presenta una specifica rilevanza in relazione alla fattispecie in esame, soprattutto se si considera che, all'art. 7, comma 2, lett. b), d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (ove si disciplinano le modalità di attribuzione delle risorse di cui all'art. 7, comma 1, legge 15 marzo 1997, n. 59, per l'esercizio delle funzioni delegate), si stabilisce che, «in caso di delega regionale agli enti locali, la legge regionale attribuisce ai medesimi risorse finanziarie tali da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni delegate, nell'ambito delle risorse a tale scopo effettivamente trasferite dallo stato alle regioni». Si tratta di un dato che presenta sicura rilevanza anche rispetto allo scrutinio di costituzionalità, essendo indiscutibile che la valutazione della Corte in ordine alla (ritenuta) irragionevolezza della riduzione dei trasferimenti regionali avrebbe potuto avere esiti diversi ove fosse risultata una contestuale riduzione degli specifici trasferimenti erariali ovvero, comunque, la valutazione di ragionevolezza richiedeva (anche tenuto conto delle deduzioni della regione sul punto, come riportate da Corte cost. n. 188 del 2015) la verifica della entità dei trasferimenti provenienti dallo Stato (se vi fossero state riduzioni, e in quale misura). In tale impostazione – ove, cioè, siano ritenuti rilevanti i profili attinenti «al quadro dei rapporti tra funzioni conferite e relativo finanziamento» (per usare le parole della Corte) – doveva andare disposta la inammissibilità dell'ordinanza di rimessione, la quale nulla dice sul punto (mentre i giudici costituzionali hanno ritenuto che l'eventuale attinenza del profilo alla controversia «può essere delibeta solo nel giudizio di merito»).

Allo stesso modo, presenta rilevanza, anche in relazione allo scrutinio di costituzionalità, la riferita circostanza che gli enti territoriale partecipano alla definizione delle risorse finanziarie regionali da trasferire tramite la Conferenza permanente regione-autonomie locali, la quale deve essere sentita sul punto specifico. Ora, se nella suddetta sede partecipativa si è raggiunto un accordo sulle risorse finanziarie da trasferire (come lascia intendere – stando a quanto riportato dalla Corte nel «ritenuto in fatto» - la circostanza che la interveniente provincia di Alessandria, pur avendo richiamato espressamente la citata norma regionale che prescriveva che fosse sentita la Conferenza permanente, non abbia riferito di profili di contestazione rilevati in quella sede), ciò significa che gli stessi enti territoriali (tramite i loro organi rappresentativi) hanno concordato sulla entità dei trasferimenti ovvero, comunque, non hanno ritenuto irragionevole la riduzione dei trasferimenti. Si tratta di un profilo che richiedeva specifica considerazione



di bilancio destinati alle province per il finanziamento delle funzioni delegate) tali da rendere configurabile addirittura la violazione del parametro di cui all'art. 3 Cost.; ovvero i visti profili ricostruttivi avrebbero imposto la specifica considerazione motivativa degli aspetti riguardanti la titolarità e la tipologia delle funzioni delegate.

Non solo non risolve il rilevato difetto motivativo, ma accentua il carattere assertivo della conclusione giurisprudenziale l'osservazione secondo cui «ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura». Anche in questo caso, la Corte non sviluppa i temi rilevati, ma esprime un assunto derivato: non svolge una indagine né un ragionamento (né offre indicazioni) dai quali ricavare elementi che inducano a ritenere l'inappropriatezza degli scopi collegati a quella certa previsione di spesa e che quegli scopi siano sproporzionati (e incompatibili) con lo stanziamento di spesa; ma, semplicemente, si limita ad assumere che una riduzione del trasferimento finanziario nella misura del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente (e del sessanta per cento rispetto al biennio anteriore) renda gli scopi perseguiti dalla regione inappropriati e non proporzionati rispetto allo stanziamento di spesa previsto in bilancio.

4. ... segue: b) autonomia di bilancio e buon andamento della pubblica amministrazione. Nuova formulazione dell'art. 97 Cost. e diretta relazione con il principio di equilibrio di bilancio

Sotto altro profilo, Corte cost. n. 188 del 2015 ha rilevato la vulnerazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.⁵⁶, che, nel caso in esame, costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.». Osservando che «il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione». Secondo la Corte, «risorse così drasticamente ridotte⁵⁷, se non

(ed esplicitazione motivativa) ai fini della valutazione della Corte in ordine alla compatibilità, rispetto al parametro di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., della riduzione dei trasferimenti finanziari disposta dalla regione Piemonte.

⁵⁶ Per una disamina approfondita della portata del nuovo art. 97 Cost. (come modificato dall'art. 2 legge cost. n. 1/2012), vedi G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, p. 691.

⁵⁷ La stessa Corte prova a precisare che a determinare la lesione del principio di buon andamento «non è la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle risorse a suo tempo conferite». Anche in questo caso, tuttavia, vengono in rilievo le

garantiscono, nel caso della Provincia di Alessandria, neppure il pagamento delle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito, sono comunque destinate ad una cattiva utilizzazione in ragione dell'insufficiente o del tutto mancante finalizzazione ad obiettivi predeterminati e credibili. Solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse tra le province e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati⁵⁸. Richiamati il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio⁵⁹ e le disposizioni di cui

caratteristiche delle funzioni delegate: infatti, un conto è se si tratta di funzioni che attengono a servizi che devono essere erogati, nel qual caso lo stanziamento di bilancio deve essere determinato anche sulla base delle spese che devono essere affrontate; un altro conto è se le funzioni attengono alla distribuzione di risorse e provvidenze, nel qual caso, come anche detto, lo stanziamento di bilancio costituisce, per quel certo anno finanziario, l'importo che l'ente ha voluto stabilire, sulla base delle esigenze finanziarie complessive, alla suddetta finalità. Deve anche essere rilevato che l'intera amministrazione pubblica (e non solo le regioni) è interessata, a tutti i livelli e da diversi anni, da un processo di importante riduzione della spesa, in funzione del «recupero di efficienza»; che, come detto, già nel 2012, le province erano state interessate da ripetuti interventi legislativi di riforma, che, di fatto, le avevano svuotate di rilevanza funzionale (oltre che politica); che, nel caso specifico, come visto, subito dopo l'approvazione delle disposizioni di legge regionale dichiarate costituzionalmente illegittime, molta parte delle funzioni e dei compiti amministrativi delegati alle province è stata riallocata a livello regionale.

⁵⁸ Deve essere subito rilevato criticamente che, sul punto specifico, l'impostazione della Corte è errata: infatti, nel caso in esame, non solo vi è un «progetto di impiego» - alla cui definizione ha partecipato, come visto, la Conferenza permanente regioni-autonomie - con cui si è provveduto alla «ripartizione delle risorse tra le province»; ma quel progetto non è stato neppure dedotto in contestazione: i rilievi critici delle province insorte in via giurisdizionale non hanno posto in discussione la correttezza della ripartizione delle risorse tra le diverse province piemontesi, ma hanno contestato l'entità della riduzione dei trasferimenti finanziari (ritenuti insufficienti per l'esercizio delle funzioni delegate). Si tratta di osservazione che porta in rilievo un ulteriore profilo significativo: se, infatti, la ripartizione delle risorse tra le diverse province è stata corretta (in quanto non è stata fatta oggetto di contestazione), ciò significa che le altre sette province piemontesi che non sono insorte in via giurisdizionale hanno ritenuto le risorse trasferite sufficienti per l'esercizio delle funzioni delegate, e le hanno correttamente esercitate. Da ciò può derivare il dubbio (peraltro, molto rilevante) che forse le difficoltà delle province di Alessandria e di Verbano-Cusio-Ossola dipendano dalla loro organizzazione amministrativa e non dalla riduzione dei trasferimenti finanziari regionali (diversamente, non si comprendono le ragioni per le quali nelle altre province piemontesi - che pure hanno conosciuto riduzioni dei trasferimenti finanziari di uguale entità percentuale - non vi siano stati problemi).

⁵⁹ In proposito, Corte cost. n. 188 del 2015 richiama le disposizioni di cui all'art. 7 legge n. 196/2009. Deve, tuttavia, essere rilevato che il suddetto principio della programmazione degli obiettivi di bilancio costituisce un dato ampiamente consolidato, acquisito all'ordinamento contabile pubblico in epoca ormai lontana, risalente alla riforma della contabilità pubblica della seconda metà degli anni settanta del secolo scorso; sul punto, vedi, tra le altre disposizioni: l'art. 1 legge 19 maggio 1976, n. 335, con riferimento specifico al bilancio delle regioni; in relazione al bilancio dello Stato, gli artt. 4 e 15 legge 5 agosto 1978, n. 468 nella sua originaria formulazione e l'art. 1 bis della stessa legge (intitolato «strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio»), introdotto dall'art. 1 legge 23 agosto 1988, n. 362, che ha introdotto anche il documento di programmazione economico-finanziaria; con riguardo al bilancio degli enti locali, l'art. 1 d.p.r. 19 giugno 1979, n. 421 e l'art. 55 legge 8 giugno 1990, n. 142 (intitolato «bilancio e programmazione finanziaria»). Il principio ha trovato evoluzione in tutta legislazione successiva in materia di contabilità pubblica: rimanendo al bilancio regione, all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 76/2000, si stabiliva, tra l'altro, che le impostazioni delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio della regione si ispirano al metodo della programmazione finanziaria».



all'art. 19, comma 2, legge n. 196/2009, la Corte esaminata ha concluso che, «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».

Neppure sul punto le considerazioni della Corte appaiono convincenti. Innanzitutto, deve essere rilevato criticamente come, nell'ordinanza di rimessione (come riportata nella sentenza esaminata), il parametro di cui all'art. 97 Cost. sia invocato in modo apodittico, quasi indiretto, nell'ambito della deduzione di altri profili di (sospetta) illegittimità costituzionale: secondo il giudice rimettente, infatti, la riduzione dei trasferimenti regionali «violerebbe l'autonomia finanziaria delle province, di cui agli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.)». Ora, potendosi escludere che l'osservazione riportata sia in grado di soddisfare gli obblighi motivativi di cui all'art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87, anche in considerazione dell'insegnamento tradizionale della stessa giurisprudenza costituzionale, secondo cui devono ritenersi generiche e inammissibili quelle censure di incostituzionalità che siano «poste in relazione con gli invocati precetti costituzionali solo attraverso un riferimento formale e carente di una sufficiente analisi degli elementi sui quali dovrebbe fondarsi il presunto contrasto»⁶⁰ (Corte cost. 6 marzo 1980, n. 27); la decisione della

⁶⁰ Niente di tutto questo è rinvenibile nella fattispecie in esame, nella quale, come visto, il Tribunale rimettente si è limitato ad osservare che la riduzione dei trasferimenti regionali alle province (per funzioni delegate) avrebbe determinato la violazione dell'autonomia finanziaria delle province, di cui agli artt. 117 e 119 Cost., «con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97)»; senza svolgere alcuna analisi né alcuna considerazione sugli elementi, sulle ragioni e sui profili di violazione del richiamato principio di buon andamento: aspetti che sono stati sviluppati dalla Corte nella sentenza in esame, in assenza di deduzioni specifiche da parte del giudice a quo. Né i rilievi esposti riescono ad essere neutralizzati dalla osservazione secondo cui la riduzione dei trasferimenti regionali si tradurrebbe, «altresì, in un ostacolo all'assolvimento dei compiti istituzionali che, anche in base al sistema di decentramento amministrativo avviato con la legge n. 59 del 1997, tali enti territoriali sono chiamati a svolgere». Si tratta, infatti, di considerazione che attiene al «nuovo» ruolo che gli enti territoriali (ivi compresa la regione) sono chiamati a svolgere nel sistema pubblico complessivo, come risultante dai principi di cui agli artt. 114, 117, 118, e 119 Cost. (come riformati da legge cost. n. 3/2001); e non è riferibile (né il giudice rimettente la riferisce specificatamente) al principio di buon andamento (di cui all'art. 97 Cost.). Come, peraltro, chiarito nella stessa ordinanza di rimessione (come riportata da Corte cost. n. 188 del 2015), ove, sul punto, si rileva, di seguito, che, «pertanto, il ruolo delle autonomie locali, quale attualmente disegnato dalle richiamate norme costituzionali, non potrebbe considerarsi compatibile con una drastica riduzione dei servizi che gli enti locali sono chiamati a fornire ai cittadini, se giustificata esclusivamente da considerazioni di carattere finanziario fondate sull'equilibrio di bilancio». Una considerazione che, peraltro, contrasta con le specifiche prescrizioni stabilite, in generale (e, quindi, per lo Stato e per tutti gli enti pubblici), all'art. 81 Cost. (ma anche all'art. 97, comma 1, Cost., come modificato dall'art. 2 legge cost. n. 1/2012), e, con specifico riferimento agli enti territoriali, all'art. 119, comma 1, Cost., ove, come noto, si dispone che «Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di



Corte – di dare ingresso allo scrutinio di costituzionalità ad una censura formulata (in relazione all'art. 97 Cost.), in sostanza, mediante il mero richiamo dell'articolo della Costituzione ritenuto violato – riesce ad essere ulteriormente dimostrativa della tentazione della Corte costituzionale sostanzialmente compressiva dell'autonomia finanziaria e dell'autonomia contabile e di bilancio delle regioni, che, nella fattispecie specifica, si concretizza nella estensione del controllo di costituzionalità – in relazione a parametri diversi da quelle di cui all'art. 81 Cost. - a (disposizioni di legge approvative di) scelte di politica economica e finanziaria, tradizionalmente appartenenti alla sfera di discrezionalità insindacabile, cristallizzate nella legge di bilancio.

In relazione ad altro profilo, dovendosi escludere che la riduzione di uno stanziamento di spesa (anche nella misura del cinquanta per cento rispetto alla previsione riferita all'anno finanziario precedente) possa essere ritenuta, in quanto tale, violativa del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (anche perché il richiamato parametro costituzionale potrebbe conoscere vulnerazione, applicando il ragionamento seguito dai giudici costituzionali, anche a causa della mancata riduzione di un certo stanziamento di spesa⁶¹), si ricava che, nella ricostruzione della Corte, il principio di buon andamento rimanga disatteso a fronte della rilevazione di due elementi contestuali di criticità: la importante entità della riduzione e la mancanza di una «adeguata relazione tecnica» ovvero «di una particolare istruttoria»⁶². Su entrambi i profili si è ampiamente osservato; potendosi ora aggiungere, in relazione al primo aspetto, che il criterio della spesa storica⁶³ potrebbe essere un parametro non solo non risolutivo, ma anche fuorviante, se si considera che lo stesso legislatore della contabilità dello Stato ripetutamente ne ha disposto

spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

⁶¹ La previsione di uno stanziamento di spesa in misura superiore a quella che sarebbe necessaria o sufficiente – ad esempio, sulla base della circostanza che nell'esercizio precedente quello stesso stanziamento di spesa non è stato interamente utilizzato – è suscettibile di determinare la compromissione del principio di buon andamento in quanto, da un lato, è sintomatica di una cattiva programmazione finanziaria; e, da altro lato, impedisce che quelle risorse (stabilite in eccesso) potessero essere più proficuamente utilizzate; e, inoltre, alimenta cattive pratiche gestionali, perché induce l'amministrazione a spendere in eccesso, allontanandola dalla necessità di razionalizzazione della spesa.

⁶² I due elementi, insieme, determinano la irragionevolezza della riduzione dei trasferimenti finanziari. Nella impostazione della Corte, l'istruttoria, che doveva trovare cristallizzazione nella relazione tecnica, era volta a dimostrare che le norme produttive di effetti finanziari innovativi fossero compatibili «con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico». Tuttavia, come detto, nella fattispecie in esame, il principio dell'equilibrio di bilancio – che si trova definito dal sistema delle disposizioni di cui agli artt. 81, comma 1, 97, comma 1, e 119, comma 1, Cost. - non è stato indicato, dal giudice rimettente (e neppure dalla provincia intervenuta), tra i parametri costituzionali ritenuti violati.

