

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 2021

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttore

Francesco Sucameli

Responsabili di redazione

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale di Ines Ciolli.....	p. 4
--------------------------------	------

DOTTRINA

Guido Rivosecchi <i>La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”</i> : quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti.....	p. 11
Elisa Cavasino <i>L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza.....</i>	p. 31
Aldo Carosi <i>Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021.....</i>	p. 50
Vincenzo Sforza, Duilio Carusi, Luigi Bertinato, Marino Nonis, Silvia Surrichio <i>L’approccio del “PROGETTO IT.DRG” per la rilevazione dei costi standard delle prestazioni ospedaliere. Il modello IT:COST</i>	p. 82
Emanuele Talarico <i>I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto “Ristori” al vaglio della Corte di Giustizia Europea – commento all’ordinanza 5/2021.....</i>	p.117
Vanessa Manzetti <i>Dalle origini all’attuale PNRR: spunti e riflessioni.....</i>	p.128

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio <i>Irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania.....</i> <i>Sentenza CGUE 4 ottobre 2021 Causa C -161 - 21</i>	p. 141
--	--------

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Ottavio Caleo <i>Ricerca sanitaria e legittimità della spesa per investimenti produttivi: il caso ReiThera S.r.l</i>	p. 152
Dario Immordino <i>Appalti: i rischi della deresponsabilizzazione.....</i>	p.163

STORIA DELLA DOTTRINA

Mario Nigro <i>Le decisioni amministrative da Foro Amministrativo, 1950</i> (riedizione a cura di Giovanni Comazzetto).....	p.175
--	-------

**Risanamento finanziario, garanzia dei livelli essenziali, poteri
sostitutivi: riflessioni a margine della sentenza della Corte
Costituzionale
n. 168 del 2021¹**

Di Aldo Carosi

Vice Presidente Emerito della Corte Costituzionale

SOMMARIO

1. Premessa
2. I ricorsi della Regione Calabria
3. La decisione
 - 3.1 *La dichiarazione di illegittimità parziale dell'art. 1, comma 2*
 - 3.2 *La dichiarazione di illegittimità parziale dell'art. 6, comma 2*
 - 3.3 *Le parti del ricorso dichiarate inammissibili*
4. Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni
5. Il profilo maieutico della sentenza
 - 5.1 *La compatibilità dei principi solidaristici della Costituzione con quelli europei*
6. Il ruolo delle magistrature nel quadro costituzionale ricostruito dalla Consulta
 - 6.1 *Sulla pretesa intangibilità in sede giudiziaria delle politiche sociali*
 - 6.2 *Le prerogative della magistratura ordinaria*
 - 6.3 *...e del giudice amministrativo*
 - 6.4 *Il ruolo della magistratura contabile*
 - 6.5 *Il ruolo della magistratura contabile*
 - 6.4.1 *L' "ascolto certificato" quale emblema delle carenze endemiche della contabilità pubblica*
7. Brevi conclusioni.

ABSTRACT

Consideration about the statement n. 168/2021 by the Corte Costituzionale italiana (Italian Supreme Court)

A comment on a sentence by the Corte Costituzionale regarding Calabria's public health system (n. 168/2021). The sentence confirms the established extraordinary administration (commissariamento) as legitimate, but it also invalidates some parts of the law against which the appeal was raised. The sentence, in fact, affirms that the newly issued organization of the Commissioner can not resume in its organization the preexisting structure by the original Regional administration, thus perpetuating its defects. The State's power to take over (art. 120, Costituzione) must ensure that the intervention can reinstate a functional administration, more specifically when a financial crisis may have harmed the citizens' rights. The previous bankruptcy must not be resolved exclusively by means of an increase of local taxes; an involvement of the national administration is necessary, to ensure the full operativity of the Commissioner and the delivery of services. In this framework, the compliance with the European Directive on budget must be a mean to enact the change and make it effective, not as a constraint or a limit to it, because the rights being protected have of super national status. Also, it is reaffirmed the superior authority of the civil, criminal and budgetary judiciary, to protect and ensure the citizens' rights.

¹L'articolo viene pubblicato senza preliminare referaggio in base a quanto previsto dalla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconomi.it

1. Premessa

La sentenza in commento appare estremamente articolata nel confermare e specificare precedenti pronunce della Consulta sulla *vexata quaestio* della autonomia degli enti territoriali, del coordinamento della finanza pubblica e della sana gestione finanziaria. Tutti elementi questi che incidono fortemente sulle modalità di esercizio dei controlli della Corte dei conti ed in particolare di quelli riconducibili al controllo di legittimità sui bilanci (parifica dei rendiconti regionali e sindacato sui bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali) e sul dissesto dei medesimi enti territoriali.

È una sentenza particolare perché nell'ambito di un ricorso in via d'azione² non accoglie se non in piccola parte il *petitum* della Regione accertando due illegittimità costituzionali *in parte qua*, sotto un profilo di censura che non corrisponde agli obiettivi processuali dell'Amministrazione ricorrente³. Come emerge nitidamente dagli atti di causa, la Regione mirava a liberarsi dagli stretti vincoli predisposti dal legislatore statale per porre rimedio all'annoso problema del dissesto della sanità calabrese. Tale assunto emerge con chiarezza dalle censure che la Regione Calabria ha rivolto contro l'intero decreto legge.

² La Regione Calabria aveva impugnato gli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), denunciandone il contrasto con gli artt. 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e in relazione agli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); 2, commi 78, 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria); 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche); 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

³ Le disposizioni impuginate erano state censurate nelle parti in cui: a) si imponeva (art. 1, comma 2) alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente «minimo» di venticinque unità di personale appartenente ai ruoli regionali oppure a quelli di enti pubblici regionali e di enti del servizio sanitario regionale (SSR); b) si demandava (art. 2, commi 1 e 2) al commissario ad acta la nomina, previa intesa con la Regione (e, nei casi di aziende ospedaliere universitarie, con il rettore), di un commissario straordinario per ogni ente, o anche per più enti, del SSR, prevedendo poi che esso possa essere scelto «anche» nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 171 del 2016; c) si disponeva (art. 3, comma 1) che il commissario ad acta si avvallesse unicamente – per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture strumentali all'esercizio delle proprie funzioni e superiori alle soglie di rilevanza comunitaria – dei mezzi di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione dalla Consip spa ovvero, previa convenzione, da centrali di committenza delle Regioni limitrofe o dalla centrale di committenza della Regione Calabria; d) si condizionava (art. 6, comma 2) l'erogazione delle somme finalizzate a supportare gli interventi di potenziamento del SSR alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023; e) si stabiliva (art. 7, comma 1) che le precedenti disposizioni si applicano per un periodo di ventiquattro mesi dalla loro entrata in vigore; f) si attribuiva (art. 7, comma 3) al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la possibilità di aggiornare, in relazione ai compiti affidati al commissario ad acta con lo stesso d.l. n. 150 del 2020, il mandato commissariale assegnato con la deliberazione del 19 luglio 2019; g) si prevedeva (art. 7, comma 4) che i direttori generali degli enti del SSR, nonché ogni ulteriore organo ordinario o straordinario preposto ad aziende o enti del medesimo servizio sanitario, eventualmente nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020, cessassero dalle loro funzioni a decorrere dalla entrata in vigore del decreto-legge medesimo.

Al contrario, il Giudice delle leggi ha confermato e anzi accentuato l'intervento sostitutivo messo in piedi dallo Stato, dichiarando la illegittimità parziale delle sole norme limitative delle potenzialità operative del Commissario⁴.

In tale prospettiva la pronuncia si riallaccia al più recente orientamento della Consulta che ha messo al centro del proprio sindacato non solo il profilo del risanamento finanziario ma anche quello della qualità dei servizi e della loro sostenibilità. Sostenibilità che diventa sostegno indefettibile al soggetto bisognoso nel momento in cui l'amministrazione pubblica e gli enti preposti alla erogazione delle prestazioni sono chiamati ad assicurarne i livelli essenziali fissati dallo stesso legislatore⁵.

Secondo un assunto diametralmente opposto a quello della Regione che mirava a riacquistare integralmente la gestione del risanamento⁶, le due dichiarazioni di incostituzionalità e gli ampi richiami ermeneutici del resto della sentenza sono ispirati ad una tutela proteiforme dei diritti civili e sociali nell'ambito dell'organizzazione dello Stato e delle garanzie costituzionali riservate alle autonomie territoriali. Il perno dell'ampia motivazione deve essere ricercato proprio nella combinazione interdipendente dei principi contenuti nell'art. 3, sotto i profili della ragionevolezza, della proporzionalità e dell'eguaglianza, l'art. 81, sotto il profilo dell'equilibrio di bilancio e della

⁴ 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo»; 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede, in alternativa alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023, l'approvazione del nuovo piano di rientro presentato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

⁵ È in questo senso che va letta l'affermazione della Consulta secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016)..

⁶ La Consulta sottolinea come proprio dalla documentazione allegata al ricorso regionale emerga la finalità meramente elusiva del ricorso e della posizione regionale rispetto alla fisiologica finalità del Commissariamento: lo stesso Commissario «ritenendola meramente elusiva, ha assunto il decreto 12 febbraio 2021, n. 26, nel quale ha osservato che la delibera medesima non risponde adeguatamente alle esigenze di supporto della struttura commissariale, atteso che il Dipartimento Tutela della Salute, Servizi Sociali e Socio Sanitari presenta tuttora una grave carenza di risorse umane». Al contrario, secondo il Giudice delle leggi, un intervento di effettivo risanamento non può «che essere perseguito attraverso un intervento che comporti una prevalente sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato – e di cui sarebbe opportuno che l'onere sia a carico della stessa autorità centrale –, in modo da evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale. La previsione contenuta nella norma impugnata, che da un lato insiste nell'assegnare un ruolo determinante, in sostanza, al Dipartimento Tutela della salute della Regione e dall'altro non dispone un adeguato innesto di personale esterno e altamente qualificato, si dimostra dunque, nella specie, non proporzionata e incongrua rispetto alle urgenti finalità perseguite dal d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nel suo complesso. Infatti, per l'esercizio di un commissariamento in corso da più di un decennio essa finisce per far dipendere l'ottenimento del contingente di supporto – e quindi, in definitiva, l'effettività del potere sostitutivo esercitato dal commissario ad acta – proprio dal comportamento della Regione, nonostante, peraltro, la conflittualità e il conclamato peggioramento dei rapporti reciproci».

copertura della spesa, gli artt. 117, 119 e 120, secondo comma, Cost. sotto il profilo della corretta attivazione del potere sostitutivo⁷.

2. I ricorsi della Regione Calabria

La Regione Calabria ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 denunciandone il contrasto con gli artt. 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e in relazione agli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131; 2, commi 78, 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171; 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche); 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Con un primo ricorso notificato il 28 dicembre 2020 e depositato il giorno successivo la Regione Calabria ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 per contrasto con vari parametri costituzionali tra i quali gli artt. 120, secondo comma; 81, terzo comma; 117, quarto comma e 119 della Costituzione.

