

**DALLA REGOLA TECNICA ALLA RILETTURA DEI PRINCIPI
COSTITUZIONALI: LE RAGIONI DELL'AUTONOMIA, DELLA SANA
GESTIONE FINANZIARIA E DELLA SOLIDARIETÀ NELLA SENTENZA
N. 4/2020 DELLA CORTE COSTITUZIONALE¹**

Di Rita Pescatore

Dottoranda Università degli Studi di Bergamo

SOMMARIO:

- 1) La questione di legittimità costituzionale: brevi note teoriche e di metodo;
- 2) Le anticipazioni di liquidità: equivoci preliminari e nomofilachia contabile;
- 2.1) Le anticipazioni di liquidità: la regola tecnica e la sua *ratio*;
- 3) La “naturale” modulazione degli effetti della pronuncia alla luce del principio di equilibrio dinamico;
- 4) Il monito al legislatore. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT: The paper analyses the judgment No. 4/2020 of the Italian Constitutional Court, which concerns the legal provision relating to a specific legal institution of the Italian public accounting so-called “anticipazioni di liquidità”. The paper focuses on the constitutional interests involved in the field of accounting; it examines constitutional balance between accounting legal principles and social rights. By framing these issues, the paper addresses the following questions: What is the accounting purpose of this particular type of liquidity advances? What are the constitutional principles implicated? What balancing of these constitutional principles results from the Court's warning? What are the temporal effects of the Court's ruling?

1. La questione di legittimità costituzionale: brevi note teoriche e di metodo.

Affrontare l'analisi delle sentenze della Corte costituzionale in materia di contabilità pubblica richiede l'attivazione di un pensiero sistematico, in grado cioè di mettere a tema tutta la complessità del peculiare contesto ordinamentale sottoposto ad indagine.

La giurisprudenza costituzionale che si occupa della legislazione finanziaria offre costantemente l'occasione di ridiscutere, attraverso l'esame della regola contabile, la tenuta del bilanciamento di interessi che sottende ai rapporti tra livelli territoriali di governo e da cui direttamente e definitivamente dipende la conformazione dei diritti costituzionalmente garantiti.

Lo sfondo teorico è quello del principio di corrispondenza tra *funzioni e risorse*², sancito all'art. 119, quarto comma, Cost., a partire dal quale la riflessione

¹ L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura della rivista pubblicata su www.dirittoeconomi.it

² Su cui si vedano, tra gli altri: G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in AA.VV., *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale. Atti del XXXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Firenze, 16 - 17 novembre 2018, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 370 e ss.; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*.

costituzionalistica è chiamata a recuperare un terzo anello ineliminabile del disegno costituzionale, che convoca specificamente, in strettissima connessione con le prime, la *garanzia dei diritti*.

Proprio la configurazione a geometria variabile di questi ultimi risulta dall'ordito, più o meno virtuoso, delle scelte legislative – specie quelle riguardanti materie tipicamente trasversali come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni³ – e di quelle di attuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria, da cui deriva l'effettivo potere di spesa dei diversi livelli territoriali. A ciò fanno quindi seguito sia la definizione di livelli di finanziamento (delle prestazioni individuate come indefettibili) che si assumono come costituzionalmente necessari⁴ sia l'esigenza che moduli di leale collaborazione⁵ tra centro e periferia assistano la definizione dei livelli delle prestazioni, «occorrendo valutare le risorse disponibili [...] al fine di assicurare la contestualità del finanziamento»⁶.

Della combinazione tra diritti e risorse si possono esplorare – come ampiamente sperimentato in dottrina⁷ – una latitudine e un'altitudine ordinamentali, entrambe

La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

³ Sul punto si veda la recentissima sentenza n. 62 del 2020 della Corte costituzionale, rel. Carosi, con cui il giudice costituzionale torna a pronunciarsi sulla complessa composizione tra tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, autonomia territoriale e relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali; si afferma difatti che «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario» (*Cons. dir.* 4.5.). Si richiama, a tal specifico riguardo, la nota di lettura di Francesco Sucameli, che ne evidenzia i passaggi argomentativi più significativi, di riaffermazione e di avanzamento degli orientamenti: F. SUCAMELI, *La tutela multilivello del diritto alla salute: guida alla lettura di Corte cost. sent. n. 62/2020*, in *Diritto&Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 17 aprile 2020, di cui al seguente link: <https://dirittoeconomi.it/la-tutela-multilivello-del-diritto-alla-salute-guida-alla-lettura-di-corte-cost-sent-n-62-2020/>.

⁴ Così ancora Guido Rivosecchi, secondo cui: «I livelli essenziali, quindi, una volta determinati, costituiscono garanzia dell'eguaglianza dei diritti, soprattutto in tempi di riduzione della spesa pubblica, indicando la soglia di prestazioni il cui finanziamento diviene costituzionalmente necessario» (G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, op. cit., p. 371, corsivo non testuale).

⁵ Esigenza esplicitata dalla Corte costituzionale, in particolare, nelle sentt. n. 88 del 2003; n. 136 del 2006; n. 45 del 2008 e n. 169 del 2017.

⁶ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, op. cit., p. 371 -372. Sul punto si richiamano altresì: R. BALDUZZI, *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in L. VIOLINI (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di Welfare. Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2011 e C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2013, p. 1001-1031.