⁶³ La Corte in esame (al punto 6 del «considerato in diritto») fa espresso riferimento alla riduzione delle «dotazioni finanziarie storiche» per l'esercizio delle funzioni conferite.



l'espunzione dall'ordinamento⁶⁴. Sul punto specifico, infatti, già all'art. 5, comma 1, lett. g), legge 3 aprile 1997, n. 94, nel definire i principi ed i criteri direttivi per l'attuazione della delega legislativa per la individuazione delle unità previsionali di base, si stabiliva che la procedura di formazione del bilancio dello Stato doveva essere disciplinata sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio, con esclusione del criterio della spesa storica⁶⁵.

⁶⁴ Con riferimento al caso esaminato, significa che se il criterio della spesa storica non va bene per l'amministrazione, la quale deve formulare le previsioni di spesa di bilancio sulla base di quelle che ritiene siano (saranno) le esigenze effettive dell'ente nel periodo considerato; poi, non si può ricorrere al criterio della spesa storica per sostenere che vi è stata una riduzione eccessiva e irragionevole dei trasferimenti finanziari destinate alle province. Al contrario, può ben ritenersi che la regione Piemonte, per l'anno finanziario 2013, abbia determinato in quella certa misura quel certo stanziamento considerandola rispondente, congrua, rispetto alle necessità effettive, e, con riferimento alle funzioni a carattere distributivo delle risorse, abbia voluto determinare – in considerazione delle esigenze complessive della programmazione finanziaria e degli obblighi costituzionali di equilibrio di bilancio - in quella certa misura il limite massimo delle risorse erogabili. Si tratta di osservazioni che evidenziano come l'entità della riduzione dei trasferimenti (rispetto agli anni precedenti) possa manifestarsi un parametro, come detto, certo non risolutivo per il controllo di compatibilità con i principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost.: in proposito, è sufficiente osservare che ben potrebbe essere irragionevole una riduzione del dieci per cento, perché impeditiva del funzionamento degli uffici e dell'esercizio delle funzioni; e potrebbe essere ragionevole una riduzione dell'ottanta per cento o anche l'azzeramento dello stanziamento, nel caso in cui l'ente abbia scelto, per quel certo anno finanziario, di non destinare provvidenze al settore dell'agricoltura. Ciò che andava verificato, anche dal giudice rimettente, era l'impatto effettivo dello stanziamento sull'esercizio delle funzioni e l'espletamento dei servizi; dovendosi osservare che, sul punto, neppure è risolutiva la circostanza della pretesa insufficienza dello stanziamento di bilancio per il pagamento delle retribuzioni del personale addetto alle funzioni delegate («a suo tempo trasferito»).

⁶⁵ Lo stesso principio è ribadito, con riguardo al bilancio dello Stato: all'art. 23, comma 1, legge n. 196/2009, ove si stabilisce le proposte dei responsabili della gestione dei programmi, sono formulate, ai fini della formazione degli stati di previsione di spesa, sulla base della legislazione vigente, con divieto di previsioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale; ma deve essere ricordato anche il principio generale stabilito all'art. 1 legge 5 maggio 2009, n. 42, ove si dispone: «la presente legge costituisce attuazione dell'art. 119 Cost., assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica». Con riferimento specifico al bilancio delle regioni, il principio richiamato si rinviene all'art. 4, comma 8, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (recante «principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma quarto, legge 25 giugno 1999, n. 208») – vigente all'epoca in cui sono state approvate le disposizioni di legge regionale dichiarate incostituzionali – ove si stabiliva che «gli stanziamenti di spesa di competenza sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio, restando esclusa ogni quantificazione basata sul criterio della spesa storica incrementale». Identico principio si trova ora riprodotto all'art. 39, comma 6, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (come integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126), ove si stabilisce che «gli stanziamenti di spesa di competenza sono quantificati nella misura necessaria per lo svolgimento delle attività o interventi che sulla base della legislazione vigente daranno luogo ad obbligazioni esigibili negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, e sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali ed agli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio di previsione finanziario, restando esclusa ogni quantificazione basata sul criterio della spesa storica incrementale». Come noto, il d.lgs. n. 126/2014

In ordine al secondo elemento di criticità necessario ai fini della possibile vulnerazione del principio costituzionale di buon andamento, Corte cost. n. 188 del 2015, come visto, ha ritenuto che, quando le disposizioni normative a carattere finanziario determinano «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». Sviluppando (ovvero al fine di dare riscontro a) tale impostazione, la Corte richiama le disposizioni di cui all'art. 19, comma 2, legge n. 196/2009. In altra sede, è già stata evidenziata la stretta relazione esistente, e, anzi, la stretta funzionalità (dei documenti) della programmazione finanziaria rispetto al principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.⁶⁶, la quale (funzionalità) trova sostanza nei (nella corretta elaborazione dei) documenti di bilancio, e, cioè, nei documenti attraverso i quali trova espressione e si realizza la decisione di bilancio⁶⁷. Tuttavia, la disposizione di legge richiamata dalla Corte in esame riguarda le forme di copertura delle leggi di spesa, e vi si stabilisce che, «ai sensi dell'art. 81, comma 4, Cost.⁶⁸, le regioni e le province autonome sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina di funzioni ad essa attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste all'art. 17». Ne consegue che,

(in sede di integrazione e correzione del d.lgs. n. 118/2011) ha introdotto la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile delle regioni (artt. 36 ss. d.lgs. n. 118/2011). Sulla nuova disciplina del sistema contabile delle regioni in esito al d.lgs. n. 126/2014, vedi L. SAMBUCCI, *La Contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 355.

⁶⁶ Vedi, ampiamente, L. SAMBUCCI, *La programmazione finanziaria negli enti locali*, cit., p. 125; vedi anche, con specifico riguardo alle regioni, L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 325, ove si rileva come, anche a livello regionale, «la decisione di bilancio costituisca attività complessa, che si realizza attraverso diversi documenti, i quali, nel loro complesso, svolgono diverse funzioni fondamentali, essenziali al fine di rendere possibile la piena osservanza del principio di buon andamento della pubblica amministrazione».

⁶⁷ Come detto, all'epoca in cui sono state approvate le disposizioni di legge regionale dichiarate costituzionalmente illegittime, gli strumenti attraverso i quali si realizzava la programmazione economico-finanziaria delle regioni, erano (sulla base della disciplina prevista dal d.lgs. n. 76/2000 e dagli artt. 5 ss. legge reg. Piemonte 11 aprile 2001, n. 7): il documento di programmazione economico-finanziaria; il bilancio di previsione annuale regionale; la legge finanziaria regionale; il bilancio pluriennale regionale (e anche i progetti di legge collegati alla manovra finanziaria regionale). Come anche detto, oggi la decisione di bilancio regionale trova diversa disciplina nel d.lgs. n. 118/2011, come integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014.

⁶⁸ Deve essere rilevato che, in esito alla riforma dell'art. 81 Cost. (da parte di legge cost. n. 1/2012), il principio di copertura delle leggi di spesa si trova espresso al comma terzo del richiamato art. 81. In proposito, A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di Contabilità di Stato*, cit., p. 115, ha rilevato che «il senso profondo ed unitario della norma contenuta nell'ultimo comma dell'art. 81 è quello di imporre il mantenimento di un sostanziale equilibrio del bilancio una volta che di questo sia intervenuta da parte del Parlamento la definitiva sua decisione».

eventualmente (salvo quanto si osserverà *infra*), la «relazione tecnica» cui si fa riferimento nella sentenza è quella di cui all'art. 17, comma 3, legge n. 196/2009, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione della legge di spesa, nonché delle relative coperture; ovvero, più precisamente - visto che il principio cosituzionale di copertura delle leggi di spesa si trova ribadito anche nella legge di contabilità regionale – quella di cui all'art. 26, comma 2, legge reg. Piemonte n. 7/2001, ove si dispone che i «progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate sono corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture», nella quale «sono, altresì, indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri e ogni altro elemento utile per l'esame del progetto di legge».

Dalla riportata ricostruzione del sistema di diritto positivo, si ricavano alcuni profili di rilevanza. Un primo elemento attiene al rilievo che, nella disposizione di legge richiamata dalla Corte (all'art. 19, comma 2, legge n. 196/2009), se è vero che si ribadisce il principio di copertura delle leggi di spesa, è altrettanto vero che si rinvia all'art. 17 solo con riferimento alla necessaria utilizzazione delle «metodologie di copertura» ivi previste⁶⁹; mentre non vi è contenuto alcun richiamo alla «relazione tecnica»: anzi, proprio lo specifico riferimento (solo) alle «metodologie di copertura previste dall'art. 17», sembra riuscire ad escludere che il “rinvio” possa ritenersi esteso all'intero contenuto del citato art. 17⁷⁰. Sulla base di tale impostazione, risulterebbe errato (ovvero non conferente) il dato normativo posto dalla Corte a fondamento (ovvero a riscontro) della ritenuta necessità - nel caso in cui le disposizioni riduttive dei trasferimenti «producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze» - di «una adeguata relazione tecnica»⁷¹.

⁶⁹ Come noto, le «metodologie di copertura» previste all'art. 17 legge n. 196/2009 sono: l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali (di cui all'art. 18 legge n. 196/2009); la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. La relazione tecnica di cui al terzo comma del citato art. 17 costituisce, invece, uno strumento di verifica e valutazione in ordine alle tipologie delle coperture finanziarie adottate ed alle tecniche di quantificazione degli oneri.

⁷⁰ In tal caso, infatti, il legislatore citato avrebbe utilizzato una formula letterale diversa, e più generale: ad esempio, molto semplicemente: «a tal fine si applicano le disposizioni di cui all'art. 17». Deve pur essere rilevato che nella disciplina legislativa regionale del sistema contabile non si rinviene una disposizione normativa di contenuto analogo a quella di cui al citato art. 19, comma 2, legge n. 196/2009; mentre, come visto, vi si trova ribadito il principio di copertura delle leggi di spesa, con specifico richiamo della “relazione tecnica” sulla quantificazione degli oneri e sulle relative coperture.

⁷¹ Sotto altro profilo, va rilevato che, se è vero che al citato art. 19, comma 2, legge n. 196/2009 non si fa esplicito riferimento alle “minori entrate” (come, invece, si fa al primo comma del citato art. 19), deve ritenersi che l'obbligo di copertura finanziaria riguardi anche, in coerenza con il principio generale acquisito all'ordinamento contabile, gli oneri derivanti dalla riduzione di entrate (disposta da una legge).



Un secondo elemento attiene alla verifica della effettiva applicabilità alla fattispecie in esame del dato normativo richiamato dalla Corte, ove, come visto, si ribadisce, per le regioni, l'obbligo di copertura finanziaria delle «leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite»⁷². In proposito, deve essere ricordato che, secondo l'insegnamento giuscontabilistico classico, la novità ovvero l'aumento degli oneri a carico dell'amministrazione pubblica vanno verificati in relazione alle previsioni di bilancio, per cui si è in presenza di “nuovi oneri” quando la legge introduce una spesa che non è proprio prevista in bilancio; mentre si è in presenza di “maggiori oneri” quando la legge determina un aumento delle spese già previste in bilancio (ovvero da una legge di spesa, i cui oneri sono stati considerati in bilancio). Nel caso esaminato da Corte cost. n. 188 del 2015, i maggiori oneri riguarderebbero le province piemontesi, le quali – pur essendo rimaste identiche le funzioni delegate loro dalla regione - hanno visto ridursi, rispetto al bilancio dell'anno precedente, l'entità dei trasferimenti finanziari destinati alle funzioni stesse. Sembra di poter dire, pertanto, che la

Tuttavia, nel caso in esame, vengono in rilievo due aspetti peculiari. Uno attiene al fatto che la “minore entrata” riguarderebbe non la regione ma le province (destinatari dei trasferimenti finanziari). L'altro riguarda la circostanza che, nella fattispecie considerata, non si tratta di una “minore entrata”: cioè, non ci si trova di fronte ad una situazione in cui c'era una legge che stabiliva una certa entrata (di un certo importo) ed è intervenuta una legge successiva che ha determinato una riduzione di quella stessa entrata. Ci si trova, invece, di fronte ad una situazione in cui nel bilancio (2013) è previsto uno stanziamento di spesa (che costituisce una entrata per gli enti destinatari del trasferimento finanziario: le province) ridotto rispetto allo stanziamento previsto (per la stessa destinazione) nel bilancio relativo all'anno finanziario precedente (2012). Una situazione che sembra esulare dal parametro normativo richiamato dalla Corte: pur essendo indiscutibile che il bilancio è approvato con legge; è altrettanto vero che il bilancio pubblico contiene delle previsioni di spesa, che costituiscono altrettante scelte (discrezionali) di politica finanziaria; la regione Piemonte, per il 2013, nell'ambito della definizione della programmazione finanziaria complessiva, ha ritenuto di destinare per quella certa finalità (esercizio delle funzioni delegate) una somma inferiore (del cinquanta per cento) rispetto a quella prevista nel bilancio relativo all'anno precedente, evidentemente ritenendola congrua in relazione a quella stessa finalità. La rilevante entità della riduzione, anche essendo rimaste immutate le funzioni delegate, non riesce ad escludere la congruità dello stanziamento: rilevando, sul punto specifico, tra l'altro, la natura e la tipologia delle funzioni stesse (ma su tale profilo si è ampiamente osservato). Sembra, pertanto, piuttosto complicato che la “minore entrata” conosciuta dalle province piemontesi riesca a rientrare nel parametro normativo evocato dalla Corte, anche in considerazione del fatto che, come visto, la disciplina definita dalla citata legislazione regionale di riferimento stabilisce la determinazione annuale dei trasferimenti finanziari per le funzioni delegate, alla cui definizione partecipano anche gli enti interessati, tramite la Conferenza permanente regione-autonomie locali (adempimento che, come visto, nella fattispecie in esame, risultano essere stati compiuti). Fermo restando che, comunque, a venire in rilievo sarebbe un parametro costituzionale – quella della copertura finanziaria delle spese – che neppure è stato sospettato di violazione.

⁷² Nella fattispecie in esame, peraltro, non vi è stato conferimento (per utilizzare la terminologia del legislatore) di nuove funzioni né diversa disciplina delle funzioni conferite; ma il maggiore onere per le province deriverebbe dalla riduzione (rispetto al bilancio precedente) delle risorse trasferite, essendo rimaste identiche le funzioni delegate.

fattispecie considerata esuli dalla previsione di cui all'art. 19, comma 2, legge n. 196/2009, in quanto non vi è una disposizione di legge che determini un nuovo o maggiore onere rispetto a quanto previsto nella legge di bilancio, e che, quindi, alteri gli equilibri finanziari ivi cristallizzati (e che, perciò, necessiti di copertura); vi sarebbe, invece, un certo stanziamento di spesa, previsto nella stessa legge di bilancio, che è ritenuto insufficiente rispetto alle esigenze di spesa effettive⁷³. In tal caso, si tratterebbe di un dato che potrebbe presentare profili di rilevanza solo ove fosse accertata l'assoluta incapienza dello stanziamento rispetto alle effettive esigenze di spesa: dovendosi osservare, sul punto specifico, da un lato, che un siffatto accertamento doveva essere compiuto dal giudice comune⁷⁴; e, da altro lato, che, in funzione della suddetta verifica, non può essere ritenuta risolutiva la rilevante entità percentuale della riduzione dei trasferimenti finanziari⁷⁵ né la mancanza di una «relazione tecnica»⁷⁶. In ogni caso, nell'ipotesi delineata, il parametro

⁷³ Ovvero, più precisamente, ci si troverebbe di fronte ad uno stanziamento di spesa che ha conosciuto una riduzione (rispetto allo stesso stanziamento previsto nel bilancio relativo all'anno finanziario precedente) di entità percentuale ritenuta irragionevole: con la conseguenza che le relative risorse «sono comunque destinate ad una cattiva utilizzazione in ragione dell'insufficiente o del tutto mancante finalizzazione ad obiettivi predeterminati e credibili».