Con ulteriore ricorso notificato il 22 febbraio 2021 e depositato il 26 febbraio 2021 la Regione ha impugnato le medesime già denunciate disposizioni del d.l. n. 150 del 2020, nel testo risultante dalla legge di conversione 30 dicembre 2020, n. 181, per violazione degli artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, 118, 119, 120, 121 e 136 Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e degli artt. 8 della legge n. 131 del 2003; 2, comma 78, della legge n. 191 del 2009; 1, 2, 3, 6, 8 e 9 del d.lgs. n. 171 del 2016; 11, comma 1, lettera p), della legge n. 124 del 2015; 5-bis del d.lgs. n. 502 del 1992. Come già osservato, si tratta di due ricorsi diretti a demolire interamente l'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo in materia sanitaria.

⁷ Il decreto del Commissario adottato in esecuzione delle norme impugnate viene censurato dalla Consulta nella parte in cui non è diretto a perseguire «l'acquisizione di servizi idonei a garantire il supporto necessario alle azioni del mandato commissariale in relazione particolarmente al rilascio di autorizzazioni e accreditamenti» e altre delicate funzioni come l'attivazione delle procedure attivabili «tramite CONSIP S.p.A. o mercato elettronico, per un periodo minimo di 6 mesi, nelle more del verificarsi delle condizioni previste all'art. 1 del D.L. 150/2020 [...] La descritta, paradossale situazione sottolinea l'incongrua modalità di disciplina del potere sostitutivo statale declinata dalla norma censurata. Questa, infatti, ha in ultima analisi escluso la possibilità che il commissario ad acta sia sin dall'inizio assistito da una adeguata ed efficace struttura di supporto extra regionale, in quanto ha invece preteso affidare il compito di fornirla alla stessa amministrazione regionale, quando sono proprio la grave inefficienza e il condizionamento ambientale di quest'ultima che hanno concorso a determinare le condizioni dell'attivazione del potere sostitutivo. Quest'ultimo, invece, in situazioni estreme come quella in oggetto, non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato; si rischia altrimenti di produrre, a causa dell'impotenza cui si destina il commissario, un effetto moltiplicatore di diseguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale».

3. La decisione

Nel riunire i due giudizi, la Corte precisa che a seguito della conversione in legge del d.l. n. 150 del 2020 il contenuto precettivo delle norme impugnate è rimasto in buona misura inalterato e che, anche laddove esse hanno subito modifiche, queste non hanno inciso sui motivi di censura. Dal momento che in sede di conversione il testo delle norme impugnate non ha subito modifiche di rilievo e che anche i profili di parziale novità risultano indifferenti rispetto al concreto tenore delle doglianze, lo scrutinio viene condotto direttamente sulle norme come convertite, tenendo conto delle ragioni esposte in entrambi i ricorsi⁸.

Come già accennato, il Giudice delle leggi segue poi un percorso argomentativo radicalmente diverso da quello della Regione ricorrente, che era finalizzato a demolire integralmente l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato.

Al contrario, la Corte costituzionale finisce per irrobustire e deviare verso la fisiologia costituzionale l'esercizio del potere sostitutivo appuntando le proprie censure non solo sul decreto e sulla legge di conversione ma anche su alcune modalità esecutive poste in essere dal Commissario. Tale percorso sfocia in due dichiarazioni di illegittimità parziale – quelle dell'art. 1, comma 2, e dell'art. 6, comma 2 – e in varie statuizioni di inammissibilità per concludersi con l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, del d.l. n. 150 del 2020, sollevate in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost.

La tecnica espositiva della sentenza, che prende le mosse da una attenta ricognizione del rapporto tra potere sostitutivo statale e garanzia dell'autonomia degli enti territoriali, si concreta in una valutazione di illegittimità costituzionale che fa leva sulla interdipendenza di alcuni dei parametri costituzionali evocati dalla Regione ricorrente.

3.1 La dichiarazione di illegittimità parziale dell'art. 1, comma 2

Tale interdipendenza sfocia in un particolare dispositivo di accoglimento per cui l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, viene dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui «*non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un*

⁸ Il medesimo orientamento si rinviene nelle sentenze n. 108 del 2021 e n. 5 del 2018.

contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo».

Dal contesto della complessa motivazione si arguisce che l'accoglimento è stato adottato in riferimento a più parametri costituzionali: l'art. 3 sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità⁹; l'art. 81 sotto il profilo dell'equilibrio del bilancio; l'art.97 sotto il profilo del buon andamento¹⁰, l'art. 119, l'art. 117, in relazione al coordinamento della finanza pubblica e ai vincoli europei *in subiecta materia*.

Il nucleo delle censure formulate dalla Corte alla norma può essere sintetizzato nella irragionevolezza e nella inadeguatezza rispetto alla situazione eccezionale sulla quale interviene, caratterizzata non solo dal più che decennale commissariamento della sanità della Regione Calabria ma anche da un progressivo peggioramento dei conti e della qualità del servizio socio-sanitario della stessa. Viene in proposito ricordato come alle origini del commissariamento vi fosse l'accordo per il piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria per il triennio 2010-2012, sottoscritto in data 17 dicembre 2009 in base all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004. Da tale documento emergeva come si fosse raggiunto un tale livello d'inaffidabilità *«della intera contabilità regionale della sanità da dover addirittura ricorrere, per tentare di ricostruirla, alla cosiddetta procedura di “ascolto certificato” consistente in una dichiarazione dei Direttori Generali circa il livello dei debiti e dei crediti in capo a ciascuna Azienda Sanitaria».*

La severità della Corte nel valutare sia l'operato statale che quello regionale appare ampiamente giustificata. È da sottolineare come sia la procedura di ascolto che l'"inaffidabilità dell'intera contabilità regionale" sono segni tangibili di una situazione di anarchia amministrativa troppo a lungo tollerata alla quale si può rispondere solo con mezzi radicali, non certo affidando a relazioni verbali dei corresponsabili del dissesto una sorta di potere emendativo del nulla (i conti e lo stato agonizzante del servizio vanno ricostruiti puntualmente attraverso un intervento "terzo e neutrale" rispetto a coloro che sono coinvolti nella gravissima disfunzione).

La situazione è così grave che la Corte non lesina suggerimenti nel merito che assumono un tono altamente precettivo. La struttura del Commissario non può incorporare, riproducendone i difetti, l'apparato regionale che così clamorosamente ha fallito. Il supporto del rappresentante del Governo

⁹ Sulla ragionevolezza e il bilanciamento di diritti ed interessi e il controllo di legittimità come correttivo dell'azione legislativa cfr. F. MODUGNO *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli 2007 e R. Romboli, *Il giudizio di ragionevolezza: la nozione e le diverse stagioni della stessa attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Revista de la Sala Constitucional*, n. 1 del 2019.

¹⁰ Per una analisi nella giurisprudenza più recente del rapporto tra principi finanziari, buon andamento e livelli delle prestazioni essenziali cfr. G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.*, in *Il diritto finanziario e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano 2019.

deve essere qualificato, neutrale e numericamente appropriato se veramente si vuole ripristinare la legalità costituzionale da gran tempo vulnerata nei suoi tratti essenziali.

È utile ricordare come di recente, appena prima dell'esplosione della pandemia Covid, il Giudice delle leggi avesse già segnalato le disfunzioni operative dei cosiddetti Tavoli tecnici per la verifica degli adempimenti regionali inerenti al servizio sanitario nazionale, affermando che gli stessi non dovessero basarsi solo su sofisticati algoritmi e non dovessero tollerare il permanere pluriennale di gravi carenze nella concreta erogazione dei LEA¹¹.

3.2 La dichiarazione di illegittimità parziale dell'art. 6, comma 2

Anche l'art. 6, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, viene dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui «*non prevede, in alternativa alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023, l'approvazione del nuovo piano di rientro presentato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».*

Le censure proposte dalla Regione sono state accolte soprattutto in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in relazione alle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

Apparentemente le censure della Regione Calabria, che rivendicava le somme stanziare per il potenziamento del servizio regionale senza sottoporne l'erogazione a qualsivoglia condizione di prosecuzione del commissariamento, sembrano integralmente accolte dal Giudice costituzionale ma in realtà non è così perché egli sottolinea, anzi rafforza, il permanere della rigorosa condizione della approvazione governativa del piano di rientro.

Si tratta a ben vedere di un corollario della precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale: senza l'adozione di un piano capace di assicurare contemporaneamente il risanamento finanziario e il livello essenziale delle prestazioni, nessuna erogazione finanziaria potrà essere disposta a favore dell'amministrazione regionale. La finalità del «contributo di solidarietà» a favore del servizio sanitario regionale è quella di consentire – previa sottoscrizione di un accordo tra Stato e

¹¹ Cfr. sentenza n. 62 del 2020.

Regioni – concreti interventi di potenziamento del servizio stesso e non può essere attuata attraverso una mera erogazione finanziaria incondizionata¹².

Anche in questo caso la Consulta non lesina indicazioni operative sottolineando come *«L’approvazione di un nuovo piano di rientro e l’approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento costituiscono, del resto, fattispecie equiparabili, poiché il primo, come il secondo, deve contenere misure atte a garantire sia l’erogazione dei LEA, sia l’equilibrio di bilancio sanitario (come richiesto dall’art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009) e, se ritenuto adeguato e quindi approvato dal Consiglio dei ministri (ai sensi del successivo comma 79 dell’art. 2 appena citato), è immediatamente efficace, esecutivo e vincolante per la Regione [...] Ai fini considerati dalla norma impugnata, il nuovo piano proposto dalla Regione – che peraltro rappresenta una via d’uscita di cui dovrebbe farsi promotrice la stessa azione commissariale – assolve dunque la medesima funzione del programma operativo predisposto dal commissario ad acta e pertanto, qualora riconosciuto idoneo dal Consiglio dei ministri, garantirebbe in egual modo, ma in una forma più rispettosa dell’autonomia regionale, la destinazione del contributo finanziario alle stesse finalità avute di mira dal legislatore statale attraverso la previsione di un contributo di solidarietà.»*(considerato n. 14).

3.3 Le parti del ricorso dichiarate inammissibili e infondate

Le dichiarazioni di inammissibilità inerenti ai due ricorsi regionali sono diretta conseguenza del percorso logico seguito per le dichiarazioni di illegittimità parziale.

Risulta innanzitutto inammissibile la questione promossa in riferimento alla violazione del preteso giudicato costituzionale formatosi – secondo la Regione attrice – a seguito della sentenza n. 233 del 2019. Con la sentenza n. 233 del 2019 le questioni oggetto dello scrutinio sono state dichiarate inammissibili e la Regione non ha chiarito in alcun modo le ragioni per cui da una siffatta pronuncia deriverebbe un giudicato vincolante per il legislatore.

Risulta altresì inammissibile la questione sollevata in riferimento all’art. 119 Cost.: la Regione omette di illustrare le ragioni per cui le norme impuginate comprimerebbero la propria autonomia finanziaria, e di specificare l’entità di tale asserita compressione.

¹² Cfr. considerato n. 14: *«Tuttavia la «erogazione della somma» di sessanta milioni di euro «per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023», in cui si sostanzia un contributo ritenuto dallo stesso legislatore necessario al fine di risollevare la situazione del SSR della Calabria, è resa possibile unicamente in forza della presentazione e approvazione, che competono al commissario ad acta di nomina statale, del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023».*

Risultano altresì inammissibili le questioni sollevate sotto profili diversi da quelli specificati nel paragrafo precedente in riferimento agli artt. 32, 81, 117, 118, 119 e 121 per motivi che possono essere riassunti nell'assenza o nella carenza di motivazione.