⁷ Al riguardo si richiamano, tra gli altri: AA.VV., *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale. Atti del XXXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Firenze, 16 - 17 novembre 2018, op. cit.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, op. cit.; N. MACCABIANI, *Governare in autonomia secondo logica costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2019.

conformate dalle scelte legislative e dalle decisioni pubbliche di spesa che, pur considerata la complessità che deriva dall'interazione dei livelli territoriali coinvolti, trovano sintesi ed evidenza democratica nel bilancio dello Stato inteso come “bene pubblico”⁸.

Entro un siffatto quadro generalissimo, vengono all'attenzione la sentenza n. 4 del 2020 della Corte costituzionale qui in commento e l'*occasione* specifica da cui la questione ha avuto origine.

Si tratta, tecnicamente, del giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*), convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2015, n. 125, e la rispettiva disposizione di interpretazione autentica (art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 - *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*), promosso dalla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione. Più precisamente, l'autorità rimettente ha a suo tempo ritenuto che le norme censurate⁹, nel disciplinare la contabilizzazione delle

⁸ Così già la Corte costituzionale nella sentenza n. 184 del 2016 (*Cons. dir.*, 3). Per una compiuta trattazione del concetto di bilancio come “bene pubblico” si richiama M. DEGNI - P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, Castelvecchi Editore, 2017. Si rinvia inoltre, tra gli altri, a: L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018.

⁹ Art. 2, comma 6, d.l. n. 78/2015: «Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione».

Art. 1, comma 814, l. n. 205/2017: «L'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo».

anticipazioni di liquidità nel bilancio degli enti che ne sono destinatari, con ciò consentendo di utilizzare il fondo anticipazioni di liquidità (FAL) per finanziare il fondo per i crediti di dubbia esigibilità (FCDE), si ponessero in contrasto con la *ratio* propria dell'istituto contabile così come delineata dal decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (*Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali*), che ne fornisce la disciplina di base.

La situazione materiale, pregiudizialmente astretta al dubbio di legittimità così sorto, coincide con quella, assai ben figurabile, di un ente locale destinatario delle anticipazioni di liquidità, impiegate nell'uso ammesso dalle disposizioni gravate, e sottoposto al controllo di legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile della Corte dei conti: dapprima della sezione regionale di controllo per la Campania e, in seconda battuta, delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale e in speciale composizione.

A fronte dell'impugnazione, ad opera del Comune di Napoli, della delibera della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, n. 107 del 10 settembre 2018, adottata a valle della riedizione del riaccertamento straordinario dei residui e al conseguente ricalcolo dei disavanzi di amministrazione, il giudice rimettente: a) ha respinto tutti i motivi di gravame diversi da quelli concernenti l'interpretazione delle norme contabili venute in discussione; b) con separata ordinanza ha sollevato la succitata questione di legittimità costituzionale, disponendo conseguentemente la sospensione del giudizio; c) ha accolto la domanda cautelare dell'amministrazione comunale in ordine all'applicazione delle norme oggetto di impugnativa, privando di effetti la delibera della sezione regionale di controllo, nella parte in cui disponeva misure interdittive della spesa ovvero sia preclusive dell'utilizzo del fondo anticipazioni liquidità nelle modalità contestate.

La Corte dei conti a sezioni riunite, difatti, ritenendo implausibile la lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni offerta dalla sezione regionale campana, altrimenti reputando corretta la tesi ermeneutica pretesa dall'amministrazione comunale, ha sottolineato come proprio la seconda – unica possibile, posta l'inequivocabile formulazione letterale – «consentendo di utilizzare FAL per finanziare il FCDE (o, meglio, trasformando il FAL in FCDE), aggirerebbe importanti principi in tema di diritto del bilancio, in quanto eliminerebbe la sterilizzazione degli effetti dell'anticipazione di liquidità, migliorerebbe surrettiziamente il risultato di amministrazione e aumenterebbe

la capacità di spesa degli enti, peggiorando nella sostanza il precedente disavanzo»¹⁰. A fondamento del dubbio di costituzionalità suesposto si afferma perciò che «la traslazione del fondo anticipazioni di liquidità nel fondo crediti di dubbia esigibilità ne consentirebbe un utilizzo per finalità diverse dalla mera provvista di cassa e, in tal modo, amplierebbe la capacità di spesa dell'ente, violando numerosi principi costituzionali tra i quali quelli dell'equilibrio, della copertura della spesa nonché della “regola aurea” dell'art. 119 Cost., laddove è fatto divieto di indebitarsi per destinazioni diverse dall'investimento»¹¹; ne risulterebbero pertanto lesi gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. e in aggiunta l'art. 136 Cost., quest'ultimo per contrasto con il giudicato costituzionale¹². Tali dubbi di legittimità investirebbero, inoltre, sia la disposizione originaria che quella di interpretazione autentica, in quanto – consentendo quest'ultima l'applicazione della quota accantonata per il fondo anticipazioni liquidità allo scopo di finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità sulle risultanze finali (ovverosia l'ammontare delle risorse disponibili in caso di avanzo o di quelle da ricostituire in caso di disavanzo) – «ne discenderebbe che il FAL, contrariamente alla sua funzione, sarebbe utilizzato per determinare un aumento della capacità di spesa dell'ente sotto il profilo di un aumento dell'avanzo disponibile oppure di una diminuzione del disavanzo da coprire»¹³.