⁷⁴ In proposito, appare insufficiente la considerazione del giudice rimettente, secondo cui le risorse trasferite non sarebbero sufficienti neppure per il pagamento delle retribuzioni del personale. Dovendosi rilevare, sul punto specifico, da un lato, che i dati finanziari riportati nella sentenza (nel «ritenuto in fatto»), con riferimento alla provincia di Alessandria, sembrano escludere (per la minima differenza tra entità del trasferimento ed entità della spesa indicata come necessaria) il pericolo paventato. E, da altro lato, che la valutazione (in ordine alle eventuale insufficienza dei trasferimenti) deve essere compiuta in relazione agli oneri effettivamente necessari per lo svolgimento delle funzioni, anche con riguardo specifico agli oneri per il personale (sul punto, vedi *sub* nota 70). In proposito, peraltro, non appare priva di significato la circostanza che le stesse difficoltà finanziarie non sembrano essere state incontrate dalle altre province piemontesi (le quali, ad esempio, potrebbero aver organizzato in modo più efficiente i servizi amministrativi). In verità, proprio tale circostanza concorre a rendere evidente la necessità di un accertamento specifico in ordine agli oneri effettivamente necessari per l'esercizio delle funzioni delegate: accertamento che andava condotto non sulla base del criterio della spesa storica, ma sulla base dei nuovi parametri introdotti dall'ordinamento, e, segnatamente, del parametro del fabbisogno standard: il quale parametro, peraltro, è destinato a trovare riconoscimento costituzionale se si considera che il disegno di riforma della Costituzione in discussione in Parlamento (approvato in seconda deliberazione dal Senato e trasmesso alla Camera dei Deputati: A.C. 2613-D) prevede che nel nuovo art. 119 Cost., al quarto comma, si dispone che «con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche dei comuni, delle città metropolitane e delle regioni».

⁷⁵ In proposito, è facile rilevare che uno stanziamento di spesa di bilancio può ben essere sufficiente (ovvero congruo rispetto alla finalità della spesa) anche in caso di importante riduzione dello stanziamento stesso rispetto all'anno precedente, già solo a considerare che le precedenti previsioni potevano essere sovra stimate; e anche in caso di mancanza di «relazione tecnica». Sempre fermo restando che, nel caso in cui lo stanziamento di spesa si rilevasse insufficiente, ben potrebbe essere integrato nel corso dell'esercizio finanziario con gli strumenti di variazione del bilancio previsti dall'ordinamento contabile.

⁷⁶ Né appare risolutivo il riferimento incidentale che la Corte fa alla insufficienza delle risorse per il «pagamento delle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito». In verità, il dato che potrebbe essere significativo (in funzione della valutazione di compatibilità con il parametro di cui all'art. 97 Cost.)



costituzionale che verrebbe in rilievo è quello di cui all'art. 81, comma primo, Cost., il quale, come visto, non è mai stato dedotto; né è stata dedotta la violazione del principio di copertura finanziaria (di cui all'art. 81, comma 3, Cost.)⁷⁷.

Ora, già solo sulla base di quanto osservato, e considerato: che la rilevante entità percentuale della riduzione dei trasferimenti finanziari regionali in favore delle province (per le funzioni delegate) costituisce un dato che, da solo, non può essere ritenuto risolutivo ai fini della effettiva sussistenza della vulnerazione dei parametri costituzionali rilevati⁷⁸; che il caso in esame sembra esulare dalla fattispecie normativa invocata dalla Corte (peraltro, neppure adombrata nell'ordinanza di rimessione), e che, comunque, la disposizione di cui all'art. 19, comma 2, legge n. 196/2009 non fa menzione della «relazione tecnica» richiamata dalla Corte stessa (né, come visto, contiene elementi testuali che a quella relazione riconducano); diventa difficile riuscire a condividere le riportate conclusioni di Corte cost. n. 188 del 2015 in ordine alla ritenuta violazione del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione⁷⁹.

eventualmente sarebbe quello relativo alla eventuale insufficienza delle risorse rispetto al pagamento delle retribuzioni del personale necessario per l'esercizio delle funzioni delegate (e rispetto alle spese effettivamente necessarie per il funzionamento dei servizi). Al contrario, risulterebbe difficilmente compatibile con il principio di buon andamento la circostanza che, a distanza di circa sette anni dalla delegazione delle funzioni e dal trasferimento del personale - e con il consolidamento, nell'ordinamento pubblico, dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità quali valori orientativi dell'azione amministrativa e caratterizzanti il principio di cui all'art. 97 Cost. - l'organizzazione dei relativi servizi, da parte delle province, sia rimasta immutata, cristallizzata, nonostante le pervasive prescrizioni dell'ordinamento nel senso della razionalizzazione delle spese e delle risorse (finanziarie, umane e strumentali). Né si può ritenere ragionevole che la regione debba perpetuamente farsi carico degli oneri relativi al «personale a suo tempo trasferito»: si tratterebbe, anche in questo caso, di una impostazione incompatibile con il principio di buon andamento, il quale, come noto, impone ineludibili obblighi in ordine alla ottimale utilizzazione (sempre in relazione ai richiamati criteri di efficacia, efficienza ed economicità) del personale dipendente: obblighi rispetto ai quali gli enti interessati (nella soluzione prospettata) risulterebbero totalmente deresponsabilizzati, senza che la regione (che pure sarebbe tenuto alla copertura degli oneri) abbia alcuna possibilità di incidenza.

⁷⁷ Peraltro, la deduzione di profili di sospetta incostituzionalità rispetto ai parametri di cui all'art. 81, commi 1 e 3, Cost. avrebbe imposto (ovvero reso inevitabile) uno specifico e concludente accertamento in ordine alla effettiva esistenza di uno squilibrio di bilancio o alla effettiva mancanza di copertura finanziaria; a differenza di quanto avvenuto con riferimento ai principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost., rispetto ai quali la determinazione conclusiva della Corte in esame è potuto rimanere ancorata a valutazioni a carattere discrezionale.

⁷⁸ Né è riprova la circostanza che Corte cost. n. 188 del 2015, per poter ritenere la violazione del parametro di cui all'art. 3 Cost., deve unire alla importante entità della riduzione dei trasferimenti finanziari, l'assenza di «un progetto di riorganizzazione» delle funzioni delegate; mentre deve unirvi la necessità di una «adeguata relazione tecnica», per poter ritenere la violazione del principio costituzionale di buon andamento.

⁷⁹ Deve, peraltro, essere rilevato che, nel caso in esame, neppure sembra potersi ritenere accertata l'incapienza dello stanziamento di bilancio (relativo alle risorse da trasferire alle province per le funzioni delegate) rispetto alle esigenze di spesa effettive. Infatti, sul punto, Corte cost. n. 188 del 2015 si è «limitata» a ritenere irragionevole e violativa del principio di buon andamento la rilevante entità

Dovendosi aggiungere, sul punto specifico, che la rilevanza che la Corte ultima citata ha voluto attribuire alla suddetta «relazione tecnica» appare scarsamente coerente rispetto alle impostazioni motivative iniziali (in ordine al parametro di cui all'art. 97 Cost.), le quali, più correttamente, richiamano, come visto, il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio ed i contenuti dei documenti della programmazione finanziaria, in termini di obiettivi da realizzare; evidenziando, in proposito, come il principio di buon andamento implichi, tra l'altro, che le risorse previste nei documenti programmatici «siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione». Ora, si rende necessario rilevare che rispetto a tali profili – riferiti alla definizione ed alla realizzazione dei contenuti stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria - la «relazione tecnica» (richiamata dalla Corte) non presenta specifica rilevanza, in quanto, come visto, riguarda la quantificazione degli oneri (nuovi o maggiori) introdotti da leggi di spesa e le tecniche di copertura finanziaria utilizzate. Ne consegue che, con riferimento al principio di buon andamento, sono quei documenti programmatici a venire in rilievo⁸⁰ (i cui contenuti trovano dettagliata disciplina nella legislazione, statale e regionale, di contabilità⁸¹), e non tanto la «relazione tecnica», la quale, più specificamente, rileva con riguardo al principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, comma terzo, Cost.⁸² (la cui violazione, come visto, non è stata dedotta)⁸³.

percentuale della riduzione dei trasferimenti finanziari, essendo rimaste invariate le funzioni delegate e mancando una «adeguata relazione tecnica».

⁸⁰ È nel bilancio di previsione e negli altri documenti di bilancio che trovano esplicitazione e descrizione: i programmi che l'ente intende realizzare nel periodo finanziario considerato; gli obiettivi ed i risultati che l'ente si prefigge di conseguire; i parametri di riferimento per l'esercizio dei controlli gestionali (e molto altro). Si tratta di documenti, a carattere programmatico, che sono volti: ad utilizzare nel migliore dei modi (in termini di efficacia, efficienza ed economicità) le risorse disponibili (finanziarie, umane e strumentali); a gestire le risorse in osservanza di quanto stabilito (e nei limiti stabiliti) negli stessi documenti; a rendere possibile – con la definizione preventiva di programmi, obiettivi, risultati attesi, indicatori – l'esercizio dei controlli gestionali (i quali, a loro volta, come noto, sono volti a concorrere al miglioramento della gestione, alla migliore utilizzazione delle risorse disponibili: E per queste ragioni risulta evidente la strettissima relazione tra documenti di bilancio e principio di buon andamento.

⁸¹ In proposito, deve essere ricordato che, nella fattispecie in esame, non sono stati rilevati profili di violazione delle norme riguardanti i contenuti dei documenti di bilancio (i quali, peraltro, come accennato, sono strettamente funzionali alla migliore gestione delle risorse).

⁸² Va rilevato che, al momento dell'approvazione delle norme dichiarate costituzionalmente illegittime, il principio di copertura finanziaria si trovava ancora espresso all'art. 81, comma 4, Cost., in quanto le disposizioni di cui alla legge cost. n. 1/2012 erano applicabili, ai sensi dell'art. 6, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

⁸³ La relazione tecnica di cui all'art. 17 legge n. 196/2009 presenta profili di rilevanza anche con riguardo al principio di cui all'art. 81, comma 1, Cost., trattandosi di strumento volto alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (come visto, neppure tale parametro costituzionale è stato rilevato).

5. ... segue: c) violazione dell'autonomia finanziaria. I parametri di valutazione. Attualità delle posizioni tradizionali della giurisprudenza costituzionale

Infine, Corte cost. n. 188 del 2015 ritiene l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni trasferite o delegate sia violativa dell'autonomia finanziaria delle province piemontesi, «entrando in contrasto con l'art. 119, primo e quinto comma, Cost., nella misura in cui non consente di finanziare le funzioni a loro attribuite».

Ora, se si osserva che al primo comma dell'art. 119 Cost. si stabilisce, in via generale, il principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali, la quale è assicurata «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci»⁸⁴; non rimane da rilevare che la Corte riconduce le risorse trasferite per l'esercizio delle funzioni delegate nell'ambito della previsione di cui al quinto comma del citato art. 119. Si tratta di posizione non condivisibile, già a considerare che nella disposizione costituzionale ultima citata trovano definizione gli strumenti perequativi (ulteriori rispetto a quello indicato al terzo comma dell'art. 119⁸⁵) previsti dal legislatore costituzionale, «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni». Non potendosi riconoscere loro alcuna finalità perequativa, sembra di poter escludere che le risorse destinate ad essere trasferite – dalla regione agli enti locali – per l'esercizio di funzioni delegate possano essere annoverate tra quelle di cui all'art. 119, comma 5, Cost.; né, in proposito, può venire in soccorso la locuzione «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni»: dovendosi osservare, sul punto, da un lato, che l'esercizio di funzioni delegate rientra nella “normalità” funzionale; e, da altro lato, che l'espressione utilizzata dal legislatore costituzionale, per collocazione sistematica⁸⁶, deve ragionevolmente essere riferita ad esigenze e finalità di carattere straordinario⁸⁷.

⁸⁴ In proposito, è necessario rammentare che, in esito alla citata riforma costituzionale del 2012, all'art. 119, comma 1, Cost., l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni conosce, già a livello costituzionale, due ordini di limitazione: l'obbligo di rispettare l'equilibrio di bilancio; e l'obbligo di concorrere «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Un ulteriore limite è stabilito al successivo comma sesto del citato art. 119.

⁸⁵ Come noto, all'art. 119, comma 3, Cost. è prevista l'istituzione, con legge dello Stato, di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il suddetto fondo perequativo per i comuni e per le province è stato istituito dall'art. 13 d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, la cui alimentazione è stata successivamente disciplinata dall'art. 23 d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68. Per le regioni, il fondo perequativo è stato istituito dall'art. 15, comma 5, d.lgs. n. 68/2011.

⁸⁶ G. DELLA CANANEA, *Autonomia e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, p. 136, osserva che la disposizione di cui all'art. 119, comma 5, Cost. «consente allo Stato di porre in



Diversamente da quanto ritenuto dalla Corte in esame, le risorse destinate all'esercizio delle funzioni delegate rientrano tra quelle di cui al secondo comma dell'art. 119 Cost., le quali, come noto, ai sensi del successivo quarto comma, sono destinate (unitamente al fondo perequativo di cui al terzo comma) a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Ora, se è vero che le suddette risorse, erogate sotto forma di trasferimenti finanziari, esulano dalle tipologie di entrata definite al citato comma secondo dell'art. 119 Cost.⁸⁸; ciò, tuttavia, è dipeso dal ritardo del legislatore ordinario nel dare attuazione ai principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali. Nei sensi sostenuti milita, peraltro, la circostanza che all'art. 19, comma 1, d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (recante, tra l'altro, disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province) si prescrive alle regioni ordinarie di assicurare la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza⁸⁹, diretti al finanziamento delle spese delle province, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. e), legge n. 42/2009, ove, tra i principi ed i criteri direttivi per l'attuazione delle deleghe legislative (di cui all'art. 2) riguardanti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, si stabilisce la soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese (di cui alla lett. a, nn. 1 e 2, dello stesso art. 11) riconducibili alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. e delle spese

essere azioni di sostegno dei governi regionali e locali, in rapporto sia alle funzioni non sufficientemente perequate, sia agli interessi pretensivi di natura individuale».

⁸⁷ E tali non possono essere considerate le risorse trasferite dalla regione agli enti locali (nel caso specifico, alle province) per l'esercizio di funzioni delegate: le quali (risorse) non assolvono una finalità di sostegno né a carattere perequativo, ma sono destinate all'adempimento delle funzioni assegnate con legge (regionale). F. BASSANINI, *Profili e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Astrid, Rassegna* n. 26/2006, p. 10, con riferimento alla locuzione «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», osserva, tra l'altro, che il legislatore costituzionale «legittima così l'uso dello strumento finanziario da parte dell'amministrazione centrale al fine di ovviare a situazioni di necessità che possono crearsi in determinati enti territoriali a causa di costi esterni o per il perseguimento di missioni pubbliche non rientranti tra quelle normalmente affidate alla responsabilità delle istituzioni territoriali».

⁸⁸ Come noto, all'art. 119, comma 2, Cost., nello stabilire che comuni, province, città metropolitane e regioni dispongono di risorse autonome, si precisa che i suddetti enti: stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri (in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario); e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Risulta evidente, quindi, come le entrate provenienti da trasferimenti finanziari non rientrino in alcuna delle tipologie di entrata indicate nella richiamata disposizione costituzionale; né, ovviamente, possono rientrare nella previsione di cui al terzo comma del citato art. 119, ove, come visto, si istituisce il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

⁸⁹ Per la precisione la disposizione legislativa richiamata prescrive «la soppressione di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale diretti al finanziamento delle spese delle province, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. e), legge n. 42/2009».



relative alle altre funzioni⁹⁰. Tanto è sufficiente per rendere più che ragionevole la riconduzione dei trasferimenti per l'esercizio di funzioni delegate nell'ambito delle risorse destinate a finanziare integralmente le funzioni attribuite agli enti territoriali.