Non sono poi fondate le altre censure che attengono al restante complesso degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020 e il motivo di tale infondatezza costituisce un corollario delle motivazioni di accoglimento delle precedenti questioni. La Corte afferma che le norme denunciate devono essere ricondotte a titoli di competenza esclusiva statale, sia perché riguardano il potere sostitutivo, sia perché mirano ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.): «in particolare, la previsione della nomina dei commissari straordinari da parte del commissario ad acta e quella, ad essa strumentale, che fa cessare dalle funzioni gli organi eventualmente nominati dalla Regione dopo la scadenza dell'efficacia delle disposizioni del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, esprimono la finalità di assicurare un idem sentire nell'attuazione del piano di rientro e, in questa prospettiva, rafforzano l'esercizio del potere sostitutivo statale, a fronte dei risultati negativi del modello di direzione aziendale di nomina regionale nella gestione economico-finanziaria degli enti del SSR e nella erogazione dei LEA» (considerato n. 12).

In questa situazione di lungo stallo del fisiologico funzionamento dell'autonomia territoriale e di conseguente reiterato vulnus nei confronti di diritti incompressibili, non possono essere accolte rivendicazioni di competenze regionali tese a ripristinare apparati operativi che hanno conseguito risultati assolutamente fallimentari.

3.4 Inammissibilità della richiesta regionale di autorimessione

Conforme al costante orientamento della Consulta è l'inammissibilità della richiesta di autorimessione: «Da ultimo, deve essere disattesa la richiesta della Regione di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009, giacché, come emerge dalla motivazione che precede, tali questioni non sono rilevanti ai fini della decisione, non rivestendo carattere di pregiudizialità. Sebbene, infatti, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, assegni al commissario ad acta il compito di attuare gli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro, questa specifica previsione non è oggetto di impugnativa e, soprattutto, l'efficacia dei suddetti programmi, con cui nella Regione

Calabria sta proseguendo il piano di rientro, costituisce un mero presupposto per l'applicazione delle norme denunciate, ma non coinvolge direttamente il contenuto precettivo di queste»¹³.

4. Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni

La complessa questione all'esame fornisce al Giudice costituzionale l'opportunità di una ricognizione dei caratteri fondanti il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni.

Il tema viene trattato con grande ampiezza, rifuggendo dai molti formalismi che hanno riguardato una delle più dibattute e rilevanti novità introdotte dalla riforma del 2001. La Corte non si limita – come spesso ha fatto in precedenza – alla problematica del riparto di competenze, e dei relativi confini in relazione alle singole fattispecie oggetto del giudizio costituzionale. Essa, al contrario, ricostruisce in questa sede il quadro sistematico risultante dal nuovo assetto costituzionale derivante dalle modifiche introdotte nel suo tessuto durante il nuovo millennio.

Viene ricordato come l'istituto del potere sostitutivo è stato conservato – ma con diversa funzione – all'interno della riforma del 2001 che ha completamente riscritto il Titolo V della Parte II della Costituzione, valorizzando il ruolo degli enti territoriali.

Al fine di favorire processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali devono consentire nella prospettiva della Riforma una migliore attuazione del pluralismo istituzionale italiano con riguardo ai servizi resi al cittadino, soprattutto a quelli strategici in termini costituzionali come la tutela della salute.

Da ciò deriva che la previsione del potere sostitutivo in capo allo Stato ex art. 120 Cost. non può essere intesa come una limitazione della autonomia territoriale (che sarebbe inconferente con il senso della Riforma) bensì come un intervento teso a ripristinarla nei casi in cui situazioni di crisi dell'autonomia *«possano giungere a limitare l'effettività dei diritti costituzionali; a mettere a rischio l'unità giuridica e/o economica della Repubblica; a esporre a responsabilità internazionale o comunitaria l'istituzione statale»*.

Alla situazione di crisi dell'autonomia territoriale dovrebbe, in un sistema di democrazia rappresentativa come quello italiano, porre rimedio il controllo degli elettori sugli organi politici ma – laddove questo non avvenga per un'ampia serie di disfunzioni che la Storia della nostra Repubblica ci ha già presentato – l'intervento del potere statale può spingersi fino a esautorare anche gli organi democraticamente eletti, potendosi esigere che persino la legge regionale non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario. Pertanto, le previsioni dell'art. 120, secondo comma,

¹³ Cfr. considerato n. 15.

Cost. fanno sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari e affidano allo Stato il ruolo di garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a taluni interessi essenziali¹⁴.

La crisi di una determinata autonomia territoriale non ne scalfisce, nel vigente sistema costituzionale, *«il valore potenziale, in quanto non viene mutata, nell'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., la titolarità originaria delle competenze esercitate in via sostitutiva dall'autorità centrale»*.

È da queste considerazioni che i caratteri del potere sostitutivo si delineano con chiarezza concentrandosi sul tempo e sull'adeguatezza degli strumenti. La fisiologia del sistema costituzionale va ripristinata nel minor tempo possibile e in modo adeguato; fuori da questo schema il potere sostitutivo sconfinava nella violazione dell'autonomia territoriale.

Nella meccanica del giudizio costituzionale questo risanamento non è semplice perché tempo e adeguatezza del potere sostitutivo sono fenomeni piuttosto ascrivibili all'esercizio della funzione amministrativa che di quella legislativa. Il Giudice costituzionale deve cogliere quindi l'"attimo fuggente" di un ricorso incidentale o in via diretta per collegare alle questioni proposte l'uso del "bisturi della correzione normativa", sfruttandone la interdipendenza con la patologia amministrativa dell'intervento sostitutivo.

L'impegnativa azione di risanamento cui è diretto l'intervento sostitutivo *«non può evidentemente essere sostenuta, nei casi critici come quello in esame, dal solo commissario ad acta. [La disciplina impugnata] detta un'irragionevole e non proporzionata disciplina di un aspetto cruciale dei processi in cui si esercita il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.»* perché la norma non assicura al Commissario l'assistenza di una struttura amministrativa all'altezza del delicatissimo compito che si trova a svolgere. Costituzionalmente inadeguato è identificare in prevalenza la struttura di supporto al Commissario nei dipendenti della stessa amministrazione regionale, *«ovvero in un minimo di venticinque unità di personale «appartenente ai ruoli regionali» o di enti pubblici regionali e di enti del SSR, mentre meramente ancillare a questa previsione, per contenuti e numeri, è quella (di cui al comma 4 dello stesso art. 1) che consente al commissario di avvalersi del personale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS). Tale impostazione è risultata fallimentare e ha condotto, in forza della sequenza di seguito descritta, all'attuale, paradossale, situazione, confermata in udienza da entrambe le parti, per cui a distanza di quasi otto mesi dall'approvazione delle norme urgenti del d.l. n. 150 del 2020 il commissario ad*

¹⁴ Considerato 10.3. della sentenza n. 168.

acta non dispone ancora di una adeguata struttura di supporto. La Regione ricorrente, infatti, con la delibera di Giunta regionale 13 gennaio 2021, n. 2 (Articolo 1, comma 2, Decreto Legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni dalla Legge 30 dicembre 2020, n. 181 “Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario” – adempimenti), sostiene di avere messo a disposizione del commissario ad acta «oltre un centinaio di [dipendenti] del Dipartimento Tutela della Salute [...] per complessive 109 unità, 98 dipendenti – un Dirigente Generale, 12 Dirigenti, 53 Funzionari Cat. D, 11 Collaboratori Cat. C, 21 ulteriori unità di categorie B ed A – ed 11 unità lavorative in distacco da Calabria Lavoro) [...] La descritta, paradossale situazione sottolinea l’ingruga modalità di disciplina del potere sostitutivo statale declinata dalla norma censurata. Questa, infatti, ha in ultima analisi escluso la possibilità che il commissario ad acta sia sin dall’inizio assistito da una adeguata ed efficace struttura di supporto extra regionale, in quanto ha invece preteso affidare il compito di fornirla alla stessa amministrazione regionale, quando sono proprio la grave inefficienza e il condizionamento ambientale di quest’ultima che hanno concorso a determinare le condizioni dell’attivazione del potere sostitutivo».

Si tratta di parole durissime che riguardano contemporaneamente sia l’operato dello Stato che quello della Regione: la Consulta dice senza mezzi termini che l’epoca dei Commissari avvicendati con analoga carenza di supporto neutrale e professionale è giunta al termine.

In situazioni estreme come quella in oggetto, il risanamento non può essere perseguito attraverso il mero avvicendamento del vertice, lasciando sostanzialmente inalterata l’intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato: «l’impotenza cui si destina il commissario, [genera] un effetto moltiplicatore di diseguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale».

A questo punto la Corte non si limita a bocciare l’impianto della norma costituzionalmente illegittima ma offre anche un contenuto alternativo alla sua obiettiva deficienza: a) prevalente sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato e da quest’ultimo retribuito per evitare ogni possibile condizionamento ambientale; b) adeguato innesto di personale esterno a altamente qualificato che ha già affrontato e risolto situazioni di ristrutturazione radicale del servizio sanitario¹⁵.

¹⁵ Considerati 10.3.5 e 10.3.6.

Insomma, lo scopo del commissariamento è quello di “uscire dal commissariamento nel più breve tempo possibile” con soluzioni strutturali in grado di restituire all’autonomia territoriale i suoi fisiologici connotati costituzionali¹⁶.

5. Il profilo maieutico della sentenza

La sentenza, a ben vedere, presenta una forte connotazione maieutica per il legislatore e per la stessa magistratura che è preposta ad applicare la legge nel controllo che a vario titolo essa deve effettuare sull’esercizio della funzione amministrativa, sulla resa dei livelli essenziali delle prestazioni e sulla corretta definizione del potere sostitutivo e degli interdipendenti rapporti tra Stato e autonomie territoriali.

Solo una lettura corretta e bilanciata di questi rapporti può evitare che il comportamento di singole autonomie territoriali si riverberi negativamente sugli interessi dell’intera collettività nazionale e sul rispetto dei vincoli europei o che, all’opposto, un malinteso esercizio della tutela degli interessi nazionali pregiudichi l’autonomia degli enti territoriali e gli interessi delle collettività locali. A questo delicato equilibrio deve essere ispirata la gestione di un potere forte come il Commissariamento ex art. 120, secondo comma, Cost. Secondo il Giudice delle leggi l’esercizio del potere sostitutivo deve evitare «a) la sospensione degli ordinari meccanismi di responsabilità politica e del relativo potere di controllo degli elettori locali, essendosi realizzata la sostituzione governativa agli organi politici regionali; b) l’incremento ai massimi livelli della pressione fiscale, previsto in via automatica (dall’art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» e dall’art. 1, comma 86, della legge n. 191 del 2009) e quindi non più imputabile a una specifica decisione dei rappresentanti degli elettori regionali; c) il venir meno della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) nei confronti degli abitanti della Regione; d) la discriminazione degli stessi in contrasto con il principio di eguaglianza; e) il vulnus al principio dell’equilibrio di bilancio»(considerato 10.3.1).