Il tecnicismo specifico¹⁴ dato dalla regola contabile si sottopone così alla prova degli invocati principi costituzionali della contabilità pubblica: la tensione tra la regola tecnica, che afferisce ad un preciso settore specialistico, e la norma costituzionale di principio, ontologicamente performativa e interlocutoria, se da un lato rende possibile la

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 4/2020, *Rit. in fatto*, 1.

¹¹ *Ibidem*.

¹² L'autorità rimettente si richiama ai precedenti di cui alle sentt. n. 181 del 2015, n. 269 del 2016 e n. 89 del 2017 della Corte costituzionale.

¹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 4/2020, *Rit. in fatto*, 1.

¹⁴ Con l'espressione “tecnicismo specifico” si individuano – negli studi di linguistica dedicati ai linguaggi specialistici, tra cui quello giuridico (cfr. B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche sui testi giuridici italiani*, Torino, Piccola Biblioteca Einaudi, 2001) – quei lemmi, di significato univoco (almeno tendenzialmente), che sono propri ed esclusivi del settore giuridico e che non hanno corso fuori dal settore stesso (es. sinallagma, che indica – nel solo linguaggio giuridico – l'obbligazione reciproca che in un contratto vincola entrambe le parti a prestazioni corrispettive). Il richiamo al concetto di tecnicismo specifico, riferito alla regola contabile sulle anticipazioni di liquidità, è qui voluto al fine di mettere a tema la complessità dell'ordinamento giuridico interamente considerato, all'interno del quale ogni settore specialistico coltiva le proprie peculiarità (tecniche e linguistiche, per l'appunto) e ove, spesso, si corre il rischio di interazioni per lo più aphone, rendendosi così necessario il recupero di una strategia interpretativa che riconduca alla semantica della *ratio* giuridica, dal canto suo sempre intellegibile al metodo giuridico e ai canoni dell'interpretazione, questi (almeno sommariamente) condivisi.

disambiguazione della prima nel verso di una più agile comprensione, dall'altro chiama specificamente l'interpretazione giuridica all'attuazione della seconda.

2. Le anticipazioni di liquidità: equivoci preliminari e nomofilachia contabile.

La Corte costituzionale, ricostruite le argomentazioni del giudice rimettente, si imbatte innanzi tutto nella necessità di «sgombrare il campo (già significativamente complesso) da alcune contraddizioni ed equivoci generati dalla tecnicità delle disposizioni [...] e da alcune inesatte considerazioni»¹⁵ recate dal Comune di Napoli.

La prima concerne la disciplina dell'istituto delle anticipazioni di liquidità, pretesa dall'amministrazione interessata come differenziata nella fonte, conseguentemente individuata – per le Regioni – nell'art. 1, comma 962, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) mentre, per gli enti locali, nelle determinazioni della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, adottate ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174¹⁶.

Sul punto il giudice costituzionale, valutata l'inconsistenza dell'eccezione addotta, chiarisce che *“la disciplina base delle anticipazioni di liquidità è contenuta nel decreto-legge n. 35 del 2013, il quale non fa alcuna distinzione, salve le diverse modalità di provvista finanziaria, tra finalità delle anticipazioni regionali e di quelle degli enti locali, entrambe destinate al pagamento di passività finanziarie per tipologie di debiti specificamente individuate”*¹⁷. Si restituisce, così, un quadro normativo lineare, entro cui la disposizione evocata dall'amministrazione comunale (art. 1, comma 962, Legge di stabilità 2016) di fatto si limiterebbe ad *“esprimere norme di dettaglio in tema di allocazione di anticipazioni, ma non (apporterebbe) elementi in grado di incidere sulla ratio dell'istituto”*¹⁸, che resta quindi delineato, primariamente, dal decreto-legge n. 35 del 2013, così come interpretato in senso costituzionalmente conforme dalla giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015¹⁹).

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. 4/2020, *Cons. dir.*, 3.

¹⁶ Art. 6, comma 4, d.l. 174/2012: *«In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. [...]»*, interpretato conformemente a Costituzione dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39 del 2014.

¹⁷ Cfr. Corte cost., sent. 4/2020, *Cons. dir.* 3.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Su cui si veda per tutti: A. BRANCASI, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. cost.*, fasc. 4, 2015, p. 1380 e ss.

L'ulteriore punto “*di evoluzione/precisazione*”²⁰ è quello che invece – con un passaggio testuale tanto significativo quanto sintetico²¹ – si riferisce specificamente alla funzione nomofilattica che si riconosce nell’ordinamento contabile alla giurisdizione della Corte dei conti. Più precisamente la Corte fornisce, in primo luogo, un “*parametro operativo*”²² della richiamata funzione, che vale a legittimarne l’attivazione in aderenza ad “*un contrasto interpretativo ‘attivo’ e concreto, o anche potenziale, ma non meramente presunto, altrimenti sconfinando dalla interpretazione alla ‘normazione’*”²³. A tal riguardo, il giudice costituzionale precisa che l’art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, dedotto dal Comune di Napoli a sostegno delle suesposte eccezioni²⁴, «nell’attribuire la possibilità di adottare [una] “delibera di orientamento” per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica *in caso di interpretazioni difformi* tra sezioni regionali della Corte dei conti (sentenza n. 39 del 2014)²⁵. Si tratta di una funzione finalizzata a uniformare l’attività consultiva e le tecniche di espressione contabile quando si verificano *prassi discordanti su temi di particolare rilevanza*. Funzione che mai potrebbe invadere la sfera normativa, che non appartiene – come precisato nella richiamata sentenza n. 39 del 2014 – alla magistratura contabile»²⁶.