Chiarita la collocazione costituzionale delle risorse trasferite agli enti locali per l'esercizio di funzioni delegate, rimane da valutare – pur prendendo atto della errata qualificazione della Corte – se nella fattispecie in esame sia configurabile una lesione dell'autonomia finanziaria, costituzionalmente protetta, delle province. In proposito, viene in rilievo proprio il citato d.lgs. n. 68/2011, con il quale, come accennato, il legislatore delegato, in attuazione alle deleghe di cui agli artt. 2 e 11 legge n. 42/2009 (recante, come noto, «delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.») in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali e di finanziamento delle funzioni degli stessi enti, ha stabilito le disposizioni volte ad assicurare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province. Anche sul punto, purtroppo, non si può concordare con la statuizione motivativa di Corte cost. n. 188 del 2015, nella parte in cui ritiene di non poter estendere il proprio sindacato «alle ragioni che hanno condotto la regione Piemonte a non dare applicazione al meccanismo sostitutivo dei trasferimenti come delineato dall'art. 19, comma primo, d.lgs. n. 68/2011»; osservando che «la mancata attuazione della norma statale, che prevedeva una sostanziale invarianza finale del nuovo regime delle entrate provinciali, risulta, ai fini del presente giudizio, un mero presupposto di fatto»⁹¹.

⁹⁰ Un ulteriore riscontro all'impostazione sostenuta si rinviene all'art. 11, comma 1, lett. c), legge n. 42/2009, ove, tra i principi ed i criteri direttivi per l'attuazione delle deleghe per la disciplina del finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, si stabilisce che le «spese relative alle altre funzioni» (di cui al n. 1 della lett. a del citato art. 11) devono essere «finanziate con il gettito dei tributi propri, con partecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante» (e, quindi, con le entrate previste, in via generale, all'art. 119, commi 2 e 3, Cost.).

⁹¹ In effetti, ciò che rilevava, ai fini del giudizio di costituzionalità, non erano le ragioni per le quali la regione non aveva dato attuazione alla nuova disciplina vigente, ma l'esistenza stessa di nuove norme che regolavano il sistema finanziario (di alimentazione della finanza) delle province. Inoltre, se è vero che la nuova disciplina «prevedeva una sostanziale invarianza finale nel nuovo regime delle entrate provinciali»; è altrettanto vero che, da un lato, la sostenuta «invarianza» non può essere intesa in senso formale, come coincidenza delle risorse da trasferire con quelle trasferite in precedenza, ma in senso sostanziale, come obbligo di erogare risorse finanziarie in misura sufficiente a fare fronte alle spese necessarie per l'esercizio delle funzioni delegate: «spese necessarie» da determinare, come detto, sulla base del parametro del fabbisogno standard, come, peraltro, espressamente stabilito (con specifica applicazione alla fattispecie in esame) all'art. 22 d.lgs. n. 68/2011; e non del criterio della spesa storica: un criterio che, per quanto evidenziato, deve ritenersi superato e, peraltro, scarsamente coerente con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, ancor più nella sua attuale declinazione costituzionale. Nei sensi sostenuti, appare risolutivo il disposto di cui all'art. 1 d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, ove si evidenzia che la determinazione del fabbisogno standard per comuni e province è finalizzata ad «assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica», con precisazione che i fabbisogni standard costituiscono il riferimento cui rapportare il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni.

In verità, la rilevanza del decreto delegato ultimo citato appare evidente se si considera che, nella fattispecie in esame, è stata rilevata dal giudice rimetterente – e ritenuta dalla Corte in esame – la violazione del principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali (e, segnatamente, delle province) di cui all'art. 119 Cost., le cui disposizioni, come accennato, hanno conosciuto disciplina attuativa con il d.lgs. n. 68/2011 (e, in via generale, con la legge n. 42/2009), pienamente vigente al momento dell'approvazione delle norme regionali dichiarate costituzionalmente illegittime. Ne consegue che, al fine di valutare la violazione del richiamato parametro costituzionale, non si può prescindere dalla disciplina recata dalla normazione delegata richiamata. La quale, come espressamente disposto all'art. 16 – che fa parte del capo II, intitolato «autonomia di entrata delle province» – assicura l'autonomia di entrata delle province ubicate nelle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali e regionali, con individuazione delle fonti di finanziamento del complesso delle spese delle stesse province⁹². In applicazione dei principi riportati, per quel che concerne più direttamente la fattispecie in esame, all'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 68/2011 si stabilisce, come detto, che ciascuna regione a statuto ordinario assicura la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, di tutti i trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle spese delle province (ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. e, legge n. 42/2009)⁹³. Al comma secondo del citato art. 19, si dispone, inoltre, che, con efficacia a decorrere dall'anno 2013, ciascuna regione a statuto ordinario determina con atto amministrativo (previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con le province del proprio territorio) una compartecipazione delle province alla tassa automobilistica spettante alla regione⁹⁴, in misura tale da assicurare (alle province stesse) un importo corrispondente ai

⁹² E con precisazione (al terzo comma dell'art. 19) che il gettito delle suddette fonti di finanziamento è senza vincolo di destinazione.

⁹³ Mentre all'art. 18, comma 2, d.lgs. n. 68/2011 è disposta la soppressione, a decorrere dall'anno 2012, dei trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziari tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale alle province delle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza. È, altresì, stabilito che, a decorrere dall'anno 2012, l'aliquota della compartecipazione provinciale all'IRPEF di cui all'art. 31, comma 8, legge 27 dicembre 2002, n. 289, è stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in modo tale da assicurare entrate corrispondenti ai trasferimenti soppressi nonché alle entrate derivanti dall'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, soppressa ai sensi del comma quinto del citato art. 18. La suddetta compartecipazione è stata determinata nella misura dello 0,60 per cento del gettito IRPEF, con d.p.c.m. 10 luglio 2012.

⁹⁴ Resta da chiedersi quali possano essere le conseguenze di un eventuale mancato accordo in sede di Consiglio delle autonomie ovvero di una mancata intesa con le province. In proposito, appare preferibile la soluzione che riconosca alla regione la possibilità di procedere ugualmente alla adozione dell'atto amministrativo determinativo della misura della compartecipazione (soluzione che pure contiene il rischio di spostare in sede giurisdizionale il contrasto insorto). La diversa soluzione - di ritenere che, nell'ipotesi prospettata, si dia luogo all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 68/2011 – pur presentando il pregio di fare in modo che si trovi in sede politico-istituzionale la risposta alla



trasferimenti regionali soppressi⁹⁵. Al fine di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la nuova disciplina⁹⁶, il legislatore delegato citato impone (art. 19, comma quarto) a ciascuna regione a statuto ordinario di istituire un fondo sperimentale regionale di riequilibrio (della durata di tre anni)⁹⁷; e stabilisce (art. 20) che, comunque, alle province spettano (salvo quanto previsto agli artt. 17 e 18) gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente (che costituiscono tributi propri derivati)⁹⁸. Il quadro delle risorse destinate alle province – a concretamento dell'autonomia finanziaria loro riconosciuta in conformità ai principi di cui all'art. 119 Cost. - è completato dalla previsione, all'art. 21 d.lgs. n. 68/2011, della istituzione, a decorrere dall'anno 2012, di un fondo sperimentale di riequilibrio⁹⁹, di cui è disposta la cessazione

questione (ovvero la composizione dei diversi interessi): da un lato, sembra poco compatibile con lo strumento di cui all'art. 8 legge n. 131/2003, che presuppone l'inerzia (ovvero la volontà di non adempiere da parte) dell'ente obbligato; e, da altro lato, riuscirebbe ad attribuire agli enti locali interessati un potere di veto che potrebbe spingersi fino ad impedire l'esercizio, da parte della regione, di una prerogativa attribuita dalla legge.

⁹⁵ Il legislatore delegato citato, inoltre, non solo prevede la possibilità di adeguamento dell'aliquota della compartecipazione in caso di legislazione regionale sopravvenuta che interessi le funzioni delle province e di incremento della compartecipazione stessa in caso di individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione; ma stabilisce anche che, in caso di incapienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali soppresses, le regioni debbano assicurare una compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive province. Inoltre, al fine di assicurare alle province la possibilità di adottare le proprie politiche tributarie (e, più in generale, finanziarie), all'art. 19, comma 5, d.lgs. n. 68/2011 è stabilito che le province stesse accedono (senza oneri aggiuntivi) alle banche dati del Pubblico Registro Automobilistico e della Motorizzazione civile.

⁹⁶ Va rilevato che, con la soppressione dei trasferimenti (statali e regionali) e con l'attivazione del meccanismo partecipativo, riesce a trovare attuazione il sistema di autonomia finanziaria definito all'art. 119, comma 2, Cost. (e trova ulteriore riscontro l'annoverabilità delle risorse per l'esercizio delle funzioni delegate nell'ambito delle fonti di entrata di cui alla citata disposizione costituzionale).

⁹⁷ Il fondo è alimentato da una quota non superiore al trenta per cento del gettito della compartecipazione stabilita all'art. 19, comma 2.

⁹⁸ All'art. 20, comma 2, d.lgs. n. 68/2011, si dispone anche che, con regolamento da adottare (entro il 31 ottobre 2011) ai sensi dell'art. 17, comma 2, legge 23 agosto 1988, n. 400 (d'intesa con la Conferenza stato-città ed autonomie locali), deve essere disciplinata l'imposta di scopo provinciale, con individuazione dei particolari scopi istituzionali in relazione ai quali la suddetta imposta può essere istituita (nel rispetto di quanto stabilito all'art. 6 d.lgs. n. 23/2011).

⁹⁹ Il fondo sperimentale di riequilibrio, previsto nel bilancio dello Stato, è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF di cui all'art. 18, comma 1, d.lgs. n. 68/2011; e le modalità di riparto sono stabilite, previo accordo in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Ministro dell'interno (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), in coerenza con la determinazione dei fabbisogni standard. I criteri di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio sono stati determinati con d.m. 4 maggio 2012, come segue: 50 per cento del fondo in proporzione al valore della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia; 38 per cento in proporzione al gettito della soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica; 5 per cento in relazione alla popolazione residente; 7 per cento in relazione all'estensione del territorio provinciale.



a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto all'art. 13 legge n. 42/2009¹⁰⁰. È lo stesso citato legislatore delegato a precisare, all'art. 22, che il finanziamento delle funzioni delle province avviene sulla base dei fabbisogni standard¹⁰¹: una prescrizione che esclude che possa riconoscersi rilevanza al criterio della spesa storica.

Quella sommariamente riportata è, come detto, la disciplina vigente al momento dell'approvazione delle disposizioni legislative regionali dichiarate costituzionalmente illegittime; e la diretta prescrittività delle nuove norme è assicurata dalla attribuzione di uno specifico potere sostitutivo allo Stato, il quale, ai sensi dell'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 68/2011, in caso di mancata fissazione della misura della compartecipazione alla tassa automobilistica (di cui al secondo comma dell'art. 19) entro il 30 novembre 2012, interviene in via sostitutiva ai sensi dell'art. 8 legge 5 giugno 2003, n. 131. Si tratta di un dato normativo che presenta sicura incidenza in relazione alla fattispecie in esame, in quanto evidenzia che la mancata attivazione del sistema partecipativo non determina la sopravvivenza dei trasferimenti finanziari¹⁰², ma, eventualmente, legittima l'intervento in via sostitutiva dello Stato, al fine di porre rimedio all'inerzia della regione (nella determinazione della misura della compartecipazione).

Ora, se quello descritto costituisce il sistema di diritto positivo nel quale trovano attuazione di principi di cui all'art. 119 Cost., è al suddetto quadro normativo vigente che bisogna attenersi al

¹⁰⁰ L'art. 13 legge n. 42/2009 ha trovato attuazione ancora parziale con l'art. 13 d.lgs. n. 23/2011, il quale è espressamente richiamato all'art. 23 d.lgs. n. 68/2011, ove si stabilisce che il fondo perequativo di cui all'art. 13 d.lgs. n. 23/2011 è alimentato, per le province e le città metropolitane, dalla quota del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF di cui all'art. 18 del presente decreto non devoluto alle province e alle città metropolitane competenti per territorio. Tale fondo è articolato in due componenti: una riguarda le funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane, l'altra riguarda le funzioni non fondamentali; ed è destinato ad alimentare i due fondi (uno a favore dei comuni e un altro a favore delle province e delle città metropolitane) che, ai sensi dell'art. 13 legge n. 42/2009, devono essere istituito nel bilancio delle regioni a statuto ordinario. Al citato art. 13 d.lgs. n. 23/2011, si dispone l'istituzione, nel bilancio dello Stato, del fondo perequativo (con indicazione separata degli stanziamenti in favore dei comuni e di quelli in favore delle province) destinato ai comuni ed alle province a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte (successivamente alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali).

¹⁰¹ Con prescrizione che, fino alla individuazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali delle province, si applica, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, l'art. 21, comma 4, legge n. 42/2009.

¹⁰² Nel d.lgs. n. 68/2011, infatti, non si dice da nessuna parte che se il nuovo sistema di alimentazione della finanza provinciale non viene attivato, i trasferimenti finanziari regionali debbano continuare ad essere erogati con le modalità tradizionali (né si dice che i suddetti trasferimenti continuano ad essere erogati fino alla attivazione del nuovo sistema). Al contrario, si definisce un quadro prescrittivo che impone (alla regione) il compimento di una serie di adempimenti (e stabilisce tempi certi), e prevede, in caso di inottemperanza (entro i termini stabiliti), non la perpetuazione dei precedenti meccanismi di erogazione delle risorse finanziarie, ma uno specifico strumento (l'intervento in via sostitutiva dello Stato) volto a colmare la lacuna adempimentale ed a dare attuazione al nuovo sistema finanziario.

fine di valutare se, nel caso in esame, vi sia stata violazione dell'autonomia finanziaria delle province. In proposito, presentano specifico rilievo alcuni dati che sembra di poter ritenere acquisiti: la regione Piemonte non ha attivato il nuovo sistema di alimentazione della finanza provinciale; non ha stabilito la misura della compartecipazione di cui all'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 68/2011; non ha istituito il fondo sperimentale regionale di riequilibrio di cui al quarto comma del citato art. 19. È anche certo che lo Stato, pure a fronte dell'inattività della regione Piemonte, non ha esercitato il potere sostitutivo di cui al terzo comma del richiamato art. 19; né risulta esservi stato alcun impulso in tal senso da parte degli enti interessati¹⁰³. Ed è rispetto alle richiamate condotte, violative di prescrizioni legislative, che andava verificata la compatibilità del bilancio regionale (ovvero di specifiche disposizioni della legge di approvazione del bilancio) con i principi costituzionali che la Corte in esame ha ritenuto essere stati violati. Ne consegue che, rispetto alle questioni dedotte in giudizio dalle due province piemontesi, a venire in rilievo non era la disposizione della legge regionale di bilancio approvativa (tra gli altri¹⁰⁴) di uno stanziamento di spesa (destinato all'esercizio di funzioni delegate)¹⁰⁵ determinato in misura ridotta

¹⁰³ In proposito, deve essere rilevato che il procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo *ex* art. 8, comma 1, legge n. 131/2003, può essere attivato anche su iniziativa delle regioni o degli enti locali. E in tal senso si sarebbero dovute attivare le due province piemontesi nel caso in cui la regione non avesse provveduto agli adempimenti prescritti all'art. 19 nel termine stabilito (30 novembre 2012). È utile rilevare, inoltre, che la disposizione legislativa ultima citata prevede anche (al quarto comma) una procedura a carattere di urgenza (che può essere attivata anche su iniziativa delle regioni o degli enti locali). Peraltro, la tempestiva attivazione del procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo avrebbe reso possibile la soluzione della questione in tempo utile per il recepimento, delle misure finanziarie adottate, nel bilancio di previsione (anche in considerazione del fatto che, come visto, il bilancio della regione Piemonte per l'anno 2013 è stato approvato nel mese di maggio: legge reg. Piemonte 7 maggio 2013, n. 9). Invece, come detto, le province non hanno dato alcun impulso alla procedura né hanno sollecitato l'intervento dello Stato.