Ne consegue che il potere sostitutivo non può sospendere a tempo indefinito gli “ordinari meccanismi di responsabilità politica” che si esercitano attraverso la libera elezione dei rappresentanti della Comunità locale. Ma la grave situazione di dissesto – che pregiudica l’unità giuridica ed

¹⁶ Considerato 10.3.1: «In tale delicato ruolo lo Stato non può mancare di raggiungere l’effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie; senza travalicare, da quest’ultima prospettiva, il principio di responsabilità finanziaria imputabile a una determinata realtà territoriale, occorre infatti, comunque garantire un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali».

economica dell'ordinamento nonché la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali all'interno dei confini territoriali di singoli governi locali – non può attendere a tempo indeterminato che una nuova generazione di elettori riesca a scegliere amministratori in grado di risanarla.

Viene quindi sancito il principio che la responsabilità del dissesto non può gravare sui singoli appartenenti alla collettività locale, per esempio incrementando ai massimi livelli la pressione fiscale oppure penalizzando finanziariamente gli enti già dissestati secondo quel modello ampiamente criticato dalla dottrina autonomistica del “federalismo punitivo”. Il federalismo deve valorizzare da un lato la tendenziale permanenza delle risorse sul territorio che le produce e dall'altro deve assicurare solidarietà, secondo i dettami dell'art. 119 Cost., alle Comunità che presentano deficit strutturali in termini anagrafici, territoriali e ambientali.

Nella sentenza non vengono risparmiate critiche al fenomeno della “ricentralizzazione” delle competenze finanziarie inerenti ai servizi di base resi ai cittadini – fenomeno tipico soprattutto della legislazione dell'ultimo decennio – senza una vera strategia di sviluppo di tale accentramento¹⁷. Una ricentralizzazione consistente nel perfezionamento di una tecnica normativa e amministrativa con la quale lo Stato ha lentamente ma progressivamente traslato sulle autonomie territoriali l'impopolarità del ridimensionamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ciò soprattutto attraverso un meccanismo indiretto: la riduzione dal centro delle risorse destinate ai servizi svolti dagli enti di base che ha implementato fortemente la mancata definizione o la definizione insufficiente delle prestazioni essenziali. Questo fenomeno era già venuto in evidenza quando la Consulta ha accertato che le verifiche dei Tavoli di monitoraggio della Sanità separavano strumentalmente l'analisi finanziaria dei budget regionali dal correlato accertamento del rispetto del LEP. Ora la Corte costituzionale sembra affinare ulteriormente la sua tecnica sindacatoria, rimodellando in senso costituzionalmente corretto le disposizioni che ribadivano la sostanziale prevalenza del risparmio sulla garanzia delle prestazioni essenziali e, di contro, respingendo quelle censure della Regione che miravano a perpetuare “la sospensione degli ordinari meccanismi di responsabilità politica”.

¹⁷ Cfr. tra le altre l'acuta analisi di F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Rivista AIC, 2017, n. 2, il quale afferma che «la legislazione statale ha portato avanti la ricentralizzazione senza prendere iniziative di sviluppo sul piano sociale in un contesto di deresponsabilizzazione dello Stato; nel senso, cioè, che esso, chiamato ad assumersi la responsabilità della riduzione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni dei diritti sociali (i c.d. Lea e Lep) a seguito del venir meno delle risorse disponibili, ha preferito seguire la via, da un lato, di lasciare invariati tali Livelli o, peggio ancora, di non definirli (è il caso di materie come l'assistenza sociale), dall'altro, di attuare un sistema di tagli lineari della spesa verso il basso, accompagnato per di più dalla riduzione delle imposte statali».

Attraverso il potere sostitutivo – ricorda la Consulta – non si può lesionare il principio di eguaglianza, discriminando istituzioni territoriali e singoli cittadini rispetto ai soggetti di analoga natura operanti sul territorio nazionale.

Una volta determinati dallo Stato con apposito dPCM i livelli essenziali delle prestazioni, nel caso di specie i LEA, la loro erogazione deve essere assicurata, indipendentemente da qualsiasi esigenza di contenimento finanziario. In tale prospettiva della giurisprudenza costituzionale il risanamento finanziario, quello funzionale e il principio eguaglianza tra i cittadini e le istituzioni esponenziali dei loro interessi¹⁸ si saldano inequivocabilmente anche nel giudizio costituzionale in via di azione, prevalendo sul suo carattere di giudizio di parte.

Sotto questo profilo la sentenza n. 168 del 2021 mostra una coerente continuità con i precedenti più vicini nel tempo attraverso i quali ha più volte ammonito il Governo e il Legislatore statale ad esercitare imparzialmente il ruolo di custode della finanza pubblica allargata anche nei giudizi in via d'azione poiché nella custodia della finanza pubblica allargata vengono in gioco tutele e garanzie “indivisibili e interdipendenti” dei singoli cittadini e delle comunità di base che li rappresentano¹⁹.

Il principio dell'equilibrio del bilancio, nelle sue varie connotazioni statiche e dinamiche, si fonda sulla sostenibilità dei servizi perché è chiaro che le molteplici esigenze del mondo contemporaneo non possono essere assicurate indipendentemente dalle risorse disponibili. Tuttavia i livelli essenziali delle prestazioni devono essere comunque resi secondo una scala di valori prioritari che inerisce anche ad una scelta selettiva delle prestazioni assicurate al cittadino.

¹⁸ Nel considerato 6.1 si afferma inequivocabilmente: «Questa Corte ha già affermato in proposito che la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto di quanto realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate; quindi, in tale prospettiva, i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli [...]È proprio il rispetto dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del disavanzo, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento (sentenze n. 4 del 2020 e n. 18 del 2019)».

¹⁹ Si legge ad esempio nella sentenza n. 107 del 2016: «nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In proposito, questa Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015). Sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi. In tale caso, infatti, la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi».

L'equilibrio di bilancio non si può essere perseguito utilizzando tecnicismi normativi contabili espropriativi dei servizi essenziali di assistenza delle comunità di base²⁰. Una critica semantica e assiologica alle tecniche dissimulatorie del legislatore è stata formulata da autorevole dottrina che si è soffermata con dovizia di esempi sulle modalità espositive di certa più recente legislazione²¹.

La sentenza in commento sembra aver rimesso a posto le cose sradicando dal decreto legge quelle espressioni normative che ne viziavano la finalità costituzionale. Nella sentenza si disvela in tutta la sua caleidoscopica efficacia il principio di ragionevolezza con il quale il Giudice delle leggi colpisce le contraddizioni del testo normativo così come era accaduto in precedenza per l'uso scorretto delle anticipazioni di liquidità e l'oscuramento di deficit sorti in esercizi pregressi e mai recuperati²².

La sfida che la Corte costituzionale sta portando avanti contro le contraffazioni tecniche e semantiche di certo linguaggio normativo non fa parte di un'enclave problematica riferita al solo contesto nazionale; essa si inquadra in un più ampio scenario europeo e internazionale nel quale, non di rado, un giudice imparziale si trova astretto tra l'applicazione di leggi della cui conformità ai valori solidaristici dell'ordinamento dubita e la carenza di riferimenti univoci di rango costituzionale.

Una prospettiva europea e globalizzata in tema di asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali evidenzia infatti che il fenomeno trascende la dimensione nazionale e si accentua addirittura in quei contesti territoriali dove vige un'economia competitiva e nei Paesi ove è più alto il livello del debito sovrano²³.

In questo magmatico contesto la Consulta sembra assumere un ruolo nel difendere i "connotati", l'"identità" della nostra Costituzione, quegli elementi basilari che ne hanno fatto il fondamento del patto sociale nato dopo la tragica esperienza del secondo conflitto mondiale.

Ciò non vuol dire certamente prescindere dal contesto normativo globalizzato e, in particolare, da accordi e vincoli di matrice europea e convenzionale. Sarebbe peraltro temerario avventurarsi su una simile strada proprio nella materia finanziaria ove sono più evidenti le interconnessioni tra scelte

²⁰ Sul tema 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* 1/2018.

²¹ Per la critica a questa tecnica normativa si rinvia alla dura reprimenda di G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole* in *federalismi.it*, n. 8 del 2021.

²² La "ragione" in quanto tale fa capolino dietro le critiche più incisive ai metodi di contrasto al deficit predisposti dal legislatore. Così, quando si fa presente che autorizzare l'utilizzo di prestiti come le anticipazioni per coperture di spese non consentite e contemporaneamente esonerare l'ente in dissesto dall'accantonamento di risorse per rientrare gradualmente dal debito, sono operazioni fallimentari anche dal punto di vista della logica matematica e della logica pura (tra le altre sentenze n. 4 del 2020 e n. 18 del 2019). Sul punto mi si consenta il rinvio ad A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *AIC* n. 3 del 2018.

²³ Sul punto l'ampia disamina di F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria*, in *Aperta contrada*, 2014 e A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, i C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019.

politiche, decisioni di bilancio, procedimenti di formazione delle leggi e degli atti normativi secondari²⁴. Il problema affrontato in modo condivisibile dalla sentenza n. 168 del 2021 e dalla più recente giurisprudenza costituzionale è quello di dare alle istanze concrete di carattere civile e sociale, provenienti dal nostro territorio e dai soggetti comunque garantiti dal nostro ordinamento, una risposta certa, razionale ed equilibrata attraverso una lettura della nostra Carta costituzionale integrata dalle regole europee e convenzionali conformemente a quanto previsto dagli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

5.1 La compatibilità dei principi solidaristici della Costituzione con quelli europei

L'esperienza contemporanea del Covid sembra confermare la necessità di punti di riferimento sicuri, assiologicamente preordinati allo stesso bilanciamento di valori. Bilanciamento che vari orientamenti culturali contemporanei avevano concepito e continuano a concepire come il “vertice” di un ordinamento costituzionale globale, secondo una “*nomic community*” basata su negoziate formule di composizione e di coesistenza tra organi costituzionali nazionali e transnazionali²⁵.

Questa necessità di punti di riferimento sicuri – che ispira la sentenza n. 168 e i suoi antecedenti precedentemente citati – non costituisce certamente l'approdo ad un “nazionalismo ermeneutico” ma solo il riconoscimento di una esigenza, diffusa nelle istituzioni e nelle collettività di base, di un codice costituzionale di prevalenza ogniqualvolta si avverte nelle concrete controversie nazionali l'esigenza di un punto di riferimento obiettivo e sicuro. Una obiettività e una certezza – soprattutto quelle richieste ai giudici dal mantra della mera collaborazione multilivello – che non possono essere sostituito dal loro “potere creativo” ogniqualvolta si trovano davanti alle anfibologie irrisolvibili di un ordinamento transnazionale non consolidato.

Se la dottrina può discutere – anche gettando il cuore oltre l'ostacolo – sull'irenica composizione, in sede di bilanciamento di valori e dialogo negoziato tra le Corti, dei principi costituzionali nazionali ed europei, la certezza del diritto corredata da un'affidabile ermeneusi non può essere lasciata a lungo in una sorta di limbo: i cittadini e i giudici di merito devono avere punti di riferimento più sicuri della mera composizione dialogica degli interessi in gioco.

²⁴ Sul punto gli importanti contributi di G. RIVOSECCHI, *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria. Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile*, Milano, 2019, 201 ss. ed E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020.