²⁰ Cfr. M. VALERO, *Il suum cuique tribuere (“a ciascuno il suo”) nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tra le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell’equilibrio di bilancio*, in *Diritto&Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 2 febbraio 2020, (reperibile al link: <https://dirittoeconti.it/il-suum-cuique-tribuere-a-ciascuno-il-suo-nelle-relazioni-tra-stato-ed-autonomie-e-tra-le-varie-forme-di-controllo-attraverso-il-prisma-del-dellequilibrio-di-bilancio/>) p. 6, al quale si rinvia interamente pure per una rilettura tecnica della pronuncia in commento.

²¹ Si rinvia, nello specifico, ai capoversi 4° e 5° del punto 3 del Considerato in diritto della sentenza in commento.

²² Cfr. M. VALERO, *Il suum cuique tribuere*, op. cit., p. 7.

²³ *Ibidem*. A ulteriore chiarificazione, l’Autore precisa altresì che non sono da considerarsi «possibili “pronunce di orientamento” generale “a priori”, su questioni poste su iniziativa del Presidente della Corte dei conti, senza alcun collegamento specifico a richieste di intervento nomofilattico dei presidenti delle singole Sezioni di Controllo o a forme concrete ed evidenti di “contrastati”».

²⁴ Nella fattispecie in esame l’amministrazione comunale intende riferirsi espressamente alla pronuncia della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 17 dicembre 2015, n. 33, concernente le modalità di sterilizzazione dell’anticipazione di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013, adottata proprio ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012 e della quale la Corte esclude qualsiasi portata normativa.

²⁵ A commento della sentenza n. 39 del 2014 si richiamano, tra gli altri: B. CARAVITA - E. JORIO, *La Corte costituzionale e l’attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *Federalismi.it*, 19 marzo 2014 e L. BUFFONI - A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Quaderni costituzionali*, 12 ottobre 2014.

²⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. dir.* 3 (corsivo non testuale). A costituire, pertanto, «parametro operativo» della nomofilachia contabile sono le *interpretazioni difformi* e le *prassi discordanti*.

In secondo luogo, la Corte pare altresì indicare «un criterio di coordinamento tra le varie “funzioni nomofilattiche”»²⁷ contabili²⁸, consentendo di ricondurre a sistema: a) quella spettante alle Sezioni riunite in speciale composizione, «quale decisione di ultima istanza, in sede di controllo di legittimità-regolarità» e – quali «ipotesi normative» – b) quella propria delle Sezioni riunite di controllo «*in materia di coordinamento della finanza pubblica*»²⁹ e c) quella attribuita alla Sezione delle autonomie per le ipotesi di interpretazioni difformi tra sezioni regionali della Corte dei conti (ex art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012).

2.1. Le anticipazioni di liquidità: la regola tecnica e la sua ratio.

La dichiarata fondatezza della questione è accertata dalla Corte “*attraverso il prisma dell’equilibrio di bilancio*”³⁰ (art. 81 Cost.), del principio di sana gestione finanziaria (art. 97, primo comma, Cost.) e della “regola aurea” sull’indebitamento di cui all’art. 119, sesto comma, Cost., in ragione ed in funzione della “stretta interdipendenza”³¹ in cui essi operano, relativamente alla specifica circostanza vagliata e, in generale, con riferimento alla funzione di coordinamento della finanza pubblica e dell’equilibrio dei rispettivi bilanci, inteso quest’ultimo quale “*garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutualmente si prestano*”³².

Dalla fattispecie concreta, che ordinariamente si fa pretesto della domanda di legalità costituzionale, giunge alla Corte l’occasione duplice di vagliare la conformità a Costituzione dell’oggetto e di rieditare la lettura sistemica dei principi costituzionali coinvolti, offrendola quale strategia di metodo e di merito all’ordinamento costituzionale complessivamente interpellato.

²⁷ Cfr. M. VALERO, *Il suum cuique tribuere*, op. cit., p. 7-8, cui si deve la rilevazione – tra le righe della pronuncia in commento – di un siffatto profilo argomentativo.

²⁸ Per una più estesa trattazione della c.d. nomofilachia contabile si rinvia a L. D’AMBROSIO, *La nomofilachia nella Corte dei conti*, in *Diritto&Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 21 maggio 2019, di cui al seguente link: <https://dirittoeconti.it/la-nomofilachia-nella-corte-dei-conti/>.

²⁹ Cfr. Art. 17, comma 31, d.l. n. 78/2009.

³⁰ Espressione emblematicamente utilizzata da Massimo Valero nell’intitolazione del suo *Il suum cuique tribuere (“a ciascuno il suo”) nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tra le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell’equilibrio di bilancio*, op. cit.

³¹ Cfr. Corte cost., sent. 4/2020, *Cons. dir.*, 4.

³² Cfr. M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi a Roma. Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, Giuffrè, p. 39.