¹⁰⁴ Deve essere ricordato che Corte cost. n. 188 del 2015 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 3, legge reg. Piemonte n. 9/2013, approvativo del totale generale delle spese, in combinato disposto con l'allegato A della stessa legge regionale, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R.

¹⁰⁵ Uno stanziamento di spesa che, come visto, sulla base della nuova disciplina vigente, la regione non era tenuta a prevedere in bilanci. La regione era tenuta, invece, a rendere operativo il nuovo sistema finanziario introdotto dal d.lgs. n. 68/2011, mediante l'attivazione del meccanismo compartecipativo di cui al citato art. 19 e la determinazione, entro il 30 novembre 2012, della misura della compartecipazione. A fronte dell'inadempimento della regione (rispetto ai riportati obblighi) entro il termine stabilito, le province avrebbero dovuto dare impulso al procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo di cui al terzo comma dell'art. 19, e, eventualmente, impugnare in sede giurisdizionale, l'inerzia dello Stato sul punto specifico. Ne sarebbe derivata la tempestiva soluzione del problema, in via amministrativa (con il procedimento di cui all'art. 8 legge n. 131/2003) o in via giurisdizionale: con la nomina, in entrambi i casi (fermo restando la possibilità di procedere anche in via di urgenza ai sensi del quarto comma del citato art. 8), di un commissario con il compito specifico di provvedere agli adempimenti non compiuti dalla regione (e, quindi, nel caso in esame, alla determinazione della misura della compartecipazione alla tassa

(del cinquanta per cento) rispetto a quanto previsto nel bilancio relativo all'anno precedente; ma, eventualmente, la disposizione della legge di bilancio approvativa di un'entrata pari all'intero ammontare del gettito proveniente dalla tassa automobilistica spettante alla regione: entrata che, invece, la regione avrebbe dovuto ridurre della misura della compartecipazione che – in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 19, comma 2, d.lgs. n. 68/2011 – sarebbe spettata alle province; ma, eventualmente, le disposizioni approvative del totale generale delle spese del bilancio regionale, per non essere stato istituito il fondo sperimentale regionale di riequilibrio (ai sensi del quarto comma del citato art. 19), e non essere stata prevista la relativa spesa (destinata alla alimentazione del suddetto fondo)¹⁰⁶. Ne consegue ancora, nella impostazione qui sostenuta, che le disposizioni legislative (approvative del bilancio della regione Piemonte) evocate dal tribunale rimettente – e dichiarate costituzionalmente illegittime – non erano rilevanti ai fini della decisione delle domande dedotte in giudizio dalle province, le quali andavano valutate in relazione alla nuova disciplina legislativa vigente¹⁰⁷, e, quindi, le questioni di costituzionalità promosse dal giudice rimettente andavano dichiarate inammissibili (per irrilevanza)¹⁰⁸.

automobilistica regionale). La qual cosa, peraltro, avrebbe evitato che potesse essere esposta a vulnerazione l'autonomia finanziaria delle province.

¹⁰⁶ E, quindi, eventualmente, i sospetti di incostituzionalità avrebbero dovuto riguardare – utilizzando lo schema del giudice rimettente, recepito dalla Corte - l'art. 1, commi 1 e 3, legge reg. Piemonte n. 9/2013, approvativo del totale generale delle entrate, in combinato disposto con l'allegato A della stessa legge, in relazione alla unità previsionale di base (ed al relativo capitolo) che, con riguardo alla tassa automobilistica spettante alla regione, riportava uno stanziamento in misura maggiore a quella che poteva essere prevista (perché non diminuita della misura della compartecipazione destinata alle province); e l'art. 2, commi 1 e 2, legge reg. Piemonte n. 9/2013, per non aver previsto uno stanziamento destinato all'alimentazione del fondo regionale sperimentale di riequilibrio.

¹⁰⁷ Né risultano spiegate dal giudice *a quo* le ragioni che per le quali ha ritenuto non applicabili le nuove norme che disciplinavano specificatamente l'autonomia di entrata delle province: fermo restando che, in ogni caso, la Corte in esame, avrebbe dovuto tenere conto nella nuova disciplina vigente.

¹⁰⁸ Né appare risolutivo il rilievo che, nel caso in esame, comunque le due province piemontesi hanno conosciuto una importante riduzione delle risorse finanziarie trasferite (a causa della mancata attivazione del nuovo sistema finanziario) e che, comunque, la regione era tenuta a finanziare le spese necessarie alle province per l'esercizio delle funzioni delegate: e, cioè, comunque la mancata attivazione del nuovo sistema finanziario non avrebbe potuto esonerare la regione dall'obbligo di finanziamento delle spese necessarie per le funzioni delegate. E che, quindi, indipendentemente da quali fossero le disposizioni di legge (ritenute) incostituzionali, rimarrebbe vulnerato il principio costituzionale di autonomia finanziaria degli enti territoriali (in relazione alla province). Infatti, anche nelle ipotesi prospettate, risulterebbe errata ovvero incerta l'individuazione delle disposizioni legislative sospettate di incostituzionalità, con violazione delle ineludibili condizioni di accesso allo scrutinio di legittimità costituzionale (che, come noto, impongono l'esatta individuazione delle norme sospettate di contrasto con la Costituzione). Può essere utile far rilevare come, secondo la ricostruzione qui sostenuta, (e in conseguenza della errata individuazione delle norme sospette) la declaratoria di illegittimità costituzionale non riuscirebbe a produrre alcun impatto perché riguarderebbe disposizioni di legge approvative di un trasferimento finanziario che, sulla base della nuova disciplina vigente, la regione non sarebbe tenuta ad erogare (mentre, come visto, è tenuta ad attivare il nuovo sistema di finanziamento delle spese relative alle funzioni delle



Peraltro, in disparte la (vista) rilevanza specifica rispetto alla fattispecie in esame, il nuovo sistema finanziario delle province - come delineato dal d.lgs. n. 68/2011 (e, più in generale, dall'art. 119 Cost.¹⁰⁹) - è destinato, in generale, a determinare il superamento della possibilità di vulnerazione dell'autonomia finanziaria dell'ente destinatario delle risorse: infatti, con l'introduzione del meccanismo compartecipativo (e la soppressione dello "strumento" dei trasferimenti), si sottrae alla discrezionalità delle politiche finanziarie regionali la determinazione delle risorse destinate alle province, le quali, una volta stabilita la misura della compartecipazione, confluiranno nel bilancio della provincia (sulla base del meccanismo contabile che sarà individuato), senza possibilità di ulteriore intermediazione (interferenza) da parte della regione. Sotto altro profilo, l'ancoraggio della entità della compartecipazione al fabbisogno standard (che costituisce un parametro oggettivo, in quanto determinabile sulla base di meccanismi stabiliti dalla legge), da un lato, riesce ad eliminare la libertà determinativa della regione (ovvero a comprimerla in misura tale da neutralizzarne la portata invasiva); e, da altro lato, sembra riuscire a definire una situazione istituzionale in cui al diritto della provincia - a veder determinata l'entità della compartecipazione in misura tale che sia assicurata la copertura delle spese necessarie per l'esercizio delle funzioni, in coerenza con i parametri del fabbisogno standard - corrisponde l'obbligo della regione a tener conto del suddetto parametro (fabbisogno standard) ai fini della determinazione della misura della compartecipazione¹¹⁰.

province: nuovo sistema prescritto da norme la cui inosservanza da parte della regione non è stata impugnata).

¹⁰⁹ All'art. 119 Cost. (come riformato dall'art. 5 legge cost. n. 3/2001), come noto, trova affermazione, in via di principio, (ovvero viene imposto) il superamento della cosiddetta "finanza derivata", e, cioè, di quel sistema in base al quale era lo Stato ad alimentare (con propri trasferimenti di risorse), per la massima parte, la finanza degli enti territoriali, i quali vedevano, così, gravemente compresse sia l'autonomia finanziaria sia l'autonomia contabile. Il d.lgs. n. 68/2011 costituisce la (tardiva) attuazione del nuovo sistema di autonomia finanziaria degli enti territoriali (in base ai principi stabiliti dalla legge n. 42/2009).

¹¹⁰ Deve ritenersi che la mancata piena operatività tecnica (al momento dell'adozione delle disposizioni di legge regionale dichiarate costituzionalmente illegittime) del "meccanismo" del fabbisogno standard non potesse impedire alla regione (così come non ha impedito allo Stato) di operare scelte di politica finanziaria volte al contenimento ed alla razionalizzazione delle spese, tenendo comunque conto dei principi (in ordine al superamento del criterio della spesa storica ed alla introduzione del fabbisogno standard) ampiamenti acquisiti all'ordinamento. In ogni caso, anche in ordine alla determinazione (e, quindi, alla applicazione) dei fabbisogni standard sono giunte le prime indicazioni importanti con d.p.c.m. 21 dicembre 2012, recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per i comuni e per le province; altre indicazioni sono venute, successivamente, con d.p.c.m. 23 luglio 2014: quindi, cominciavano ad essere disponibili (per il giudice a quo, e per la stessa Corte) i primi dati utili per la individuazione dei costi e dei fabbisogni standard: pertanto, diveniva possibile prescindere dal criterio della spesa storica anche sulla base di elementi oggettivi (e non solo sulla base di scelte politiche).

Resta da chiedersi, in conclusione sul punto¹¹¹, se, in generale, la riduzione delle risorse destinate alle province – sotto forma di riduzione dei trasferimenti finanziari destinati all’esercizio delle funzioni delegate ovvero sotto forma di mancata attivazione del nuovo sistema finanziario (disciplinato dal d.lgs. n. 68/2011) – determini la vulnerazione dell’autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione alle stesse province. Nei suoi profili generali, la soluzione può essere rinvenuta nell’insegnamento tradizionale della giurisprudenza costituzionale, la quale, con riguardo a fattispecie in cui disposizioni legislative statali avevano determinato aggravii di spesa a carico dei bilanci regionali (mediante riduzioni di entrate), ha ritenuto che l’autonomia finanziaria delle regioni può ritenersi vulnerata solo ove la misura finanziaria (direttamente o indirettamente) riduttiva dell’entrata incida gravemente nel rapporto complessivo tra entrate e spese e determini un grave squilibrio nel bilancio regionale; solo quando si determini una grave alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte¹¹². Profili che, nella fattispecie qui in esame, non sono stati indagati dalla Corte (né rilevati dal giudice rimettente; né dimostrati dalle due province insorte in via giurisdizionale), la quale, discostandosi (senza indicazioni motivative) dalla riportata impostazione giurisprudenziale tradizionale, ha,

¹¹¹ Fermo restando che, nella ricostruzione proposta, le questioni per come prospettate dal giudice rimettente non avrebbero potuto avere accesso allo scrutinio di costituzionalità.

¹¹² In tal senso, *ex multis*, Corte cost. 16 maggio 2008, n. 145, la quale ha esaminato una fattispecie sovrapponibile a quella qui in esame, in cui la regione Sicilia aveva denunciato di illegittimità costituzionale (in relazione agli artt. 81, comma quarto, e 119 Cost.) disposizioni legislative statale che avevano determinato un grave squilibrio nel bilancio regionale, perché avevano aumentato la compartecipazione regionale alla spesa sanitaria senza un contemporaneo trasferimento di risorse aggiuntive (la stessa regione aveva quantificato lo squilibrio di bilancio, rispettivamente, in 185, 371 e 556 milioni di euro per gli anni 2007, 2008 e 2009). Sono particolarmente significative le parole utilizzate dalla Corte citata per ritenere l’infondatezza della denuncia di illegittimità costituzionale: «le questioni non sono fondate, perché la ricorrente, in relazione al dedotto “squilibrio finanziario”, si limita a prospettare una mera quantificazione dell’aggravio di spesa determinato dalla misura impugnata, senza dimostrare, come invece richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte, che detta misura alteri “gravemente” “il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte” (sentenze n. 29 del 2004; n. 138 del 1999 e n. 222 del 1994). Né a diversa conclusione può condurre il rilievo della ricorrente, secondo cui essa non può sopportare il maggior aggravio di spesa determinato dai commi censurati nemmeno “mediante la rimodulazione e la compressione di altre voci di spesa”. Tale deduzione non è, infatti, sufficiente a dimostrare che l’aggravio di spesa derivante dai commi censurati sia tale da produrre un “grave squilibrio” del bilancio regionale. In tal modo, la ricorrente si sottrae all’onere della dimostrazione, richiesta dalla citata giurisprudenza di questa Corte, che la misura impugnata determini effettivamente una grave alterazione del rapporto tra insieme dei mezzi finanziari di cui la Regione può disporre e complessivi bisogni regionali». È esattamente quanto avvenuto nella fattispecie in esame, in cui gli enti insorti in via giurisdizionale si sono limitati a dedurre la rilevante entità percentuale della riduzione delle risorse per l’esercizio di funzioni delegate, senza dare alcuna dimostrazione (e neppure indicazioni) in ordine all’impatto (alla gravità dell’impatto) della misura finanziaria sugli equilibri complessivi del bilancio regionale e sulla alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte.



come visto, ritenuto violato il parametro costituzionale di cui all'art. 119 Cost. (autonomia finanziaria degli enti territoriali, e, segnatamente, delle province) solo sulla base della rilevante entità percentuale della riduzione delle risorse destinate all'esercizio delle funzioni delegate, senza fare valutazioni in ordine all'impatto della suddetta riduzione dei trasferimenti sul «rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte»¹¹³.

Nello specifico, deve pur essere rilevato che le risorse finanziarie trasferite per le funzioni delegate hanno una destinazione “astrattamente” vincolata, nel senso che, pur confluendo indistintamente nel bilancio dell'ente delegato, devono obbligatoriamente essere destinate all'esercizio di quelle stesse funzioni: ne consegue che le suddette risorse, per loro stessa natura, sono insuscettibili di incidere sull'autonomia finanziaria dell'ente che le riceve, il quale è tenuto ad utilizzarle nei termini e per le finalità prescritti dal legislatore¹¹⁴.

6. Le conseguenze della sentenza. L'equilibrio di bilancio quale valore primario del sistema finanziario e di amministrazione. Corte costituzionale e controllo sulla legge di bilancio

1. - Si sono spiegate le ragioni per le quali le conclusioni e le ricostruzioni di Corte cost. n. 188 del 2015 non sono condivisibili. Resta da valutare quali possano essere le conseguenze concrete di una sentenza come quella esaminata. In proposito, un primo elemento che viene in rilievo riguarda il fatto che, come visto, le disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime

¹¹³ Si trattava di un accertamento imprescindibile, in quanto, sulla base del riportato insegnamento tradizionale della giurisprudenza costituzionale, poteva essere configurabile la violazione del principio costituzionale di autonomia finanziaria solo nel caso in cui la riduzione dei trasferimenti avesse inciso gravemente sull'insieme dei mezzi finanziari rendendoli gravemente insufficienti a fare fronte ai complessivi bisogni regionali. È facile rilevare che la importante riduzione o anche l'azzeramento di una certa entrata potrebbe non avere alcun impatto o avere un impatto del tutto trascurabile sul rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte. È utile ricordare, in proposito, che tra i cosiddetti principi di bilancio vi è quello in base al quale le entrate, qualunque sia la loro natura, costituiscono una massa inscindibile di mezzi finanziari da destinare a tutte le spese: il principio, risalente al r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, è stato riprodotto all'art. 5, comma 4, legge n. 468/1978 ed ora è fissato all'art. 24, comma 4, legge n. 196/2009. Deve, inoltre, essere ricordato che, ai sensi dell'art. 16, comma 3, d.lgs. n. 68/2011, il gettito delle fonti di finanziamento del complesso delle spese delle province è senza vincolo di destinazione.

¹¹⁴ Ne consegue che la riduzione dei trasferimenti per funzioni delegate è insuscettibile di determinare la violazione dell'autonomia finanziaria. Ne è consapevole lo stesso giudice a quo, il quale, infatti, individua la lesione dell'autonomia finanziaria nella circostanza che le province sarebbero state costrette (a causa della suddetta riduzione) «a dare copertura ai costi delle funzioni trasferite con risorse proprie». Si tratta, tuttavia, di un rilievo che è rimasto allo stato deduttivo (rimasto, cioè, indimostrato sia in ordine alla sua effettività sia, soprattutto, in ordine alla sua entità), e che, per questo, è stato trascurato dalla Corte in esame (la quale, come visto, ha ritenuto la vulnerazione dell'autonomia finanziaria delle province - in relazione all'art. 119, commi 1 e 5, Cost. - perché la riduzione dei trasferimenti regionali «non consente di finanziare le funzioni loro attribuite».