²⁵ Sulle tematiche inerenti ad un ipotetico processo di formazione di una costituzione transnazionale si rinvia a G. TEUBNER, *Costituzionalismo della Società Transnazionale*, in AIC n. 4 del 2013.

Non v'è dubbio che la lettura data dalla Corte costituzionale a tale complesso quadro ordinamentale – ancorché formulata in base ai canoni ermeneutici della nostra Costituzione – sia ispirata ad una visione di compatibilità tra i principi europei e quelli nazionali²⁶.

Il pregio di questo nuovo orientamento giurisprudenziale della Consulta è quello di trovare una composizione, non astratta e formale bensì concretamente attuabile, di questo complesso scenario ordinamentale attraverso i canoni ermeneutici della nostra Costituzione. Insomma la Corte non ignora che, malgrado la lodevole predisposizione ad un dialogo unificante su base transnazionale, rimangono irrisolte diversità e ambiguità che l'ordinamento europeo continua a mostrare²⁷; non ignora neppure l'impossibilità di procedere lei stessa all'irenica composizione in termini di effettività dell'ordinamento europeo; tuttavia propone con sicuri connotati una lettura costituzionale – compatibile con molti principi espressi dall'ordinamento europeo pur nel magmatico contesto della sua articolazione – delle scelte di politica economica dello Stato con attenzione rivolta anche alla garanzia delle prestazioni sociali.

In definitiva si tratta di una lettura costituzionale che passa anche attraverso una visione dinamica dei principi dell'ordinamento e delle loro mutevoli interrelazioni nel tempo²⁸.

²⁶ È stato già osservato che in queste interrelazioni tra principi di vertice non esiste assoluta coincidenza tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo: vi sono profili generici e anfibi nelle espressioni utilizzate dal legislatore nazionale e da quello europeo che non coincidono. Ma probabilmente proprio la genericità e l'ambiguità di certe espressioni – soprattutto nel sistema delle fonti europee – rendono più flessibile alla composizione il confronto. Sul punto mi si consenta il rinvio a A.CAROSI, *Interessi finanziari e prestazioni sociali nella dimensione europea e in quella nazionale*, in AIC n. 4 del 2017: «*Quanto alla possibile convivenza tra la parte economica della nostra Costituzione e quella del Trattato e delle norme attuative, forse le ambiguità terminologiche e la dialettica degli interessi sottesi a valori potenzialmente confliggenti possono costituire un provvidenziale strumento per “piegare l'ambiguità in flessibilità”*».

²⁷ L'analisi strutturale della disciplina giuridica del sistema europeo mette in evidenza le principali cause dei riflessi asimmetrici nella trasmissione della politica economica europea (soprattutto quella monetaria considerato il deficit di unità politica) sugli Stati membri. Politica europea che – almeno fino all'esplosione dell'emergenza Covid, ha lasciato sugli Stati membri la responsabilità della gestione del proprio debito pubblico e delle conseguenti politiche di aggiustamento fiscale. Un composito ma esteso gruppo di giuristi, economisti, filosofi, scienziati ha criticato fortemente gli effetti di questi orientamenti politici europei che sembrano condurre ad un aggravamento degli squilibri commerciali e finanziari tra gli Stati aderenti all'Euro, tanto da consolidare processi di scostamento sistemico da un possibile percorso di riequilibrio tra Paesi in surplus e Paesi in deficit. Secondo tali assunti critici la deriva asimmetrica degli effetti della politica economica europea e delle politiche di finanza pubblica statali avrebbe inoltre determinato, in un contesto di mercato unico, importanti disfunzioni strutturali anche nella resa delle prestazioni sociali in conseguenza delle misure, tanto espansive quanto di austerità, adottate dai singoli Stati membri. Questo quadro problematico è magistralmente ricostruito da F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria*, in *Aperta contrada*, 2014.

²⁸ Sul tema V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964; G. AMATO, *Il potere diviso e l'interpretazione della legge*, in *Questione Giustizia*, 2003; F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXIV, Roma; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali, IX, Milano, 2016.

5.2 *Compatibilità sul piano della garanzia dei diritti fondamentali*

La compatibilità tra ordinamento nazionale ed europeo, che gli europeisti più convinti concepiscono finanche come sinergia, si manifesta anche sotto il profilo della garanzia dei diritti fondamentali. Questa compatibilità si riscontra tuttavia soprattutto con riguardo ai valori cardine dei due ordinamenti mentre tende ad essere più ardua in relazione alle norme tecniche e di dettaglio che vengono emanate nell'ambito delle proprie competenze. In altre parole, più il contesto normativo scende di livello, maggiormente vengono alla luce rischi di una deviazione da questa prospettiva finalistica compatibile. Il pericolo si accentua di fronte ad una normativa tecnica e di estremo dettaglio come quella che riguarda il diritto del bilancio e il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi sociali.

Se, da un lato, la Consulta ritiene che il linguaggio tecnico e specialistico di espressioni normative isolate possa pregiudicare la funzione prescrittiva contenuta nei principi di vertice del nostro ordinamento – e rinviene in quello europeo enunciati equivalenti in grado di coesistere con l'impianto pluralista e solidarista della nostra Costituzione – analogo atteggiamento caratterizza la dottrina che ha un punto di vista più eurocentrico.

Anche quest'ultima è diffidente nei confronti di un linguaggio tecnico e specialistico fine a se stesso²⁹: viene ricordato che le leggi con cui i nazisti avevano perseguitato e spogliato di ogni diritto gli ebrei negli anni '30, “contenevano elaborate definizioni legali applicate scrupolosamente” e rispondevano in pieno al diritto tedesco dell'epoca, e lo stesso si potrebbe dire delle leggi razziali in Italia³⁰.

Secondo questa corrente di pensiero l'identità costituzionale italiana e l'identità europea nascono al contrario dal riconoscimento dei diritti fondamentali attraverso enunciati sintetici inequivocabili i quali prevalgono sempre su norme di dettaglio che, al di là della fattura formale, risultano con essi incompatibili³¹.

L'associazione dei principi di vertice nella materia dei diritti fondamentali delinea una naturale assimilazione sul piano dei valori: al contrario, man mano che si scende da enunciati sintetici e pregnanti a enunciati di carattere dettagliato e tecnico, la finalità sottesa alla materia può attenuarsi se non addirittura essere contraddetta attraverso la nebbia dei tecnicismi. Situazione quest'ultima,

²⁹ Sul tema vari contributi di G.AMATO tra i quali possono essere richiamati, *L'identità europea*, in <https://formiche.net/2017/04/> e *Dalla convenzione al trattato di Lisbona*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali* n. 1 del 2008.

³⁰ G.AMATO, *ibidem*.

³¹ Per questi scorci di evoluzione parallela si rinvia ai numerosi scritti di G. RIVOCCHI ed in particolare a G. RIVOCCHI, *La decisione di bilancio e la Contabilità pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Amministrazione in Cammino*, aprile 2021.

molto frequente nella normativa italiana e più volte censurata dalla Consulta. La Corte, in pratica, ha ormai codificato una sorta di principio di cedevolezza delle norme involute e incomprensibili rispetto al principio di riferimento.

Questa cedevolezza si concreta in una interpretazione “*secundum constitutionem*” nei casi in cui al complesso di norme involute può essere assegnato, tra i vari significati possibili, un significato conforme al precetto di vertice oppure in una dichiarazione di incostituzionalità laddove tale operazione ermeneutica non sia possibile.

La rivalutazione della funzione prescrittiva dei principi quando sono in ballo i diritti incompressibili dell’Uomo trova collocazione anche in documenti più recenti di natura eurounitaria. Oggi, come è noto, viene ad assumere una notevole rilevanza la cosiddetta *General escape clause*. Essa è una sospensione temporanea del Patto di Stabilità e di Crescita che la Commissione europea ha ufficialmente chiesto di attivare dal 20 marzo 2020 e che i ministri europei dell’economia e delle finanze hanno condiviso tre giorni dopo³². Nelle raccomandazioni specifiche per paese del 20 maggio 2020 COM 2020 (500) – emanate in attuazione di tale clausola nel quadro della sorveglianza (braccio preventivo) – si afferma, tra l’altro che: «*La pandemia di Covid-19 ha avuto un impatto enorme a livello macroeconomico e di bilancio che non si è ancora manifestato pienamente. Questo ha creato una situazione di incertezza senza precedenti anche per quanto riguarda la definizione di un percorso credibile per la politica di bilancio, che dovrà mantenere un orientamento favorevole al fine di colmare il divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale preservando al tempo stesso la sostenibilità del debito e correggendo, a termine, il disavanzo eccessivo. Vista la situazione, la Commissione ritiene che, allo stato attuale, non sia opportuno prendere una decisione sull’eventuale assoggettamento degli Stati membri alla procedura per i disavanzi eccessivi*». Una importante innovazione, a ben vedere, nella dialettica tra la visione di un’Europa iperliberista e quella di un’Europa sociale.

Come ricordato precedentemente, già prima della pandemia le norme europee di vertice lasciavano spazio per una composizione tra le prospettive iperliberiste che animano buona parte dei due Trattati e della normativa eurounitaria e quelle sociali che pure fanno parte dei Trattati e della legislazione europea. Così l’art. 4, comma 2, del TUE prevede che «*L’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*»

³² Commissione europea Comunicazione sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita del 20 marzo 2020 COM (2020) 123; ECOFIN 23 marzo 2020 Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell’UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19; Consiglio europeo 25-26 marzo 2020 Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo par. 16.

mettendo in luce una struttura certamente compatibile con i principi pluralistici della nostra Costituzione.

Anche l'art. 126 del Trattato, nel disciplinare la procedura per i disavanzi eccessivi e i parametri di riferimento per sorvegliare la situazione del bilancio e l'entità del debito precisa che l'istruttoria demandata alla Commissione debba tener conto « *dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e [della] posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro*».

Inoltre la direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri prevede al considerato n. 18 che «*gli Stati membri evitino politiche di bilancio procicliche, mentre gli sforzi di risanamento delle finanze pubbliche dovrebbero essere maggiori in periodi di congiuntura favorevole. Regole numeriche di bilancio ben definite consentono il raggiungimento di questi obiettivi e dovrebbero riflettersi nella legislazione di bilancio annuale degli Stati membri*». Essa vincola inoltre gli Stati membri a tenere documentazione chiara e trasparente per l'intera finanza del settore pubblico allargato³³.

In definitiva la compatibilità tra interessi finanziari europei e la garanzia dei diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale può essere assicurata attraverso la prospettiva delle libertà fondamentali³⁴. E in tale contesto i canoni di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza possono assicurare la convivenza di principi nazionali ed europei nel campo della organizzazione dei servizi e della allocazione delle risorse³⁵.

6. Il ruolo delle magistrature nel quadro costituzionale ricostruito dalla Consulta

Si è già osservato come la più recente giurisprudenza della Consulta si ponga come guida e riferimento per le magistrature, impegnate nella delibazione delle questioni che – a vario titolo – sono prodotte continuamente dall'intreccio dialettico degli interessi sottesi a questo quadro di complesse interdipendenze.