Il giudice delle leggi introduce le sue argomentazioni, assai lineari pur nella complessità della materia, sostenendo fin da subito che «(e)ntrambe le disposizioni censurate consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità per *modificare il risultato di amministrazione* dell’ente locale che le applica, attraverso meccanismi tecnici che convergono nell’elusione dei precetti costituzionali»³³ richiamati. Fa a ciò seguito la puntuale ricostruzione della *ratio* dell’istituto (anticipazioni di liquidità) attraverso l’esame delle ragioni che sottendono alla violazione dei parametri di costituzionalità ad opera delle norme censurate nonché di quelle che, viceversa, sorreggono le finalità costituzionalmente perseguite e da perseguire.

Le disposizioni impugnate tradiscono, anzitutto, lo spirito dell’art. 119, sesto comma, Cost. nella misura in cui consentono l’applicazione di meccanismi tecnico-contabili, che hanno l’effetto tipico di produrre un consistente sviamento dalle finalità proprie dell’istituto delle anticipazioni. Più precisamente, queste ultime – esplicita la Corte – «costituiscono *una forma straordinaria di indebitamento* a lungo termine (straordinaria rispetto all’indebitamento consentito dalla norma costituzionale, ovverosia per le sole spese di investimento) e – in quanto tali – sono *utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse* iscritte in bilancio»³⁴, dovendosene riconoscere la struttura di «prestiti di carattere eccezionale». Tale eccezionalità è ricostruita dalla Corte in ragione di tre aspetti essenziali, così enucleati: a) l’inscindibile collegamento delle anticipazioni di liquidità a pregressi fenomeni di inappropriata gestione, quindi di sofferenza di cassa; b) la genesi, in sede normativa, a partire da un rigoroso bilanciamento tra l’esigenza di rispettare i vincoli di indebitamento, da una parte, e di garantire l’infedeltà delle scadenze debitorie, dall’altra³⁵; c) la natura di rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita, ciò non soltanto per via del contrasto formale con il precetto di cui all’art. 119, sesto comma, Cost. – derivante dal fatto che le anticipazioni di liquidità costituiscono prestiti finalizzati alla copertura di passività pregresse e non anche di spese di investimento – ma altresì per un dato elementare dell’esperienza di talché “*destinazioni*

³³ Cfr. Corte cost., sent. 4/2020, *Cons. dir.*, 4 (corsivo non testuale).

³⁴ *Ivi*, *Cons. dir.*, 4.1. (corsivo non testuale).

³⁵ La Corte, richiamando la sua precedente giurisprudenza (sent. 181 del 2015), precisa, inoltre, che «le anticipazioni di liquidità “nascono dall’esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell’adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Detto fenomeno, di per sé negativo, aggravava, tra l’altro, la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi”» (*ibidem*).

diverse dall’investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell’ente pubblico che ricorre al debito”³⁶.

Posta, pertanto, una siffatta cornice giuridica e di legittimità, la designata “*ratio univoca e oggettiva*”³⁷ dell’istituto conduce parimenti l’argomentazione della Corte al vaglio delle disposizioni censurate sotto i profili di conformità con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., congiuntamente scrutinati³⁸. A tal specifico riguardo, soccorrendo al giudice costituzionale quanto già statuito in altra occasione, si stabilisce che «(s)e la ratio dell’anticipazione di liquidità è “quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un’utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell’anticipazione” (sentenza n. 181 del 2015), *al di fuori di tale “utilizzazione limitata”* (quale quella consentita dalle disposizioni impugnate) il suo impiego risulta in contrasto anche con l’equilibrio di bilancio»³⁹. Il fatto contabile che – in tal preciso risvolto del ragionamento della Corte – assume rilievo è “*l’utilizzazione delle anticipazioni di liquidità (FAL) in sostituzione dell’accantonamento conseguente all’esistenza di crediti di dubbia esigibilità (FCDE)*”⁴⁰, da cui deriva di fatto un incremento del disavanzo di amministrazione già maturato dall’amministrazione, senza che ciò sia documentato da alcuna scrittura ufficiale.

L’accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità è, infatti, “*adempimento di carattere prudenziale*”, che “*invera l’applicazione del principio di prudenza nella stima delle risorse disponibili*” e costituisce “*necessaria integrazione legale del ‘principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere*”⁴¹; conseguentemente, la sua sostituzione mediante il meccanismo della doppia contabilizzazione dell’anticipazione di liquidità, se per una parte “*contraddice il presupposto funzionale del fondo stesso*”, per altra parte “*pregiudica ulteriormente, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, primo periodo, Cost., l’equilibrio strutturale dell’ente locale in questione, in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiunge*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ivi*, Cons. dir., 4.1.1.

³⁸ A ciò risultano dedicati i punti 4.2. e 4.2.1. del Considerato in diritto.

³⁹ Cfr. Cons. dir., 4.2. (corsivo non testuale).

⁴⁰ *Ivi*, Cons. dir., 4.2.1.

⁴¹ *Ivi*, Cons. dir., 4.2.

*quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione*⁴². A completamento di quel che di fatto costituisce *una vera e propria teorica dell'istituto*, la Corte compendia, quasi manualisticamente, le operazioni contabili che intervengono (o che dovrebbero correttamente intervenire) nell'attuazione dei principi costituzionali menzionati, precisando icasticamente che: *“(l)implementazione della cassa conseguente all'incameramento dell'anticipazione di liquidità risponde alle eccezionali e tipizzate ipotesi di pagamento delle passività pregresse previste dal d.l. n. 35 del 2013; l'onere conseguente alla restituzione della quota annuale di capitale e interessi è intrinseca conseguenza dell'assunzione di un prestito; l'accantonamento nel FCDE ha come fine il non far ricadere negativamente sull'equilibrio strutturale del bilancio la scarsa capacità di realizzare le entrate”*.