(limitatamente ad una certa previsione di spesa) riguardano il bilancio di previsione annuale (della regione Piemonte) per l'anno 2013, il quale, come noto, in sostanza, esaurisce i suoi effetti con la conclusione dell'anno finanziario cui si riferisce¹¹⁵. La sentenza in esame è stata depositata in data 24 luglio 2015, e, quindi, circa un anno e mezzo dopo la chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento; e, quindi, successivamente non solo alla legge regionale di approvazione del bilancio di previsione per il 2014, ma anche alla legge regionale di approvazione del bilancio di previsione per il 2015 (e anche dopo la legge regionale di approvazione del rendiconto generale riguardante l'esercizio finanziario 2013), e, soprattutto¹¹⁶, successivamente all'approvazione del bilancio di previsione delle province insorte in via giurisdizionale, con riguardo agli anni finanziari 2013 e 2014¹¹⁷. Si tratta di circostanze che significano diverse cose, che offrono ulteriori spunti di riflessione e ripropongono interrogativi – già sollevati in dottrina – sulla giustiziabilità dei principi costituzionali la cui tutela produca incidenza sulla legge di (approvazione del) bilancio¹¹⁸.

Una prima riflessione induce ad escludere che la declaratoria di incostituzionalità (per come formulata: limitata, cioè, ad uno specifico stanziamento di spesa) sia suscettibile di produrre impatto sulla regolarità della gestione finanziaria regionale, la quale è avvenuta in osservanza di un

¹¹⁵ Come noto, con il bilancio di previsione annuale, tra l'altro: si definisce la programmazione economico-finanziaria di breve periodo; si autorizza la gestione, nei limiti delle previsioni di bilancio, per l'anno finanziario di riferimento, che va dal 1° gennaio al 31 dicembre. In relazione al nuovo anno finanziario, la gestione avverrà sulla base del nuovo bilancio di previsione annuale (il quale, come anche noto, deve essere approvato entro il 31 dicembre per l'anno successivo).

¹¹⁶ Soprattutto sui bilanci delle due province piemontesi, perché, nella ricostruzione del giudice rimettente e della Corte costituzionale, proprio sulla "capacità" finanziaria di tali enti avrebbero impattato negativamente le previsioni della legge approvativa del bilancio regionale dichiarate incostituzionali.

¹¹⁷ Ma le stesse ordinanze di rimessione del giudice *a quo* sono state adottate il 31 gennaio 2014, e, quindi, quando era già concluso l'esercizio finanziario 2013: e, quindi, il giudice avrebbe potuto acquisire elementi certi in ordine all'effettivo espletamento dei servizi ed ai dati contenuti nei bilanci (relativi all'anno 2013) delle province: e, ad esempio, verificare le risorse destinate dalle due province all'espletamento delle funzioni delegate ed accertare in concreto quanta parte delle risorse "proprie" fossero state destinate all'esercizio di quelle stesse funzioni.

¹¹⁸ In particolare, la dottrina si è soffermata sulla giustiziabilità del principio del pareggio di bilancio: in particolare, vedi G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 2012, p. 20, il quale rileva, tra l'altro, «la sostanziale insanzionabilità giuridica della regola del pareggio»; osservando che la stabilità delle finanze pubbliche e il freno all'indebitamento dipendono essenzialmente da decisioni di ordine politiche, per il cui perseguimento «non occorrono atti giudiziari o pronunce costituzionali, è necessario scoprire le virtù antiche della partecipazione politica e del controllo democratico». Si tratta, di impostazione che, peraltro, risulta coerente con il principio di cui all'art. 5, comma 4, legge cost. n. 1/2012, ove si stabilisce che le Camere, secondo le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni». Sulla giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio, vedi anche M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Atti del convegno «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, 2013.



bilancio (all'epoca) legittimo e vincolante: nel senso che la regione era impedita ad erogare somme in misura superiore a quelle previste da quel certo stanziamento di spesa. Allo stesso modo, deve escludersi che la sentenza in esame possa incidere sulla legittimità della legge regionale di approvazione del rendiconto generale (relativo all'esercizio 2013), nel quale, come noto, devono trovare rappresentazione tutti i fatti gestionali a carattere finanziario che si sono verificati nel corso dell'esercizio considerato: e, quindi, correttamente, nel documento consuntivo sono state riportate (tra l'altro) le risorse effettivamente erogate (le spese pagate) dalla regione nei limiti dello stanziamento di bilancio.

Una seconda considerazione attiene al fatto che, al momento della decisione¹¹⁹, le due province piemontesi avevano già approvato sia il bilancio di previsione per il 2013 sia il bilancio di previsione per il 2014¹²⁰, i quali, come noto, (già all'epoca) dovevano essere deliberati in osservanza del principio di equilibrio tra entrate ed uscite, contenuto all'art. 81 Cost. (anche nella formulazione precedente a legge cost. n. 1/2012), e, comunque, espressamente sancito all'art. 151, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 (anche prima delle modificazioni introdotte dal d.lgs. n. 118/2011, come integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014¹²¹). Si tratta di circostanza che dimostra che la riduzione dei trasferimenti regionali non ha impedito alle due province interessate di realizzare gli obbligatori equilibri di bilancio: la qual cosa, da un lato – ed è l'aspetto più significativo – esclude che, per effetto delle disposizioni legislative interessate dalla declaratoria di incostituzionalità, si siano determinate alterazioni negli equilibri della finanza pubblica (almeno fino alla sentenza in esame)¹²²; e, da altro lato, milita nel senso di escludere la possibilità di

¹¹⁹ Deve essere ricordato che il giudizio di legittimità costituzionale attivato dal giudice rimettente è stato discusso all'udienza pubblica del 9 giugno 2015.

¹²⁰ Deve essere rilevato che, diversamente – ove, cioè, i suddetti enti locali non avessero provveduto ad approvare i rispettivi bilanci di previsione – si sarebbe dovuto procedere allo scioglimento dei consigli provinciali ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 267/2000 (un dato di cui si sarebbe avuta conoscenza all'udienza del 9 giugno 2015, ma anche al 31 gennaio 2014, quando sono state adottate le ordinanze di rimessione).

¹²¹ Oggi (ma già all'epoca delle disposizioni legislative dichiarate incostituzionali) il principio di equilibrio di bilancio trova rinforzo – ed assume carattere di pervasività – non solo negli artt. 81, comma 1, 97, comma 1, e 119, comma 1, Cost. (come modificati da legge cost. n. 1/2012), ma anche nella legge n. 243/2012, nel punto 15 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011 e, con riferimento specifico alle regioni, anche all'art. 40 del decreto delegato ultimo citato.

¹²² Infatti: la regione ha dato osservanza alle previsioni di bilancio, e, quindi, non può aver alterato gli equilibri finanziari ivi cristallizzati; le province hanno approvato i rispettivi bilanci in (necessaria) osservanza del principio di equilibrio tra entrate e uscite. Con la conseguenza che la riduzione dei trasferimenti finanziari dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte in esame: ha salvaguardato gli equilibri di bilancio della regione; non ha prodotto un impatto negativo sugli equilibri di bilancio delle province interessate; e, per ciò stesso, non ha potuto scalfire gli equilibri complessivi della finanza pubblica, la cui salvaguardia (in disparte il carattere di pervasività del principio costituzionale di equilibrio



ravvisare, nel caso in esame, quella grave alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte che la giurisprudenza costituzionale (richiamata) ha ritenuto suscettibile di compromettere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Sotto altro profilo, potendosi ragionevolmente escludere che le due province piemontesi non abbiano provveduto al (ovvero non abbiano previsto in bilancio le risorse finanziarie necessarie per il) pagamento degli stipendi del personale addetto ai servizi delegati e che non abbiano provveduto all'esercizio delle relative funzioni (almeno nella misura minima necessaria: anche perché la diversa ipotesi implicherebbe che il personale addetto ai servizi sia stato retribuito senza aver svolto alcuna attività), l'approvazione del bilancio previsionale per il 2013 (ma anche per il 2014), in disparte quanto già osservato sul punto in termini generali, sembra riuscire ad escludere la possibilità di ravvisare, nel caso concreto, i presupposti per la configurabilità della vulnerazione del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione (nell'impostazione prospettata *sub* 4)¹²³.

Sotto altro profilo, deve essere osservato che, come accennato, è la stessa sentenza in esame a determinare – ove sia intesa come prescrittiva dell'obbligo per la regione di rivedere in aumento le risorse da destinare alle province per le funzioni delegate¹²⁴ - una alterazione postuma degli

del bilancio) costituisce un valore costituzionale riconducibile non solo al principio di coordinamento della finanza pubblica, ma anche allo stesso art. 119 Cost., in quanto funzionale (anche) al rispetto dell'obbligo degli enti locali di concorrere alla osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Paradossalmente, proprio la sentenza esaminata è suscettibile di incidere negativamente sui valori costituzionali sopra richiamati (i quali vengono sacrificati in nome di altri parametri costituzionali, sulla cui effettiva vulnerazione si è espressa qualche perplessità).

¹²³ Deve pur essere rilevato che, peraltro, ogni possibile disfunzionamento (collegato alla riduzione dei trasferimenti regionali) si sarebbe potuto evitare ove le province, a fronte dell'inerzia dello Stato rispetto alla obbligatoria attivazione del potere sostitutivo di cui all'art. 8 legge n. 131/2003, avessero chiesto, in via giurisdizionale, che si procedesse alla determinazione della misura della compartecipazione di cui al citato art. 19, comma 1, d.lgs. n. 68/2011, con conseguente nomina di un commissario *ad acta* per il compimento dell'adempimento imposto dalla legge (ritenuto indifferibile dallo stesso legislatore, il quale, come visto, ha previsto, in caso di inadempimento, l'attivazione del potere sostitutivo, e non la "sopravvivenza" del precedente sistema finanziario).

¹²⁴ Come anche accennato, gli effetti finanziari della sentenza appaiono suscettibili di essere neutralizzati mediante la esplicitazione del progetto di riorganizzazione delle funzioni delegate, il quale, peraltro, ha trovato conclusione nella legge reg. Piemonte n. 29/2015, con la quale, come visto, si è proceduto alla riallocazione in capo alla stessa regione delle funzioni delegate alle province. Oppure, come anche accennato, la sentenza potrebbe risultare improduttiva di effetti in quanto la declaratoria di illegittimità costituzionale ha riguardato uno specifico stanziamento di spesa (relativo al trasferimento di risorse per l'esercizio di funzioni delegate) che la regione – sulla base della nuova disciplina recata dal d.lgs. n. 68/2011 – non era più tenuto a prevedere; mentre doveva, invece, attivare il nuovo sistema finanziario previsto dal decreto delegato ultimo citato.

equilibri del bilancio regionale¹²⁵, e ciò, peraltro, quando il bilancio stesso ha esaurito i suoi effetti (ovvero è ampiamente terminato l'esercizio finanziario cui il bilancio si riferisce)¹²⁶: la qual cosa impedisce la possibilità di attivazione degli strumenti di variazione del bilancio¹²⁷ e rende necessario un intervento finanziario (reperimento di risorse destinate ad integrare i trasferimenti da effettuare in favore delle province) a carattere successivo. In verità, in proposito, non può non essere rilevato come Corte cost. n. 188 del 2015, affermando che il bilancio della regione non abbia previsto una certa spesa (ovvero che quella certa spesa sia stata prevista in misura inferiore a quella necessaria e obbligatoria), pur ripristinando la legittimità costituzionale in relazione ai principi ritenuti vulnerati (artt. 3, 97 e 119 Cost.), determini la definitiva illegittimità costituzionale della legge di bilancio per violazione del principio di equilibrio, il quale è risultato essere solo fittiziamente assicurato. Non è la prima volta che ciò avviene, ovviamente; tuttavia, fino al 2012¹²⁸, la sanzione di incostituzionalità aveva riguardato leggi di spesa prive della necessaria copertura finanziaria, con riflessi non tanto sul bilancio in corso di esercizio o scaduto (nel quale, correttamente, erano previsti gli oneri finanziari sulla base delle coperture indicate dalla legge di spesa), quanto sulle future manovre finanziarie e sui successivi bilanci. Nel caso in esame, invece, la declaratoria di illegittimità costituzionale riguarda proprio la legge di approvazione del bilancio, e la violazione del principio di equilibrio (residuato alla sentenza della Corte) è insuscettibile di rimanere circoscritto al singolo stanziamento ma incide sui valori complessivi della decisione

¹²⁵ Alterazione che, nel caso in esame, rimane determinata non, come spesso avviene, dalla mancanza ovvero dalla insufficienza dei mezzi di copertura, ma dalla errata quantificazione (in difetto) di una spesa, la quale sarebbe stata prevista in misura inferiore a quella effettivamente necessaria ed obbligatoria.

¹²⁶ Tanto è vero che il trasferimento delle ulteriori risorse dovrà avvenire non mediante la modifica integrativa dello stanziamento di bilancio (dichiarato incostituzionale), ma mediante specifica previsione (delle risorse da trasferire) nel nuovo bilancio di previsione.

¹²⁷ Come sarebbe potuto avvenire, invece, nel caso in cui la declaratoria di illegittimità costituzionale fosse intervenuta nel corso dell'esercizio finanziario considerato dal bilancio interessato dalla denuncia di incostituzionalità (nella fattispecie specifica, peraltro, la pronuncia della Corte riguarda anche disposizioni della legge di assestamento).

¹²⁸ Risale al 2012, infatti, la prima sentenza – Corte cost. 28 marzo 2012, n. 70 - con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni di una legge regionale approvativa del bilancio. Una tendenza che si è rapidamente radicata, tuttavia, solo con riguardo ai bilanci delle regioni: vedi Corte cost. 21 ottobre 2013, n. 250; Corte cost. 6 novembre 2013, n. 266 (ma vedi anche Corte cost. 23 giugno 2014, n. 118, che riguarda le disposizioni di una legge regionale di approvazione del rendiconto generale). Si tratta di una soluzione (quella della declaratoria di incostituzionalità di singole disposizioni della legge di bilancio) cui la giurisprudenza si è determinata nella convinzione di non poter privare l'ente autonomo dello strumento che garantisce la gestione delle risorse. In proposito, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., p. 18, si chiede se sia realistico oensare che la Corte possa annullare l'intera legge di bilancio, già solo a considerare che «la legge di bilancio è l'archetipo della legge costituzionalmente necessaria, perché da essa dipendono l'ordinario e ordinato funzionamento dell'intero apparato statale». Si tratta di una impostazione più che ragionevole: tuttavia, il tema merita separato approfondimento (vedi *sub* nota 127).

finanziaria¹²⁹. E l'intervento finanziario successivo se può porre rimedio alla alterazione degli equilibri di bilancio, a salvaguardia della stabilità della finanza pubblica, non riesce a sanare il vulnus inferto – proprio da una legge di bilancio - all'ordinamento finanziario, che ha nel principio di equilibrio di cui agli artt. 81, comma 1, 97, comma 1, e 119, comma 1, Cost.¹³⁰, il suo valore primario a carattere pervasivo e nella legge di bilancio lo strumento di garanzia del suddetto valore, quale parametro imprescindibile al fine di assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea¹³¹: il quale (valore) potrà riuscire a trovare piena tutela solo ove la declaratoria di illegittimità costituzionale (sia pure circoscritta alle disposizioni approvative di alcuni stanziamenti di bilancio) intervenga nel corso dell'esercizio finanziario considerato¹³², così che possano essere attivati tempestivamente gli

¹²⁹ Appare difficilmente contestabile, infatti, la considerazione che l'illegittimità costituzionale di uno stanziamento di spesa (ad esempio, come nel caso in esame, per assoluta insufficienza dello stanziamento stesso) – determini una alterazione degli equilibri finanziari complessivi del bilancio approvato, e, quindi, ripercuota i suoi effetti sul bilancio nel suo complesso.