³³ È utile considerare come la finalità delle direttive europee sia proprio quella di avvicinare e amalgamare le culture giuridiche degli Stati membri e che, in tale prospettiva teleologica, la flessibilità semantica di certe espressioni contenute nella direttiva in questione ben può essere letta come progressiva conformazione di identità nazionali diverse in un processo di interazione e omogeneizzazione di culture e principi nazionali.

³⁴ Sul punto G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economica e riflessi sul sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, 2011, fasc. 1.

³⁵ Sul punto B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione?* In WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 61/2008.

Al fondo di tale orientamento vi è la consapevolezza della esistenza di una tutela proteiforme dei diritti civili e sociali nell'ambito dell'organizzazione dello Stato e delle garanzie costituzionali riservate alle autonomie territoriali.

È utile sottolineare come tale prospettiva si ponga come guida e riferimento energetico anche all'azione delle magistrature, soprattutto quelle di merito, nella delibazione delle questioni che – a vario titolo – sono prodotte continuamente dall'intreccio dialettico degli interessi sottesi all'azione dello Stato e a quella delle autonomie territoriali.

6.1 Sulla pretesa intangibilità in sede giudiziaria delle politiche sociali

Per meglio comprendere la novità della recente giurisprudenza costituzionale occorre partire dal diverso orientamento, sotteso a molte pronunce antecedenti della Consulta, secondo cui le scelte fondamentali in tema di rapporti tra diritti sociali e politica economica, sarebbero elementi estranei e trascendenti al potere di intervento dei giudici. Questo è un *leit motiv* espresso con formule giuridiche più o meno dirette che possono riassumersi nell'affermazione che i diritti fondamentali, il cui godimento dipende dall'esistenza di un'organizzazione necessaria e idonea all'erogazione della prestazione oggetto dei diritti stessi (per esempio nel campo della assistenza e della previdenza sociale), presuppongono comunque l'intervento legislativo; quindi la loro attuazione sarebbe condizionata da necessaria gradualità, da ragionevole ponderazione con gli altri interventi pubblici e con le esigenze del bilancio statale. Ciò giustificherebbe anche “non irragionevoli inerzie o ritardi” nel soddisfacimento della specifica prestazione sociale³⁶. Questo orientamento si è notevolmente irrobustito a far data dal momento in cui la Consulta – soprattutto a partire dagli anni Novanta – ha iniziato a mostrare grande sensibilità per il contenimento della spesa pubblica.

Malgrado la ricorrenza di tale concetto (che sembrerebbe precludere del tutto l'accoglimento di istanze processuali pretensive), la Corte ha continuato ad accogliere, anche dopo la svolta favorevole al contenimento della spesa pubblica, questioni legate alla garanzia di diritti fondamentali.

La tecnica di queste deroghe alla intangibilità in sede giudiziaria delle politiche sociali è stata soprattutto quella delle sentenze additive di prestazione, con le quali la Corte introduce nel tessuto normativo una nuova categoria di beneficiari nell'ambito di prestazioni già riconosciute dall'ordinamento.

Quando tale estensione non comporta apprezzabili aumenti di spesa, la Corte motiva in modo abbastanza snello quasi sempre in riferimento al principio di eguaglianza. Altre volte, invece, procede

³⁶ Per una definizione dei diritti sociali condizionati o derivati v. C. COLAPIETRO e M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2010.

ad una sorta di bilanciamento tra i diritti garantiti dalle prestazioni aggiunte ed il rispetto del principio della copertura della spesa e della sana gestione finanziaria (ricavati dall'art. 81 Cost. sia nella vecchia che nella nuova formulazione della legge cost. n. 1 del 2012).

Questo modo di procedere è stato fortemente criticato da autorevole dottrina, la quale ha osservato come le prestazioni essenziali – se vengono subordinate alla disponibilità di bilancio o ad altre condizioni estranee in grado di affievolire la situazione di diritto soggettivo – non sono più un diritto. Lo stesso bilanciamento, cui la Corte ricorre in questi casi, sarebbe arbitrario non avendo agganci oggettivi per stabilire come e quando il riconoscimento sarebbe finanziariamente sostenibile. Il riconoscimento diventerebbe un beneficio, una “carità” e oltretutto un simile modo di procedere affiderebbe al Giudice una discrezionalità amplissima, proprio la prerogativa che si vorrebbe negare con questa tecnica decisoria in materia di politiche finanziarie e sociali³⁷.

La sentenza n. 168 del 2021 e i suoi conformi precedenti prescindono dal criticato indirizzo “caso per caso” della additiva di prestazione, senza tuttavia rinunciare alla correzione della legge e alle sue modalità di attuazione. A differenza del passato, la Corte si libera dalla preclusione a interferire sulle scelte fondamentali in tema di diritti sociali e di politica economica: la legislazione è essa stessa sindacabile, sia pure alle particolari condizioni previste dal nostro ordinamento costituzionale³⁸. Secondo tale innovativa visione il testo normativo può essere interpretato o corretto – a seconda dei casi – in senso costituzionalmente conforme alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

L'interpretazione conforme a Costituzione è prerogativa dei giudici di merito così come agli stessi è demandato il potere–dovere di investire la Consulta dei dubbi di legittimità sulle norme che devono applicare. In questa cornice può muoversi qualunque giudice, sia esso di prime cure che di rango apicale, traducendo in concretezza questo indirizzo favorevole alla intangibilità dei diritti

³⁷ F.GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”!) della Costituzione*, In AIC n. 3 del 2013: «Un diritto, intanto, verrebbe da dire, se è tale, cioè se lo si vuole realmente rendere tale, non può avere condizioni ad esso estranee cui sia subordinato non sembrando neanche diritto quella situazione giuridica soggettiva attiva cui venga dato riconoscimento, o concreta realizzazione, solo se e quando vi siano (o, in realtà, siano ritenute esservi) le risorse per le prestazioni necessarie a renderne effettivo l'esercizio. È, infatti, come vedremo, senz'altro “relativo”, per così dire, e, perciò, giuridicamente inaffidabile e non utilizzabile, proprio il concetto di disponibilità/indisponibilità delle risorse (pubbliche, ovviamente), cioè il presupposto che dovrebbe legittimare (e in sede giurisdizionale poter essere utilizzato per il giudizio di legittimità) il contenimento, la limitazione, la soppressione, ecc. Rispettare un diritto solo se e quando vi siano le risorse (disponibili) senza avere un criterio certo ed oggettivo in ordine alla decisione relativa al “se” e al “quando” e, magari, al perché le risorse (disponibili) vi siano, o non vi siano (dando per scontato, ovviamente, che nell'ambito di uno Stato un minimo di risorse comunque vi sia dovendosi escludere l'ipotesi di uno Stato senza alcuna risorsa), significa, infatti, da un lato, non dare alcuna certezza al diritto stesso e, quindi, sostanzialmente negarlo come tale (perché in balia della più pura discrezionalità) e, dall'altro, rendere, o ridurre, una eventuale erogazione o prestazione a “graziosa” elemosina o mera beneficenza (in evidente dispregio della Costituzione e della “dignità” della persona, per la trasformazione di un diritto in un beneficio, o in una carità)».

³⁸ Su questo tema le lungimiranti riflessioni di L. CARLASSARE, *Forma di stato e diritti fondamentali*, in “Pol. dir.”, 1995.

essenziali e alla sindacabilità, in termini di ragionevolezza e proporzionalità, delle regole giuridiche attinenti alla sostenibilità economica degli altri servizi di interesse generale. La Corte – generalmente dopo una serie di pronunce sollecitatorie e monitorie in tema di “protezione” di situazioni soggettive indebitamente “sacrificate” – finisce per adottare decisioni idonee a modificare lo stesso impianto dell’organizzazione ed allocazione delle risorse necessarie per soddisfare diritti incompressibili.

Questo scenario giurisprudenziale contraddice anche l’opinione secondo cui il Giudice delle leggi non avrebbe il potere di correggere l’inerzia del legislatore nel caso in cui essa consista nell’assenza o carenza del finanziamento³⁹.

Così, nella sentenza in commento, la Corte non si limita a bocciare l’impianto della norma costituzionalmente illegittima ma offre anche un contenuto positivo alla ripetitiva inerzia del commissariamento senza strumenti⁴⁰: a) prevalente sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato e da quest’ultimo retribuito per evitare ogni possibile condizionamento ambientale; b) adeguato innesto – nelle strutture regionali – di personale esterno altamente qualificato che ha già affrontato e risolto situazioni di ristrutturazione radicale del servizio sanitario; c) preclusione ad utilizzare ulteriore personale della Regione.

Certamente nel caso della sentenza n. 168 del 2021 la Consulta ha giocato “di rimessa” utilizzando al massimo possibile un ricorso inappropriato della Regione, che andava in senso opposto a quello della corretta attuazione dei servizi sanitari. Tuttavia il suo nuovo percorso argomentativo consente non solo di cogliere “l’attimo fuggente” di un ricorso sbagliato per correggere un sistema amministrativo claudicante ma conferisce altresì ai giudici di merito la legittimazione ad incidere su situazioni amministrative e finanziarie, un tempo per loro inespugnabili ed eventualmente – attraverso il ricorso incidentale – a denunciare la sospetta incostituzionalità del rapporto eziologico tra norme indubiate ed effetti contra *constitutionem* dalle stesse prodotti.

6.2 Le prerogative della magistratura ordinaria

Se nell’ambito della protezione dei diritti fondamentali sembra in via di consolidamento la possibilità di porre le relative questioni anche in riferimento ai parametri finanziari e a quelli inerenti alla tutela delle autonomie territoriali, tale possibilità non può che irrobustire le prerogative del giudice ordinario, che è il giudice dei diritti per eccellenza.

³⁹ Sul punto ancora F.GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”!) della Costituzione*, In AIC n. 3 del 2013.

⁴⁰ Sul tema della complessa ricerca di un equilibrio tra le tematiche dei livelli essenziali delle prestazioni, del coordinamento della finanza pubblica e le garanzie autonomistiche M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018.

Ciò vale innanzitutto per la magistratura deputata alla tutela dei diritti fondamentali: anche qui i riferimenti non sono limitati, come un tempo, al solo profilo civilistico. Anche nel diritto privato si fa sentire il fenomeno dell'internalizzazione del diritto, contraddistinto dalla non infrequente confusione delle regole. Si potrebbe dire, con le parole di illustre dottrina⁴¹, che siamo in presenza di *«un ordinamento fortemente segnato da interdipendenze, discontinuità, interazioni e conseguentemente da un inevitabile grado d'incertezza. Un diritto, in altri termini, non più unidirezionale, monistico e a struttura verticale, ma piuttosto pluridimensionale, pluralistico e a struttura reticolare. La complessità del diritto comporta, allora, la necessità di superare ogni impostazione che lo configuri come un sistema chiuso, certo, fisso, stabilito e stabile e di prediligere un metodo che lo studi come un fenomeno per più aspetti instabile, incerto, discontinuo e aperto»*. Tuttavia queste sono riflessioni di pertinenza della dottrina e dello studioso: chi applica il diritto al caso concreto, deve avere – almeno sotto il profilo ermeneutico – attendibili approdi metodologici per non minare uno dei principi supremi dell'ordinamento: la valorizzazione dell'affidamento, la fiducia nella certezza del diritto. Intesi questi ultimi non solo come temi oggetto di speculazione teorica ma anche come riferimento comprensibile per gli avvocati e le persone di media diligenza che si trovano coinvolte o si accingono ad intraprendere controversie così complesse.