L'operazione consentita dalle disposizioni risulta, pertanto, incostituzionale nella misura in cui produce un'alterazione del risultato di amministrazione dell'ente, che dal canto suo scoordina evidentemente le operazioni di rientro dal deficit, con effetti che travolgono interessi costituzionali non *“limitati alla mera cura della sana gestione finanziaria, ma (che) si estendono agli interdipendenti profili di tutela della rappresentanza democratica e dell'equità intergenerazionale (ex plurimis, sentenza n. 18 del 2019)”*⁴³.

3. La “naturale” modulazione degli effetti della pronuncia alla luce del principio di equilibrio dinamico.

La Corte, nel considerare scrupolosamente le peculiarità della fattispecie esaminata e – primariamente – quella propria del *“diritto del bilancio e in particolare del principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato*

⁴² *Ibidem*. Sulla “nuova” interdipendenza, instaurata dalla riforma del 2012 tra i principi di cui agli artt. 81 e 97 e 119 Cost., Andrea Morrone significativamente afferma che «(l)art. 97 Cost. è strettamente collegato agli artt. 81 (per il bilancio dello stato) e 119 (per le politiche di bilancio di regioni e enti locali). C'è ora una norma costituzionale (ovverosia l'art. 97 Cost.) che impone la quadratura delle politiche di entrata e di spesa pubblica della Repubblica in un orizzonte unitario: ciò mette direttamente in gioco la responsabilità di ogni ente territoriale di governo, di ogni amministrazione, centrale, periferica, autonoma, nell'assicurare gli impegni negoziati in Europa» (cfr. A. MORRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2019, p. 391).

⁴³ Cfr. Cons. dir. 4.1. (ultimo capoverso). Per un commento alla sentenza n. 18 del 2019, ivi richiamata dalla Corte, si rimanda a A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2019.

*contrappeso tra entrate e spese*⁴⁴, ha qualificato come “naturale” l’operare, nella vicenda discussa, di una graduazione “*degli effetti temporali della [...] sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese*”⁴⁵.

In declinazione di ciò, il giudice costituzionale in premessa chiarisce che, avendo le norme censurate esplicito la loro piena efficacia fino all’intervenuta pronuncia di incostituzionalità, gli effetti da queste prodotti – ovverosia la gestione da parte dell’amministrazione comunale di partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, la conseguente assunzione di impegni e pagamenti nonché il legittimo affidamento dei soggetti venuti in contatto con l’amministrazione e la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali *in itinere* – “*non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità*”⁴⁶. In aggiunta, la Corte osserva⁴⁷ come siffatte conseguenze materiali di peggioramento dei conti abbiano trovato base legale in disposizioni legislative allora in vigore, derivando operativamente da “*atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni*”, in tal modo alludendo, evidentemente, anche alla responsabilità del legislatore nella dimensione tipica della legittimazione politico-istituzionale.

Quanto agli effetti in concreto – mediati dalla decisione nel giudizio *a quo* – sulla situazione materiale interessata, la pronuncia dispone che “*l’ente locale dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge [...], (senza che però) riapprovi – risalendo all’indietro – tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento*”⁴⁸, in perfetto ossequio al principio *tempus regit actum*, a sua volta direttamente servente l’ulteriore principio, fondativo della responsabilità di gestione amministrativa e contabile, del *suum cuique tribuere*⁴⁹.

⁴⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. dir.*, 5.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*. La Corte puntualizza inoltre, al riguardo, che la «pronuncia produce un’efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e per l’adozione delle correzioni atte a porvi rimedio».

⁴⁹ Cfr. M. VALERO, *Il suum cuique tribuere*, op. cit., p. 11; e così anche la Corte, che statuisce quanto segue: «(i)Il sistema così sinteticamente delineato serve per attribuire “a ciascuno il suo” in termini di responsabilità di gestione, affiancando all’operato del breve periodo la situazione aggiornata degli effetti delle amministrazioni pregresse» (*Cons. dir.*, 5, 5° capoverso). Sul concetto di *accountability* (dell’amministratore pubblico nei confronti della comunità di amministrati) si vedano anche: F. DIMITA, *Il blocco dei programmi di spesa dell’ente locale, nell’ambito dei controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, in *Federalismi.it*, 9 gennaio 2019, p. 9 e M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica*

Inoltre, a corredare l'effettuazione nell'ordinamento costituzionale del principio dell'equilibrio dinamico⁵⁰, secondo la lettura fornita dalla Corte, è “*la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit*», quest'ultimo partizionato nel tempo come obiettivo anch'esso in movimento e in quanto tale «*coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento*”⁵¹. Il quadro assiologico di risulta, tradotto a partire dal disegno costituzionale che pone al centro la persona umana, attrae specificamente a sé anche il modulo performativo della leale collaborazione e «(convoglia) sia lo Stato, sia le Regioni verso “*risultati d'ordine economico e sociale preordinati, secondo un orientamento teleologico da Stato e regioni condiviso*”»⁵².