¹³⁰ Sulla portata del nuovo art. 81 Cost. e del principio di equilibrio di bilancio ivi cristallizzato, vi è ormai ampia letteratura. Sul punto, senza pretesa di esaustività, vedi A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2012; Id., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 108; Id., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Ann., VII, 2014; G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in www.rivistaaic.it, 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in www.rivistaaic.it, 2012; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 51. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2014; G. DI GASPARE, *Il nuovo art. 81 della Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?*, in www.amministrazioneincammino.it, 2014. Per una ricostruzione del sistema costituzionale di bilancio, vedi G. LADU, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., p. 28.

¹³¹ Si tratta di una impostazione riconducibile alla stessa giurisprudenza costituzionale, che ne ha fatto un'applicazione estremamente rigorosa nei confronti dei bilanci regionali (vedi *sub nota* 125); e sulla base della quale la Corte si è spinta fino a modulare gli effetti delle sue sentenze, allo scopo di contenerne l'impatto sul sistema di finanza pubblica. Paradigmatica, in proposito, Corte cost. 9 febbraio 2015, n. 10, la quale rileva che «l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.»; e si determina nel senso di disporre che la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime deve decorrere dal giorno della pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale, così da permettere, tra l'altro, al legislatore di provvedere al ripristino del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio e gli obblighi comunitari e internazionali connessi. Senza potersi soffermare sulla giurisprudenza ultima citata (che merita separato approfondimento), colpisce la distanza tra quella decisione e la sentenza qui in esame: in Corte cost. n. 10 del 2015, il principio di equilibrio di bilancio – in coerenza con l'elaborazione giurisprudenziale – assurge a valore primario e pervasivo del nuovo ordine finanziario stabilito in Costituzione, orientativo anche nella tutela di altri principi pure costituzionalmente protetti; in Corte cost. n. 188 del 2015 quello stesso valore viene sacrificato a fronte di altri parametri costituzionali (artt. 97 e 119 Cost.) che, a tacere il resto (già evidenziato), per espressa sanzione costituzionale (se non sono subordinati, certo) devono essere declinati tenendo conto del principio di equilibrio di bilancio: e per averne certezza è sufficiente leggere il primo comma dell'art. 97 ed il primo comma dell'art. 119.

¹³² Sul punto, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., p. 35, proprio in considerazione «dei limiti intrinseci di un controllo come quello del giudice costituzionale in un dominio

strumenti correttivi previsti dall'ordinamento contabile¹³³. In tale prospettiva, sarebbe auspicabile la previsione di percorsi preferenziali e, per quanto possibile¹³⁴, accelerati di trattazione dei giudizi di costituzionalità riguardanti disposizioni della legge di bilancio.

2. - Nel caso specifico, peraltro, appaiono rilevabili almeno altri due profili di criticità, a dimostrazione della debole utilità della decisione della Corte (anche rispetto ai parametri costituzionali che ha inteso tutelare): infatti, da un lato, l'ulteriore trasferimento finanziario regionale in favore delle province non potrà sanare l'eventuale cattivo esercizio (vulnerativo, secondo la Corte, del principio di buon andamento) dei servizi riguardanti le funzioni delegate; ma, soprattutto, da altro lato, le nuove risorse che dovessero essere trasferite alle province per l'esercizio delle funzioni delegate non potranno più essere utilizzate a tale scopo in quanto, come visto, con la citata legge reg. Piemonte n. 29/2015, le funzioni delegate alle province sono state riallocate in capo alla regione¹³⁵. Si tratta di elementi, a carattere constattivo, dimostrativi di come, nella fattispecie in esame – a fronte dell'approvazione da parte delle province interessate dei rispettivi bilanci - il sacrificio del principio di equilibrio di bilancio sia stato almeno mal riposto. E, in proposito, colpisce non solo, come accennato, il “distacco” di Corte cost. n. 188 del 2015 rispetto alla univoca elaborazione della giurisprudenza costituzionale, tutta nel senso della centralità del principio di equilibrio e della valorizzazione del nuovo ordine finanziario come

come quello dell'equilibrio del bilancio, nel quale un intervento repressivo (a posteriori) è certo meno efficace di un intervento preventivo (a priori)», ha ritenuto di prevedere «che una parte significativa del controllo sul rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio del bilancio sarà esercitata dal Presidente della Repubblica, soprattutto in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti aventi forza di legge».

¹³³ Ad esempio, con riguardo allo Stato, all'art. 17, comma 13, legge n. 196/2009 è stabilito che il Ministero dell'economia e delle finanze, ove riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto degli obblighi di cui all'art. 81 Cost.; e che la medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive degli organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri. Non vi sono ragioni per escludere l'applicabilità delle riportate disposizioni anche alle sentenze che riguardino la legge di approvazione del bilancio (e determinino, proprio perché comportano oneri ulteriori, alterazioni degli equilibri finanziari ivi cristallizzati) né per escludere l'applicabilità del suddetto principio (con i dovuti aggiustamenti) anche alle regioni.

¹³⁴ Nel caso specifico, come visto, addirittura, la stessa ordinanza di rimessione del giudice *a quo* è successiva alla chiusura dell'esercizio finanziario (2013) cui si riferivano le disposizioni legislative denunciate di illegittimità costituzionale (e, ovviamente, all'approvazione dei bilanci di previsione per il 2013).

¹³⁵ Ne consegue che eventualmente la regione Piemonte dovrà trasferire alle province risorse per un ammontare pari alle risorse “proprie” dalle province stesse utilizzate per l'esercizio delle funzioni delegate nell'anno 2013.

risultante dal sistema di cui agli artt. 81, 97, comma 1, e 119 Cost.¹³⁶; ma anche (soprattutto) la circostanza che la Corte, nella valutazione della eventuale violazione del principio di buon andamento e di quello di autonomia finanziaria, abbia ommesso ogni considerazione in ordine agli equilibri finanziari, trascurando la nuova impostazione introdotta dal citato legislatore costituzionale del 2012, il quale, invece, ha posto in strettissimo collegamento i valori fondamentali sopra richiamati, e, anzi, riconoscendo – in una lettura del nuovo sistema costituzionale che tenga effettivamente conto delle finalità della riforma costituzionale e delle ragioni che l’hanno indotta¹³⁷ - al principio di equilibrio di bilancio una posizione primaria, una funzione orientativa, di guida e di limitazione. È un dato che si ricava con chiarezza dal disposto di cui all’art. 119, comma 1, Cost., ove l’autonomia finanziaria degli enti territoriali conosce limite nell’equilibrio di bilancio¹³⁸; ma anche dalla lettera del primo comma dell’art. 97 Cost.¹³⁹, che il

¹³⁶ G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit., 10, rileva come la giurisprudenza costituzionale (facendo riferimento, in particolare a Corte cost. 28 marzo 2012, n. 70 ed a Corte cost. 10 maggio 2012, n. 115) si muova «lungo il duplice crinale dell’affermazione pervasiva del vincolo di bilancio, da un lato, e dei principi inderogabili di coordinamento della finanza pubblica, dall’altro».

¹³⁷ Sia al primo comma dell’art. 97 sia al primo comma dell’art. 119 Cost. il legislatore costituzionale pone espressamente il principio di equilibrio di bilancio in relazione agli obblighi ed ai vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea. Ma, ripetutamente, nella legge n. 243/2012 (di attuazione del principio del pareggio di bilancio, ed adottata ai sensi dell’art. 81, comma 6, Cost.) gli obblighi e gli adempimenti connessi alla osservanza del principio di equilibrio sono collegati all’ordinamento dell’Unione europea. Sul punto, R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’Unione. A proposito della riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio*, in [www.rivistaaic](http://www.rivistaaic.it), 2012, p. 1, ha rilevato: che «la riforma costituzionale opera su due livelli, unionale e nazionale. Con riguardo al primo, realizza una limitazione di sovranità in materia di bilancio a favore delle istituzioni dell’Unione»; e che, «sul piano interno, il significato centrale della riforma sta nell’autolimitazione che il legislatore costituzionale ha imposto ai futuri decisori politici nazionali». Per un quadro sistematico dei vincoli economici e finanziari (per gli Stati) stabiliti dalle istituzioni comunitarie, vedi M.L. SEGUITI, *La finanza pubblica internazionale*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., p. 145. Per una ricostruzione in chiave europea delle origini dei principi ordinatori della finanza pubblica, vedi G. DELLA CANANEA, *Lex fiscalis europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 21; vedi anche Id., *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista trimestrale di scienza delle finanze e diritto finanziario*, 2001. In senso critico sulle restrizioni finanziarie imposte dalle istituzioni comunitarie, vedi G. GUARINO, *Euro. Venti anni di depressione (1992-2012)*, in *Nomos*, 2012.

¹³⁸ In verità, i limiti espressamente imposti - nel primo comma dell’art. 119 - all’autonomia finanziaria degli enti territoriali sono due: infatti, ai sensi della disposizione richiamata, i suddetti enti non solo hanno autonomia finanziaria (di entrata e di spesa) nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, ma devono anche concorrere ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea. Inoltre, un ulteriore gravoso limite all’autonomia finanziaria degli enti territoriali è imposto al sesto comma del citato art. 119, ove si prescrive che i suddetti possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio. Sul punto, C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e “Stato sociale”*, in *Amministrare*, 2014, p. 63, rileva come il nuovo art. 119 Cost. produca «una pesante mortificazione dell’autonomia finanziaria». A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale introduttiva del pareggio di bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*,

legislatore costituzionale ultimo citato ha voluto introdurre ad apertura del suddetto articolo e dei principi ivi già cristallizzati. Ora, deve essere rilevato che già prima della riforma costituzionale del 2012 la stretta relazione tra autonomia finanziaria degli enti territoriali ed equilibri di bilancio era acquisita all'ordinamento giuridico, tanto che la stessa giurisprudenza costituzionale, come visto, ha ritenuto che il principio di cui all'art. 119 Cost. può rimanere violato solo nell'ipotesi in cui una certa misura finanziaria incida gravemente nel rapporto complessivo tra entrate e spese e determini un grave squilibrio nel bilancio. Tale impostazione ricostruttiva trova rinforzo nella richiamata prescrizione limitativa (che viene positivizzata) dell'autonomia finanziaria apportata, all'art. 119 Cost., dall'art. 4, comma 1, lett. a), legge cost. n. 1/2012. Ne consegue che, nel caso specifico, nel verificare la violazione del parametro autonomistico invocato, la Corte, da un lato, avrebbe dovuto valutare l'effettivo impatto della riduzione dei trasferimenti regionali per funzioni delegate sugli equilibri di bilancio delle province interessate e della regione: impatto che, con riguardo alle prime, come detto, rimane escluso dall'approvazione dei bilanci per il 2013 (già al momento dell'ordinanza di rimessione) e per il 2014 (al momento dell'udienza pubblica)¹⁴⁰: la qual cosa avrebbe dovuto indurre nel senso di escludere la vulnerazione del principio di autonomia finanziaria. Da altro lato, la Corte stessa non avrebbe potuto trascurare il sicuro impatto negativo che la declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe determinato sugli equilibri del bilancio regionale¹⁴¹.

Sempre a proposito di autonomia finanziaria degli enti territoriali, un ulteriore profilo di incoerenza rispetto alle nuove prescrizioni costituzionali deve essere rilevato nella circostanza che Corte cost. n. 188 del 2015, come in parte già osservato, trascura la vigente disciplina della finanza delle province stabilita dal d.lgs. n. 68/2011, così segnando una involuzione rispetto ai principi generali stabiliti all'art. 119 Cost., ove, come visto, proprio in funzione della effettiva

2014, p. 1634, osserva che «nel difficile rapporto tra stabilità finanziaria e autonomia, la strada intrapresa sembra condurre verso una vera e propria decostituzionalizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali».

¹³⁹ Al citato comma primo dell'art. 97 Cost. si stabilisce che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

¹⁴⁰ Come detto, l'approvazione del bilancio per il 2013 implica che la riduzione dei trasferimenti finanziari regionali non ha impedito (non è stata tale da impedire) alle province interessate di riuscire a realizzare gli obbligatori equilibri di bilancio.

¹⁴¹ A fronte della assicurazione degli equilibri finanziari nelle province interessate, la Corte avrebbe potuto esprimere una opzione di salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale. La qual cosa, peraltro, per quanto considerato, non avrebbe impedito alle stesse province di conseguire giusta tutela in sede giurisdizionale.

realizzazione dell'autonomia finanziaria, si determina il superamento del sistema dei trasferimenti finanziari¹⁴².

Allo stesso modo, la nuova formulazione dell'art. 97 Cost., in una lettura combinata, sistemica, funzionale, dei primi due commi¹⁴³, da un lato, ribadisce¹⁴⁴ (positivizza) la stretta relazione tra i principi di equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione¹⁴⁵; da altro lato, sembra fissare – senza esitare a riconoscere che il tema merita ben altro approfondimento – un limite al buon andamento, la cui “misura” non può prescindere dal rispetto degli equilibri di bilancio: la qual cosa non significa che i valori di cui al secondo comma dell'art. 97 debbano conoscere sacrificio in funzione della primaria salvaguardia degli equilibri di bilancio; ma certo implica che, nella scrutinio di costituzionalità in relazione al principio di buon andamento, si debba tenere conto (ovvero non si possa trascurare la valutazione) dell'impatto sugli equilibri finanziari complessivi¹⁴⁶.

¹⁴² E ciò anche al fine di impedire che la finanza degli enti territoriali sia condizionata alle scelte di terzi soggetti (pure autonomi) in ordine alla entità delle risorse da trasferire (così, peraltro, ponendo fine al perpetuarsi di inconvenienti come quelli denunciati dalle due province piemontesi nel caso in esame): l'ente territoriale non deve più aspettare le decisioni di altri in ordine alla risorse da trasferire, ma, con il meccanismo della compartecipazione e conoscendone la misura, è in grado di determinarsi tempestivamente in ordine alle proprie politiche finanziarie, così esercitando con pienezza l'autonomia finanziaria assicurata dalla Costituzione (e nel rispetto dei limiti ivi stabiliti).

¹⁴³ In proposito, G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, cit., p. 693, evidenzia come i nuovi principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito si aggiungono – «fanno sistema» – «ai tradizionali principi di imparzialità e di buon andamento, ampliando – nella forma e nella sostanza – i contenuti che definiscono lo statuto costituzionale delle pubbliche amministrazioni»; soffermandosi, peraltro, sulla importanza della trasfusione nell'art. 97 Cost. dei suddetti nuovi principi.

¹⁴⁴ Già prima della riforma costituzionale del 2012, poteva, infatti, essere ritenuto acquisito all'ordinamento il principio secondo cui la grave alterazione del rapporto complessivo tra entrate e spese e degli equilibri finanziari (la cui gravità solo è suscettibile di rilevare in sede di scrutinio di costituzionalità) comporti anche la vulnerazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

¹⁴⁵ Una diversa lettura dell'art. 97 Cost., come semplicemente conservativo dell'indipendenza e dell'autonomia tra loro dei valori ivi cristallizzati, sembra essere esclusa proprio dall'introduzione al primo comma della disposizione citata del principio di equilibrio di bilancio. In proposito si può osservare che se obiettivo del legislatore costituzionale fosse stato solo quello di rinforzare il suddetto principio, a tal fine sarebbe stata sufficiente la riforma dell'art. 81 Cost., nella sua attuale formulazione, ove, peraltro, al comma sesto, si rivolge espressamente il principio di equilibrio tra le entrate e le spese dei bilancio anche al «complesso delle pubbliche amministrazioni». Ma, indipendentemente da ciò (e, cioè, dal richiamo espresso contenuto nella disposizione ultima citata), nessun dubbio può esservi sulla applicabilità della disposizione ultima citata a tutti i livelli istituzionali ed a tutti i livelli di amministrazione; nessun dubbio, ad esempio, può esservi sull'applicabilità dei principi di cui all'art. 81 Cost. anche agli enti territoriali: tuttavia, il principio di equilibrio di bilancio è stato introdotto anche all'art. 119, comma 1, Cost., ma ciò, essenzialmente, al fine di sancire il limite all'autonomia finanziaria degli stessi enti.