La magistratura ordinaria è il giudice dei diritti per antonomasia e la sua competenza abbraccia anche la tutela dei singoli ogniqualvolta servizi e istituzioni non esercitano correttamente la resa delle prestazioni specificamente attribuite per il soddisfacimento dei correlati diritti. Se il giudice ordinario, quando accerta lesioni a diritti fondamentali, tende ad affermare e garantire la situazione dedotta in giudizio “in modo assoluto”, senza curarsi delle condizionalità cui sono soggette le prestazioni di servizi, sempre più frequentemente questo schema entra in crisi allorché l'intervento pubblico di sostegno è inscindibilmente connesso all'esistenza e alle modalità organizzative di un servizio.

In altre parole, ci sono dei casi in cui il disservizio trascende la situazione del singolo come quando la prestazione essenziale viene a mancare nel suo complesso, cioè come possibilità di rendere un servizio. Livelli essenziali delle prestazioni, diritti incomprimibili, manipolazione dei bilanci, interruzione di funzioni pubbliche derivanti dalla diacronica attuazione di alcune riforme sono elementi di complessa combinazione, in cui interessi primari oggetto di garanzie e tutele vengono a relazionarsi nei più diversi rapporti sinergici o antagonisti.

Alla luce del nuovo indirizzo della Consulta oggi le potenzialità di intervento del giudice ordinario sono maggiori: almeno nel campo dei LEP egli può ordinare direttamente che il servizio sia

⁴¹ M. TRIMARCHI, *Complessità e integrazione delle fonti nel diritto privato in trasformazione*, in *Jus civile*, 2017, 5.

conformato sullo standard previsto dagli atti normativi che individuano in concreto il livello essenziale (per esempio l'assistenza al disabile o le cure palliative). E anche al di fuori dei livelli essenziali delle prestazioni, negli ambiti necessariamente soggetti al concetto di sostenibilità delle prestazioni egli può individuare dei casi in cui l'apparato del servizio pubblico deve intervenire, correggendo i suoi difetti.

E quando la macchina risulti comunque riottosa a rimettersi in sesto o addirittura frapponga volontariamente ostacoli ingiustificati c'è sempre l'esercizio dell'azione penale a soccorrere. In tal senso è significativa la sentenza della Corte di cassazione, sezione penale, n. 24878 del 2017, che ha inquadrato le manipolazioni di bilancio nel reato di falso ideologico.

Anche nel campo della incentivazione economica, della tutela del lavoratore, della sicurezza del lavoro, settori importantissimi nell'era Covid, il ruolo del giudice ordinario può assumere poteri maggiormente incisivi soprattutto quando gli interessi in gioco siano legati da inscindibili rapporti sinergici o antagonisti.

6.3 ...e del giudice amministrativo

Se il concreto soddisfacimento dei diritti fondamentali come quello alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza deve passare per l'apprestamento di strumenti organizzativi, di risorse, di strutture di base capaci di fornire un proficuo servizio ai singoli e alle comunità interessate, è evidente come tali profili chiamino direttamente in causa il giudice amministrativo.

La lezione che trasmette la sentenza n. 168 del 2021, unitamente a quelle che l'hanno preceduta sullo stesso versante interpretativo, è che per valutare come le amministrazioni elettive utilizzano il denaro del contribuente ed esercitano il mandato elettorale non è sufficiente fermarsi alle "buone maniere" delle espressioni semantiche con cui vengono confezionati i provvedimenti ma occorre carpirne la sostanza. E la sostanza passa attraverso gli snodi tecnici dei flussi economici e finanziari, la chiarezza delle modalità con cui vengono garantiti equilibri tra impiego di risorse e risultati attesi, il sindacato sulla copertura dei singoli provvedimenti con particolare riguardo a quelli che fanno riferimento a complesse formule di indebitamento (project finance, project loan, subprime, ristrutturazione del debito).

Il ruolo della magistratura amministrativa nell'ambito di un sindacato sostanziale della gestione amministrativa è indissolubilmente collegato alla capacità di lettura di questi fenomeni in modo da bloccarne direttamente l'uso surrettizio. Ciò fulminando le fattispecie anomale oppure, ove ciò non sia possibile a causa di una copertura legislativa ambigua ma pur sempre esistente, rinviando al Giudice delle leggi il controllo di legittimità delle relative disposizioni.

Anche negli elementi di tradizionale e meno complessa natura l'attività amministrativa mostra oggi gravi carenze: per esempio, a differenza che nel passato, sempre più spesso i provvedimenti che sono sottoposti al sindacato del giudice amministrativo non riportano le esatte imputazioni di spesa e, men che meno, le modalità di copertura delle spese pluriennali. Così nella materia che più ha attinenza al rapporto tra programmazione e spesa, quella dei contratti pubblici, avviene che – prima ancora di verificare la sussistenza e la permanenza in corso d'opera delle risorse – si dibatta di riserve, di perizie suppletive, di varianti, prescindendo dai loro effetti e dalla loro coerenza con le disponibilità di bilancio (la stessa “bollinatura” del MEF sugli interventi già approvati dal CIPE costituisce un elemento di grave rischio per il rispetto della tempistica e delle dimensioni dell'intervento).

Il processo amministrativo, attraverso i fondamentali miglioramenti lucrati con la recente Riforma, può valorizzare in via pretoria gli interessi adespoti sottesi alla buona amministrazione del bilancio e al corretto raggiungimento dei risultati programmati.

Una particolare riflessione dovrebbe riguardare la materia dell'incentivazione dell'attività economica. Essa non viene più declinata come nell'immediato dopoguerra, allorché l'intervento pubblico di sostegno necessario per far ripartire la macchina produttiva prevedeva l'ingerenza diretta dello Stato o dell'ente pubblico. Gli interventi vengono demandati ai privati spesso con semplici interventi *cash*, attraverso diverse motivazioni in genere ricondotte ai vincoli comunitari e alla crisi di liquidità dello Stato.

Autorevole dottrina⁴² ha messo in luce come tali giustificazioni siano conseguenze o epifenomeni di una più generale ideologia iperliberista che intende drenare direttamente – attraverso moduli privatistici di dubbio tornaconto per l'interesse erariale⁴³ – risorse pubbliche in forma diversa dall'ausilio incentivante.

6.4 Il ruolo della magistratura contabile

L'orientamento sostanzialistico della Consulta a maggior ragione coinvolge anche la magistratura contabile, istituzione che è sopravvissuta al passaggio dagli Stati preunitari a quello nazionale, ai tragici eventi bellici, alla nuova Costituzione repubblicana, nella quale ha trovato una

⁴² M.LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica* – Estratto dalla Giurisprudenza italiana, 2007 pagg. 1825-1840, 2089-2097.

⁴³ Una delle cause più ricorrenti di questo fenomeno è la confusione tra interesse del privato e interesse erariale; essa passa attraverso il dogma della migliore efficienza del mondo imprenditoriale. Ciò non si può certamente escludere ma non deve essere un assioma – derivante dalla immagine che è riuscita a imprimere la cultura aziendalistica dominante – bensì il risultato di un'analisi costi-benefici comparativa della soluzione pubblica e di quella privatistica. Analisi che non può prescindere dall'abbattimento dei costi di produzione sulla tutela del lavoratore, sul rispetto degli oneri previdenziali, sulle delocalizzazioni che deprimono il mercato nazionale o locale.

sistemazione eminente nell'ambito dell'ordinamento dello Stato. Istituzione che è stata coinvolta stabilmente nei due processi federalisti verso l'alto (l'Europa) e verso il basso (gli enti territoriali), che hanno caratterizzato la fine del secolo precedente e l'attuale⁴⁴. Probabilmente il battesimo ricevuto da Cavour e da Quintino Sella è stato un saldo ancoraggio, nonché un viatico beneaugurante, nel lungo percorso che ha legato la Corte dei conti allo Stato unitario. Oggi paradossalmente si ripresentano e sono sempre più vive le tematiche in ordine alle quali si formarono le grandi aspettative, che questi due storici personaggi dell'Unità d'Italia riponevano nella Corte dei conti quando fu emanata la legge 800 del 1862.

Il simbiotico accorpamento delle funzioni giurisdizionali, di controllo e di quelle consultive in materia di contabilità pubblica presentano una specificità estremamente appropriata sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo. Sotto il profilo soggettivo è da sottolineare come la Corte – nell'esercizio di tutte le sue funzioni – sia una magistratura⁴⁵; sotto il profilo oggettivo la Corte dei conti è una magistratura dedicata alla contabilità pubblica e al diritto finanziario nel cui ambito presenta un *expertise* secolarmente consolidato⁴⁶.

Sia in sede giurisdizionale, sia di controllo, sia in sede consultiva un'importante sfida aspetta oggi questa magistratura: migliorare le proprie sinergie organizzative e operative per rispondere alle più complesse esigenze contemporanee attraverso una lettura evolutiva delle norme che tutelano la collettività dallo sperpero di risorse pubbliche.

Sotto questo aspetto riecheggiano didascaliche le parole di Sandulli che in tempi ormai lontani avvertiva, con l'intuito dei grandi studiosi, che la presenza di un controllo legale generalizzato nei confronti delle amministrazioni pubbliche era necessaria in un paese nel quale la tentazione all'abuso non è infrequente⁴⁷.

⁴⁴ Così in Europa soprattutto attraverso la vigilanza sui vincoli europei in tema di finanza pubblica allargata; così nell'ambito delle autonomie territoriali soprattutto con il controllo di legittimità–regolarità sui bilanci degli enti territoriali di cui al d.l. n. 174 del 2012.

⁴⁵ Osservava L. GIAMPAOLINO, *Solidità e sostenibilità delle finanze pubbliche, debito pubblico e ruolo delle Istituzioni superiori di controllo*” relazione in atti del XIV Global Working Group meeting Tokyo, 10 – 13 April 2013 che «Per la sua rilevanza costituzionale e le sue caratteristiche di indipendenza, autonomia, neutralità, status giurisdizionale e la sua posizione di terzietà, la Corte dei conti rappresenta l'Autorità che può dare al Parlamento, alle Istituzioni europee ed internazionali e, ultimi ma non meno importanti, ai mercati finanziari, la garanzia di credibilità di analisi, valutazioni e previsioni» La Corte dei conti è tale perché è una magistratura, perché è una magistratura dei conti e della contabilità pubblica, perché unisce la funzione di controllo a quella giurisdizionale. Come dimostrano le esperienze di altri paesi, essa non è un modello unico ed imprescindibile: vi possono essere delle varianti, vi possono essere istituzioni di controllo di natura burocratica; ma esse non potrebbero essere la Corte dei conti quale appare non solo nella sua attuale configurazione ordinamentale ma anche in quelle del passato ispirate al cosiddetto modello latino.

⁴⁶ Il connotato comune delle funzioni – giurisdizionali, di controllo e consultiva – è quello di custode della corretta utilizzazione delle risorse pubbliche.