Chiarite le ragioni della modulazione degli effetti della pronuncia, il giudice costituzionale affina la combinazione dialettica dei principi costituzionali invocati, tracciando “*un vero e proprio ordito di doveri costituzionali*”⁵³, quali tensioni proprie della materia in esame. Queste statuiscono da una parte che “a) l'equilibrio dei conti è un

e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 133 e ss., sul concetto di “contabilità di mandato”.

⁵⁰ Al riguardo si rinvia a: A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, p. 13 e ss. Si richiama altresì la giurisprudenza costituzionale, con riferimento alle pronunce più recenti: sentenza n. 250 del 2013, con cui la Corte afferma che «il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria [...], consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche». Non può, inoltre, non farsi menzione di quanto statuito dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con la sentenza n. 23/2019/EL, la quale – con specifico riferimento all'oggetto della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione sulle pronunce di accertamento delle Sezioni regionali, quindi alla *natura del bilancio* «inteso non come atto, o attività, ma come “ciclo” inestricabile e dinamico, di previsione e rendicontazione» (cfr. *L'oggetto della giurisdizione contabile delle Sezioni riunite in speciale composizione è il bilancio come bene pubblico, dinamicamente inteso*, in *Diritto&Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 26 aprile 2020, di cui al seguente link: <https://dirittoeconti.it/loggetto-della-giurisdizione-contabile-della-sezioni-riunite-in-speciale-composizione-e-il-bilancio-come-bene-pubblico-dinamicamente-inteso/>, corsivo non testuale) – chiarisce come «l'accertamento di illegittimità/irregolarità della Sezione non riguarda un atto, ma lo stato del bilancio (*recte* dei suoi equilibri) ad una determinata data e poiché il bilancio è un ciclo, che si articola nella continuità delle scritture, dei rendiconti e dei loro effetti sulla programmazione, si può affermare che nel processo innanzi a queste Sezioni riunite, così come nel procedimento di controllo di legittimità-regolarità delle Sezioni regionali, oggetto del giudizio è sempre il “bene pubblico” bilancio (cfr. Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017, nonché Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze 2200 e 2201/2018) e la sua conformità al diritto ed in particolare alla clausola generale di equilibrio (cfr. Corte cost. sent. n. 192/2012)» (cfr. p.to 2, *Diritto*, p. 21), a ciò premettendo che il medesimo giudizio «attiene alla verifica della conformità a fatto e diritto della situazione di bilancio accertata dalla Sezione regionale di controllo, inteso come “ciclo di bilancio”, tant'è che è possibile tenere conto, in un(a) visione dinamica, di fatti di gestione sopravvenuti e di *ius superveniens* posteriori alla valutazione della Sezione di controllo» (p. 20).

⁵¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. dir.*, 5 (corsivo non testuale).

⁵² Cfr. M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, op. cit., p. 36.

⁵³ Cfr. M. VALERO, *Il suum cuique tribuere*, op. cit., p. 10.

presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.); (dall'altra che) b) in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati”⁵⁴.

4. Il monito al legislatore. Considerazioni conclusive.

La sentenza di accoglimento – della cui portata temporale si è già detto – è altresì una *pronuncia monitoria*⁵⁵. Carattere eminentemente esortativo presenta, invero, il paragrafo conclusivo del considerato in diritto, che interviene in replica ad “*alcuni argomenti difensivi svolti dal Comune di Napoli i quali – ancorché eccentrici rispetto al thema decidendum – meritano attenzione da parte del legislatore statale*”.

A venire in considerazione è l'esigenza espressa dall'ente locale “*di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche*”.

⁵⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. dir.*, 5, ultimo capoverso. A ciò, aggiunge il giudice delle leggi, viene in soccorso la determinazione del cosiddetto “contenuto minimo della legge di rendiconto”, aggiornato nella sentenza a «cinque elementi fondamentali», tre dei quali già enucleati dalla Corte con la sentenza n. 49 del 2018. Sul punto si rinvia alla preziosa ricostruzione e interpretazione fornita da Massimo Valero, nel suo già citato *Il suum cuique tribuere*, p. 11, ove si attribuisce ai due elementi di nuova introduzione – afferenti alla disciplina dei meccanismi solidaristici di cui all'art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost. nonché alla forma di indebitamento di cui al sesto comma – la valenza di «test antielusivo» dei doveri costituzionali menzionati.

⁵⁵ La dottrina costituzionalistica ricostruisce sul piano teorico la “tipologia” monitoria, diffusamente praticata dalla giurisprudenza costituzionale fin dai primi anni di attività, secondo due differenti approcci: il primo, *prevalentemente contenutistico*, che dà conto della molteplicità delle esortazioni monitorie (intese quali enunciati linguistici), e per il quale si rinvia a: G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna. Il Mulino, 2012, 337 ss.; L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, Cedam, 1987; M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sulle sentenze “comandamento” ovvero sul potere “monitorio” della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1982, 826 ss.; N. ASSINI, *Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Vol. I, Padova, Cedam, 1985, 21 e ss.; il secondo, *di tipo formalistico*, che guarda cioè in modo imprescindibile alla tipologia decisoria deputata a veicolare il contenuto monitorio, su cui si veda: R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il Legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1993, 71 ss., di cui – tra gli altri – anche *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni. Le decisioni di “incostituzionalità sopravvenuta”, di “incostituzionalità differita” e le tecniche monitorie*, in *Foro it.*, 1998, parte V, 156-160; C. PANZERA, *Interpretare Manipolare Combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, 131 ss.