¹⁴⁶ Tale impostazione non solo è avvalorata ma è radicalizzata dalla stessa giurisprudenza costituzionale citata, se si considera che, come visto, Corte cost. n. 10 del 2015 si è determinata nel senso del sacrificio dei valori costituzionali di cui aveva riconosciuto e certificato l'avvenuta violazione (per tutto il tempo di vigenza delle disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime), al fine di evitare che si

3. - In ogni caso, Corte cost. n. 188 del 2015 si colloca a pieno titolo in quel filone giurisprudenziale che, unitamente ad una produzione normativa (espressiva di una tendenza ordinamentale ormai nemmeno più tanto recente) di marcata ispirazione neocentralista¹⁴⁷, è volta a comprimere quanto più possibile gli spazi autonomistici cristallizzati nel titolo quinto della parte seconda della Costituzione¹⁴⁸. Nel caso esaminato, la Corte si spinge fino a valutare l'entità di uno stanziamento di spesa di un bilancio regionale, dichiarato incostituzionale – in relazione a tre diversi parametri costituzionali (artt. 3, 97 e 119 Cost.) – perché ritenuto insufficiente per le finalità cui era destinato, in conseguenza della sua importante riduzione (del suo dimezzamento) rispetto alla previsione dell'anno precedente: riduzione considerata irragionevole (nella sua misura). Ne escono gravemente svilite l'autonomia finanziaria e l'autonomia contabile della regione¹⁴⁹, le quali, già sottoposte a nuovi rigori dalla riforma introdotta da legge cost. n. 1/2012, già assoggettate ai gravi vincoli di fonte comunitaria¹⁵⁰ ed ai vincoli interni¹⁵¹, e, tuttavia,

potesse produrre «una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.». In proposito, T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 68, osserva che «un maggior rigore nella gestione della spesa pubblica e delle decisioni di bilancio non si trasforma, necessariamente, in un indiscriminato sacrificio delle tutele sociali e dei diritti di prestazione, potendo ben spingere il decisore politico ad una progressiva riallocazione delle risorse disponibili».

¹⁴⁷ Una tendenza che, per rimanere ai profili finanziari e contabili degli enti territoriali (rilevanti ai fini della presente trattazione), ha trovato particolare espressione nel citato d.lgs. n. 126/2014, con il quale il legislatore delegato, in sede di correzione ed integrazione del d.lgs. n. 118/2011, ha ritenuto di introdurre (come detto) la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile delle regioni. Criticamente sul d.lgs. n. 126/2014, vedi ampiamente L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 355.

¹⁴⁸ In proposito, è utile segnalare come la Corte in relazione a fattispecie analoghe a quella qui esaminata sia pervenuta a conclusioni diverse: infatti, Corte cost. 22 settembre 2015, n. 196, nello scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla regione Campania – la quale aveva denunciato per violazione dell'art. 119 Cost. proprio la riduzione percentuale (disposta con legge dello Stato) delle risorse destinate ad alimentare il «Fondo per lo sviluppo e la coesione» – ha escluso la ravvisabilità della vulnerazione dell'evocato principio costituzionale di autonomia finanziaria, negando valore costituzionale al criterio percentuale di riparto del Fondo. Riconoscendo che le due fattispecie qui poste a comparazione non sono esattamente sovrapponibili (soprattutto quanto alla natura del trasferimento: a carattere perequativo, nella giurisprudenza ultima citata), deve essere rilevato che le obiezioni regionali riguardavano (non il criterio percentuale di ripartizione del fondo, ma) la riduzione delle risorse destinate ad alimentare il Fondo e che la suddetta riduzione è rimasta sprovvista di una relazione tecnica esplicativa.

¹⁴⁹ Regione che, nel caso specifico, vede sanzionata con la declaratoria di incostituzionalità una propria scelta politica finanziaria, discrezionale in quanto tale, espressa nel bilancio di previsione (e, cioè, nel documento che cristallizza, e anche a ciò è destinato, le decisioni di politica economico-finanziaria) - scelta che, peraltro, appariva coerente con la tendenza (positivamente manifestata) dell'ordinamento al superamento delle province - sulla base di un parametro a sua volta connotato da discrezionalità.

¹⁵⁰ F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 2014, p. 81, in una valutazione generale dei principi previsti dall'art. 119 Cost. (e, in generale, dalla riforma di cui a legge cost. n. 1/2012) e delle complesse regole stabilite dalla legge n. 243/2012, rileva il rischio che i nuovi meccanismi possano condurre ad una «atrofizzazione del sistema locale di governo dell'economia che, asfissiato dalle regole e dai vincoli del nuovo sistema di gestione degli squilibri finanziari, assorbirà sul governo centrale ogni decisione».

continuando ad avere sicuro e saldo radicamento costituzionale, si trovano esposte (e non da oggi) agli interventi invasivi del legislatore statale ed alle tentazioni espansive della Corte costituzionale¹⁵²: tendenze concrete, che appaiono volte a comprimere gli spazi autonomistici riconosciuti in Costituzione, riducendo la capacità di spesa degli enti territoriali e trasformando il bilancio (i documenti di bilancio) di tali enti in uno strumento a carattere essenzialmente ragioneristico (e informativo) e di “controllo”¹⁵³, nella considerazione che la “ri-centralizzazione” della finanza pubblica costituisce l’unica strada in grado di assicurare stabilità finanziaria¹⁵⁴, in funzione della osservanza dei vincoli economici e finanziari imposti dall’ordinamento dell’Unione europea¹⁵⁵. Una impostazione che, da un lato, è scarsamente coerente con il dato positivizzato in Costituzione, che ancora valorizza il sistema delle autonomie, e che, peraltro, è destinato a resistere anche alla (sembra) prossima riforma costituzionale, la quale, pur rafforzando la potestà

¹⁵¹ Basti pensare, ad esempio, al Patto di stabilità interno, il quale, peraltro, è strettamente collegato con i vincoli prescritti dalle istituzioni comunitarie. In proposito, vedi, da ultimo, L. MERCATI, *Il patto di stabilità interno: giurisprudenza costituzionale, sistema sanzionatorio, responsabilità per danno erariale*, in *Amministrare*, 2015, p. 127.

¹⁵² Nel processo di adattamento dell’ordinamento delle autonomie al nuovo sistema definito da legge cost. n. 3/2001, scarsamente e disordinatamente positivizzato, il legislatore statale si è appropriato di un ruolo centrale. In proposito, E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto pubblico*, 2015, p. 163, rileva (sia pure con riferimento ad una giurisprudenza costituzionale riguardante gli enti locali) che, nel suddetto percorso, la Corte costituzionale si è posta in modo via via più esplicito quale garante del ruolo statale nella disciplina dell’ordinamento complessivo delle autonomie locali, riconoscendo allo Stato una competenza per progressivamente, e nuovamente, generale nella riconfigurazione dei paradigmi intorno ai quali, nel corso dell’intera esperienza unitaria italiana, è stato costruito il sistema degli enti locali». La giurisprudenza costituzionale ha manifestato un orientamento alla interpretazione estensiva di alcuni valori costituzionali quali (per rimanere a quelli più direttamente rilevanti in relazione ai profili finanziari) l’unità economica della Repubblica, il coordinamento della finanza pubblica, l’armonizzazione dei bilanci pubblici, suscettibili di incidere (ove ne siano ampliati gli spazi di operatività) in senso compressivo degli spazi autonomistici costituzionalmente riconosciuti agli enti territoriali; così facendo segnare, a Costituzione invariata (almeno ad oggi), una netta inversione di tendenza rispetto al disegno che aveva ispirato la riforma costituzionale del 2001.

¹⁵³ Il bilancio (il complesso dei documenti di bilancio) cessa, cioè, di essere lo strumento attraverso il quale l’ente autonomo definisce le proprie scelte di politica finanziaria (e le traduce in partite finanziarie in entrata e in uscita), per essere ridotto a mezzo informativo e di verifica degli equilibri finanziari e della regolarità della gestione.

¹⁵⁴ Sul punto, T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio*, cit., p. 68, segnala la tendenza ad una «progressiva attrazione di competenze dovuta al naturale effetto centripeto che la crisi finanziaria ha manifestato attraverso la necessità di politiche nazionali di bilancio decise a livello comunitario e all’inevitabile contrazione dell’autonomia finanziaria di regioni ed enti locali che ne consegue».

¹⁵⁵ In verità, è vero che si tratta della strada più semplice; se sia anche la soluzione migliore è tutto da verificare, già solo a considerare, da un lato, che la spesa complessiva degli enti territoriali è minima (in proporzione) rispetto a quella dello Stato e delle amministrazioni centrali; e, da altro lato, che, fino a non molto tempo fa, il rinforzo delle autonomie – anche in termini di responsabilizzazione in ordine alla utilizzazione delle risorse finanziarie – era considerato un valore anche in funzione di garanzia della stabilità delle finanze pubbliche.

legislativa statale (rispetto a quella regionale), non stravolge l'impianto autonomistico¹⁵⁶. E, da altro lato, rischia di vanificare l'imponente produzione legislativa di attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 42/2009, in molta parte valorizzativa dei principi di cui all'art. 119 Cost.¹⁵⁷ e del sistema finanziario ivi definito.

Ma in disparte quanto osservato criticamente e la non condivisibile tendenza dell'ordinamento al commissariamento delle autonomie, vi è un altro rischio che appare essere incombente, e che sembra essere sottovalutato: ed è quello che la Corte costituzionale, da supremo organo di giustizia delle leggi e del rispetto della Costituzione, possa trasformarsi (nei casi come quello osservato) in organo di controllo finanziario e dei bilanci pubblici, così, da un lato, attraendo spazi di competenza che l'ordinamento attribuisce ad altri organi di rilevanza costituzionale¹⁵⁸

¹⁵⁶ Se è vero, infatti, che la riforma costituzionale in itinere (come detto, già approvata in seconda deliberazione al Senato, e ora alla Camera dei deputati: vedi *sub* nota 73) rivede la formulazione dell'art. 117 Cost., in favore del legislatore statale (anche se la clausola di residualità viene ancora espressa in favore delle regioni); è vero anche che lascia intatto l'art. 114 Cost. (a parte l'espunzione delle province) e lascia sostanzialmente intatto l'art. 119 Cost.: la qual cosa significa che il legislatore costituzionale, pur ampliando lo spazio di intervento dello Stato (il che ha il pregio di ridurre lo sforzo di elaborazione posto in carico alla Corte costituzionale al fine di assecondare le tendenze espansive della legislazione statale), comunque continua ad esprimere una importante opzione in senso autonomistico. Per prime osservazioni sulla riforma costituzionale in corso, vedi G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, 2015, p. 123; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.rivistaaiic.it, 2015.

¹⁵⁷ Ad esclusione del citato d.lgs. n. 126/2014, che, come accennato, costituisce il segno manifesto della tendenza "invasiva" del legislatore statale. Ma sul punto, vedi L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 355.

¹⁵⁸ La sensazione che si ricava da Corte cost. n. 188 del 2015 (e dalla giurisprudenza già richiamata sul punto: vedi *sub* nota 126) è che la Corte, da un lato, in qualche modo si voglia fare carico della impossibilità per la Corte dei conti, deputata – ai sensi dell'art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 e dell'art. 7, comma 7, legge n. 131/2003 - al controllo del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle regioni e degli enti locali, di sanzionare ovvero, più precisamente, di produrre effettivi impeditivi, con riguardo alle regioni – in seguito a Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39 - in relazione agli stanziamenti di bilancio rispetto ai quali sono stati formulati rilievi. È utile evidenziare che il suddetto controllo della Corte dei conti riguarda, ai sensi del citato art. 1, comma 3, d.l. n. 174/2012, proprio i bilanci preventivi ed i rendiconti delle regioni, al fine di verificare: il rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, Cost.; la sostenibilità dell'indebitamento; l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. In senso parzialmente critico in relazione a carattere "impeditivo" del controllo della Corte conti (residuato, in seguito a Corte cost. n. 39/2014, solo) sui bilanci degli enti locali, vedi L. MERCATI, *Il patto di stabilità interno*, cit., p. 132. Da altro lato, è netta l'impressione che la Corte costituzionale sia orientata nel senso di ampliare quanto più possibile il controllo sui bilanci degli enti territoriali, evidentemente ritenendolo imprescindibile al fine di assicurare la stabilità delle finanze pubbliche in funzione della osservanza dei vincoli economici e finanziari imposti dall'ordinamento dell'Unione europea. Ancora con riguardo alle funzioni della Corte dei conti, deve anche essere evidenziato che, all'art. 20 legge n. 243/2012, si stabilisce che la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle regioni, degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche non territoriali, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 Cost.».



(ovvero determinando relazioni e contiguità non previste – comunque, non esplicitate - dalla Carta fondamentale¹⁵⁹); e, da altro lato, superando (ovvero neutralizzando) l'impostazione ordinamentale che riserva alla sede politico-istituzionale parte dei controlli e degli interventi sugli equilibri di bilancio e sulla stabilità delle finanze pubbliche¹⁶⁰. Né appare trascurabile l'impatto che Corte cost. n. 188 del 2015 è suscettibile di produrre, anche in termini di certezza delle scelte finanziarie di un ente autonomo, autorizzando (in sostanza) una sorta di sindacato di costituzionalità giurisdizionale "diffuso" (cui si accede in via incidentale), e peraltro posto in relazione al principio di ragionevolezza (di cui all'art. 3 Cost.).

¹⁵⁹ Sul punto, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 26, rileva che «tutto da costruire è il rapporto che dovrà intercorrere fra la Corte costituzionale, la Corte dei conti, le Camere e l'Ufficio parlamentare di bilancio; ritenendo, tra l'altro, ragionevole immaginare che, nell'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale si tenderà a fare affidamento sui dati tecnici (economico-contabili) forniti dall'Ufficio parlamentare di bilancio: «resta fermo, però, che l'Ufficio metterà in campo risorse conoscitive di quelle esistenti, esercitando mere funzioni istruttorie, restando quelle di controllo giuridico-contabile riservate alla Corte dei conti e quelle di valutazione politica al Parlamento e al Governo».

¹⁶⁰ In proposito, è necessario ricordare che, in attuazione delle prescrizioni di cui all'art. 5, comma 1, legge cost. n. 1/2012, il legislatore statale ha istituito e disciplinato – agli artt. 16 ss. legge n. 243/2012 – l'Ufficio parlamentare di bilancio, quale organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Senza volersi soffermare sui profili di disciplina del nuovo organo, può essere utile segnalare che, ai sensi dell'art. 18, comma 3, legge n. 243/2012, qualora l'Ufficio parlamentare di bilancio esprima (nell'esercizio delle sue funzioni) valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, quest'ultimo (su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica) deve illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio. Allo stesso modo, è importante ricordare che il legislatore costituzionale ha stabilito – all'art. 5, comma quarto, legge cost. n. 1/2012 – che le Camere (secondo le modalità stabilite nei rispettivi regolamenti) esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni. In proposito, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 28, pur escludendo che la disposizione ultima citata possa implicare «la sottrazione della materia al sindacato del giudice costituzionale», osserva che «l'attribuzione alle Camere, in una fonte di rango costituzionale, di questa funzione di controllo non potrà restare senza effetto sul sindacato di costituzionalità» e riconosce che «la Corte sia gravata di un'obbligazione di confronto con le risultanze del controllo parlamentare e – quindi – di un onere motivazionale supplementare e qualificato». Il tema (della definizione dei controlli finanziari sugli equilibri di bilancio tra i diversi organi costituzionali: Camere, Corte costituzionale, Corte dei conti, Ufficio parlamentare di bilancio) richiede separato approfondimento; tuttavia, sembra potersi ritenere acquisita l'esistenza di limitazioni al sindacato di legittimità costituzionale giurisdizionale sul bilancio.