⁴⁷ A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Diritto e Società*, Padova, 1979: «Nuovi problemi sono però venuti ad aggiungersi a quelli tradizionali in conseguenza dell'istituzionalizzazione, concepita dalla recente legge n. 468 del 1978 (preceduta dalle significative leggi n. 61 del 1977 e n. 43 del 1978), dell'articolazione con

Questo storico richiamo ad una custodia neutrale (rispetto alla politica) della legalità sostanziale dei conti e del costante equilibrio che deve complessivamente realizzarsi tra risorse e interventi di interesse generale, ha comportato che anche il rito, il procedimento contabile deve essere adeguato alle migliori garanzie del contraddittorio. Non è un caso che la Consulta in diverse recenti sentenze abbia prescritto un contraddittorio ispirato ai canoni degli artt. 24 e 111 Cost. per tutti i controlli di legittimità–regolarità della Corte dei conti sulle gestioni contabili, dalla parifica dei rendiconti regionali, ai bilanci preventivi e successivi degli enti locali, alle procedure inerenti al dissesto finanziario degli enti territoriali. Non è un caso che nell’esercizio di questi controlli, ove la magistratura contabile è legittimata a sollevare l’incidente di costituzionalità⁴⁸, siano stati dichiarati inammissibili i ricorsi in cui la Corte dei conti aveva ommesso di promuovere un pieno contraddittorio con le amministrazioni controllate prima di assumere la decisione di propria pertinenza.

Oltre al profilo del contraddittorio che accomuna i procedimenti di controllo con quelli giurisdizionali, la magistratura contabile si vede coinvolta anche nei profili macroeconomici della materia fiscale, vale a dire le modalità attraverso le quali le amministrazioni pubbliche acquisiscono le entrate tributarie e le contribuzioni obbligatorie. Il fatto che tra i suoi compiti la Corte abbia proprio quello di verificare le coerenze macroeconomiche tra la provvista delle risorse e le spese non esclude che nell’ambito delle valutazioni di propria pertinenza essa non debba soffermarsi anche su problematiche fiscali che riguardano singoli cittadini e singole comunità. Questo richiamo è il portato proprio del nuovo orientamento della Consulta di cui la sentenza n. 168 del 2021 rappresenta il più recente manifesto: la Corte dei conti non può trascurare nell’analizzare – anche sotto il profilo degli artt.3 e 53 della Cost. – la responsabilità di mandato e l’equità intergenerazionale delle gestioni amministrativo–contabili che si succedono nei confronti degli amministrati delle singole comunità di riferimento. Il tema è stato trattato con grandi richiami di ordine sistematico da Gallo, il quale fornisce inequivocabili chiavi di lettura degli inestricabili collegamenti tra politiche economiche ed equità fiscale⁴⁹.

quella dello Stato (diventata in buona parte finanza di trasferimento) della finanza del settore pubblico allargato: (comuni, province, Enti, enti mutualistici, ecc.), gestita nel quadro di un bilancio caratterizzato dalla universalità, integralità ed unità, il quale abbraccia [...] in una prospettiva unitaria, anche la finanza degli enti diversi dallo Stato, e fissa il livello massimo del ricorso dell'intera finanza pubblica al mercato finanziario. L'unità della finanza sollecita un omogeneo ordine dei controlli, riconducibile esso stesso ad unità. Nel proporsela bisogna sapersi però spogliare a un tempo della mentalità delle mezze misure. In un paese nel quale la tentazione all'abuso non è infrequente, un sistema di controlli ordinato e compatto è garanzia di legalità, coerenza ed efficienza dell'azione amministrativa».

⁴⁸ Per le implicazioni sul controllo di costituzionalità di tale riforma si veda G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in Dir. pubbl., 2017.

⁴⁹ Numerosi i suoi scritti sul tema; in particolare F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2011; ID., *L'uguaglianza tributaria*, Napoli, 2012.

6.4.1 L'“ascolto certificato” quale emblema delle carenze endemiche della contabilità pubblica

Nella sentenza n. 168 viene fatto riferimento ad una eccentrica procedura di pretesa vigilanza sui conti in materia sanitaria, il cosiddetto “ascolto certificato”. È utile ricordare che già nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni (Esercizi 2010-2011)⁵⁰, la Corte dei conti riferiva che in alcune Regioni in stato di dissesto gli enti del servizio sanitario nazionale non erano in grado di “fornire dati certi” in merito ai debiti verso i fornitori “per mancanza di un servizio d’informatizzazione dell’area amministrativo-contabile”. Il 9 giugno del 2010 l’Ispettore Generale Capo dell’Ispettorato Generale per la Spesa Sociale della Ragioneria Generale dello Stato, in occasione della audizione alla Camera dei deputati davanti a una Commissione di inchiesta, affermava che l’accertamento della situazione patrimoniale e debitoria di una Regione era stata fatta dalla gestione commissariale con l’ascolto certificato, una procedura nell’ambito della quale gli incaricati del Commissario si presentavano presso le aziende sanitarie e oralmente raccoglievano i dati, poiché sarebbe stato impossibile l’accertamento contabile e fatturale dei debiti attraverso il prescritto riscontro e incrocio di fatture e contabilità. L’Ispettore utilizzava note fortemente critiche su questo modo di procedere definendo icasticamente la suddetta soluzione come “contabilità omerica”.

In realtà tale situazione di dissesto organizzativo riguardava un numero elevatissimo di amministrazioni, non solo di Regioni e di enti del servizio sanitario regionale ma anche di enti locali (non è il caso di richiamare espressamente fattispecie specifiche che hanno prodotto fiumi di inchiostro inutilmente versati nell’ultimo decennio). Il fatto che a tutt’oggi non vi sia stato posto rimedio costituisce un *vulnus* sistemico intollerabile in un Paese in cui viene da anni inseguita l’efficienza dei servizi.

Ed è purtroppo un problema – occorre dirlo – non solo dei preposti alla gestione ma anche agli addetti al controllo perché la tenuta della contabilità in modo completo, uniforme, comprensivo di saldi tra flussi finanziari e situazioni debitorie e creditorie come richiesto dalla direttiva europea sui quadri di bilancio e dalla legge di contabilità pubblica, è un requisito legale indefettibile da sempre, ben prima che l’informatica giungesse a rafforzare le potenzialità operative di chi svolge tali adempimenti⁵¹.

⁵⁰ Corte dei conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni (Esercizi 2010-2011)*, p. 321.

⁵¹ Paradossalmente nel rapporto della Corte dei conti precedentemente richiamato la “mancanza di un servizio d’informatizzazione dell’area amministrativo-contabile” viene evocata come se l’assenza fissa o temporanea di tale servizio fosse preclusiva e quindi giustificativa dell’assenza di altri tipi di registrazioni come quella manuale secolarmente adottata prima dell’avvento dell’informatica.

Purtroppo, la permanenza di questa “contabilità omerica” nella molto più recente prassi duramente censurata dalla Corte costituzionale testimonia come la tolleranza verso questa grave plaga di illegittimità abbia oscurato, negli stessi soggetti titolari del potere sostitutivo e della vigilanza, la priorità operativa di una sua tempestiva e definitiva rimozione. Dunque, la stessa Corte dei conti dovrebbe affinare le proprie competenze operative non solo per accertare ma anche per modificare le illegalità contabili⁵². Nell’ambito del controllo è utile ricordare sotto questo profilo funzionale il diniego parziale o totale di parifica del rendiconto regionale; la rettifica del risultato di amministrazione e il blocco delle spese non coperte nei bilanci degli enti locali. Nell’ambito della giurisdizione sotto il medesimo profilo funzionale vanno menzionati l’azione di responsabilità verso i responsabili della mancata tenuta delle scritture contabili⁵³; il giudizio di conto e quello di resa del conto nei confronti di coloro che maneggiano danaro o valori senza tenere un’appropriata registrazione.

Infine, nella stessa giurisdizione pensionistica un atteggiamento rigoroso dovrebbe essere rivolto a quelle amministrazioni che non versano o non hanno versato la contribuzione ai soggetti ricorrenti, cui la Corte dei conti riconosce il diritto ad una maggiore entità del vitalizio.

Ma anche nell’ambito dei riscontri macroeconomici sull’effettività e sulle risultanze delle politiche pubbliche in materia sociale si pongono analoghi problemi. Per esempio chi controlla e con quali criteri verifica a quanto ammontano gli accertamenti e gli incassi dei vari contributi di solidarietà disposti dalla legislazione più recente e il loro concreto utilizzo? È evidente la necessità di riscontrare con precisione le modalità con cui vengono incamerati e ridestinati i molto reclamizzati recuperi delle percezioni indebite in materia pensionistica e previdenziale e con quali criteri vengono contabilizzate tali operazioni nel bilancio dell’INPS e in quello dello Stato. Analogamente dovrebbe dirsi per la valutazione in termini di costi e benefici degli interventi disposti a carico e a favore degli amministrati nell’ambito delle politiche previdenziali.

In definitiva la correttezza delle registrazioni è un elemento in cui la trasparenza e la chiarezza diventano indefettibili requisiti di legalità sostanziale; sulla magistratura contabile gravano nei diversi livelli funzionali gli oneri della loro verifica⁵⁴.

⁵² Sul punto P. ZITOLI, *Il risultato di amministrazione degli enti territoriali nella giurisprudenza della Corte costituzionale - Alcuni riflessi sulla giurisprudenza di merito*, in *Foro Europa*, 2, 2018.

⁵³ La sentenza della Corte costituzionale n. 228 del 2017 ha precisato che appartengono alla funzione giurisdizionale « a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL); b) l’attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL); c) l’accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell’applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL)».

⁵⁴ L’esigenza di questo sindacato di legittimità sostanziale è resa ancor più forte dal fenomeno di proliferazione dei soggetti abilitati a disporre discrezionalmente delle pubbliche risorse: decreti direttoriali, gestioni commissariali, gestioni

7. Brevi conclusioni

Le riflessioni innescate dall'orientamento giurisprudenziale della Consulta, di cui la sentenza n. 168 del 2021 è l'ultima significativa manifestazione, sembrano confermarne la sua decisiva importanza sia per la dogmatica dei diritti sociali, sia per l'idea di ordinamento giuridico europeo che si va delineando in *subiecta materia*.

Il metodo e l'approccio alla tematica della dimensione sovranazionale dei diritti sociali adottati dal Giudice delle leggi italiano sembra promuovere una positiva interazione tra esperienze costituzionali per uno *step* interattivo ulteriore rispetto a quello del semplice dialogo tra Corti.

Il reciproco condizionamento tra regole giuridiche nazionali e sovranazionali – inevitabile nell'attuale processo di osmosi tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo – viene declinato dalla Consulta in funzione della certezza del diritto e del supporto ai giudici di merito in ambito nazionale senza contrapporsi al diritto europeo ma piuttosto prendendo a riferimento i profili di maggiore compatibilità con la nostra Costituzione. La linea adottata dalla Corte costituzionale può essere definita una “*cross fertilization*”, attraverso cui la Corte travasa nel complesso scenario europeo una esperienza ermeneutica idonea ad essere riprodotta in altri contesti nazionali.

fuori bilancio – ove non conciliati rigorosamente nelle scritture di bilancio ivi comprese quelle dello Stato – impediscono di dare un connotato coerente e complessivo ai risultati delle politiche di bilancio, elemento indispensabile per intestare ai titolari del mandato elettivo i risultati del proprio operato e per verificare l'effettiva consistenza della solidarietà intergenerazionale.