A fronte di siffatte pretese la Corte chiarisce, dapprima, che la menzionata *“esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti trova puntuale risposta [...] in più articoli della Costituzione e, in particolare, (proprio) nell’art. 119 Cost., il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell’inveramento dei principi ivi indicati”*, ritenendo a tal riguardo che la disposizione in commento *“bilancia le ragioni dell’autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell’Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità meno munite”*⁵⁶.

In via di specificazione e di composizione delle questioni attraverso la rilettura dei principi costituzionali coinvolti, la Corte – relativamente all’eccezione riguardante le difficoltà dell’ente territoriale a riscuotere crediti – afferma assai efficacemente che *“un conto è la misura del gettito, effettivamente legata alle condizioni socio-economiche del territorio, altro è la capacità di riscuotere i tributi, consistente in una percentuale di realizzazione del gettito stesso e strettamente collegata all’efficienza del sistema di riscossione”*⁵⁷. Posto quanto stabilito dal primo comma dell’art. 119 Cost., che funzionalizza l’esercizio dell’autonomia finanziaria territoriale di entrata e di spesa al rispetto dell’equilibrio del bilancio, in una dimensione di finanza allargata, nella lettura della Corte l’equilibrio individuale dei singoli enti diviene la più piccola unità di misura della sana gestione finanziaria, del corretto esercizio dell’autonomia nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali ed europolitani: un diretto richiamo, perciò, del testo costituzionale alla responsabilità degli enti territoriali complessivamente considerati, in ordine alle «disfunzioni» – nella direzione dello scollamento delle decisioni di gestione dalle ragioni dell’equilibrio – che direttamente dipendono dalle modalità (e eventualmente dalle patologie) organizzative, che *“devono essere rimosse e che non possono essere computate nell’attivazione dei meccanismi di solidarietà”*.

Segue, pertanto, l’identificazione di un *“criterio operativo”*⁵⁸ di applicazione e legittimazione dei richiamati *“meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell’art. 119 Cost.”*, costituzionalmente ammessi solo con riferimento a situazioni di *deficit* strutturale *“imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non (anche) alle patologie organizzative”*. Soltanto a fronte

⁵⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. dir.*, 6, (corsivo non testuale).

⁵⁷ Cfr. *ivi*, *Cons. dir.*, 4.2.1.

⁵⁸ Si fa eco qui a quanto ricostruito da Massimo Valero con riferimento alla funzione nomofilattica contabile (si veda nota 21 nel presente testo).

di finalità così individuate e “*proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali*” – rintracciabili nella rimozione degli squilibri economico-sociali e nella garanzia dell’effettivo esercizio dei diritti della persona (art. 119, quinto comma, Cost.), con specifico riferimento ai diritti sociali (di cui i livelli dei servizi erogati sono espressione dirimente) – lo Stato deve e può intervenire con risorse prioritariamente destinate.

L’enfasi dedicata all’art. 3, secondo comma, Cost.⁵⁹ suggerisce, e ancor più richiede, una riflessione specifica circa la sua portata di canone interpretativo fondativo e in quanto tale chiamato a riportare continuamente, al centro del tema sulle relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali, la discussione sui diritti, sullo statuto costituzionale dei diritti sociali⁶⁰, sulle istanze solidaristiche della Costituzione repubblicana e su quelle più proprie della Costituzione finanziaria⁶¹. In una tale prospettiva di senso⁶² e alla luce di un progetto costituzionale di “*democrazia sostenibile*”⁶³, proprio queste ultime devono poter contaminare il settore della pianificazione finanziaria – che costantemente si accorda con la complessa dimensione dell’autonomia – non soltanto *nel fine* (garanzia dei diritti, esigenze di equilibrio e di sana gestione finanziaria, autonomia territoriale), ma anche *nella selezione dei mezzi* (legislazione finanziaria, gestione della cosa pubblica e organizzazione delle risorse).

⁵⁹ L’art. 3, secondo comma, Cost. non fonda l’accertamento e la dichiarazione di illegittimità delle disposizioni ma è piuttosto condotto nell’argomentazione dal giudice costituzionale quale ragione ispiratrice del monito al legislatore.

⁶⁰ A tal specifico riguardo si rimanda a B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali: indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001.

⁶¹ Cui fa riferimento anche Massimo Valero, nel già citato *Il suum cuique tribuere*, op. cit., p. 14. Sul punto si ritiene, altresì, di dover rendere conto – come appunto di metodo – del cosiddetto principio di duttilità, individuato quale «tratto caratteristico della Costituzione» relativamente alla disciplina del bilancio e in generale del settore finanziario da Massimo Luciani (*L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, op. cit., p. 20 e ss.).

⁶² In tale medesima prospettiva si ricomprende, altresì, quella di «umanizzazione dei precetti finanziari» di cui Monica Bergo ricostruisce tutta la complessità nel suo *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, op. cit., p. 195 e ss.

⁶³ Cfr. A. MORRONE, *Verso un’amministrazione democratica*, op. cit., p. 392. Sul punto l’Autore sostiene che una «*democrazia sostenibile* è quella che realizza il programma di attuazione dei diritti e dei beni costituzionali sulla base di un patto che coinvolge tutti: istituzioni politiche e territoriali e società civile, nelle sue differenti generazioni di cittadini. Una politica economica *sostenibile* è il presupposto di una *democrazia di qualità*».