

## **I LEA non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un *trend* giurisprudenziale in consolidamento**

FABIO MASCI\*

---

**Nota a Corte Costituzionale**, sentenza n. 62 del 10 aprile 2020.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0062s-20.html>.

---

### **Sommario**

1. *Petitum, causa petendi e decisum*: un approccio diretto alla sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2020, n. 62. – 2. La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8. – 2.1. Un dovuto *excursus* processuale. – 2.2. – Oggetto e parametro di giudizio. – 2.3. Le difese dello Stato e della Regione Siciliana. – 2.4. La decisione della Corte costituzionale. – 3. Un *trend* giurisprudenziale in consolidamento. – 4. La redazione costituzionalmente orientata dei bilanci pubblici.

**Data della pubblicazione sul sito:** 10 novembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

F. MASCI, *I LEA non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un trend giurisprudenziale in consolidamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottore di ricerca in Business, institutions, markets (s.s.d. Diritto costituzionale) nell'Università degli studi "Gabriele d'Annunzio" di Chieti e Pescara. Indirizzo mail: [fmasci@luiss.it](mailto:fmasci@luiss.it).

**1. *Petitum, causa petendi e decisum*: un approccio diretto alla sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2020, n. 62**

La sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2020, n. 62 ha ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 4 e 5, dell'articolo 45 e dell'articolo 99, commi da 2 a 17 e comma 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, recante "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale".

A un dato eminentemente processuale, il giudizio è stato promosso in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, che in riferimento alla prima delle disposizioni impugnate, ha lamentato la violazione dell'articolo 81, comma 3, e dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), e comma 3, della Costituzione; in relazione alla seconda, dell'articolo 81, comma 3, e dell'articolo 117, comma 3; e in ordine alla terza, dell'articolo 81, comma 3.

Ebbene, a un'esegesi oltremodo sommaria del *petitum* e della *causa petendi*, il ricorrente ha eccepito la non sostenibilità finanziaria dei maggiori oneri derivanti da spese inopinatamente contratte dalla Regione Siciliana. Più nel dettaglio, per quanto concerne l'asserita illegittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 4 e 5, il Presidente del Consiglio dei ministri ha evidenziato che la retrocessione delle accise in favore della Regione, non precipitando in un contestuale incremento di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, avrebbe comportato oneri privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato. Di converso, per quanto attiene all'indubbiato articolo 45, il ricorrente ha osservato che il Fondo predisposto per il personale in quiescenza del liquidando Ente Acquedotti Siciliani (EAS), essendo speciale, transitorio e ad esaurimento, non avrebbe disposto della copertura finanziaria e di legge atta a legittimare l'introduzione di ulteriori trattamenti pensionistici (nella specie, integrativi di quelli già finanziati). Infine, quanto al denunciato articolo 99, commi da 2 a 17 e comma 25, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato che le spese sopraggiunte a margine della riprogrammazione dei fondi europei sarebbero state prive di idonea copertura finanziaria.

Pertanto, come evincibile dalla rendicontazione delle doglianze suddette, «[i] profili di illegittimità ruotano ... tutti attorno a un equilibrio di bilancio che poggia su indicazioni di risorse inaffidabili e incerte e ... il vizio che accomuna tutte le contestazioni è quello di una poco attendibile copertura finanziaria delle spese»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> C. BUZZACCHI, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, 664. Sulla falsa riga delle considerazioni che precedono, e al fine di porre in essere un parallelismo tra la pronuncia in commento e la sentenza della Corte costituzionale 28 gennaio 2020, n. 4, F. GUELLA, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione*

Atteso quanto precede, e a fronte di ragioni che saranno approfonditamente esposte nei paragrafi successivi, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 31, commi 4 e 5, e la non fondatezza delle questioni afferenti all'articolo 45 e all'articolo 99, commi da 2 a 17 e comma 25.

## **2. La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8**

Come desumibile sopra, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dinanzi al Giudice delle leggi sono plurime. Cionondimeno, l'oggetto della presente trattazione è circoscritto alla prima delle questioni citate, ovvero a quella concernente la legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 4 e 5. A tal proposito, giova rammentare che le disposizioni in menzione disciplinano le relazioni intercorrenti tra Stato e Regione Siciliana nella determinazione della spesa sanitaria. D'altronde, la delimitazione dell'indagine<sup>2</sup> è "suggerita" dalla stessa crisi pandemica<sup>3</sup>, che tende a traslare l'asse del dibattito giuspubblicistico sul finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA).

### **2.1 Un dovuto *excursus* processuale**

Stanti le richiamate premesse, e al precipuo intento di ricostruire la genesi dei fatti di causa<sup>4</sup>, è dirimente analizzare, pur succintamente, la sentenza della Corte

---

*fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020; R. PESCATORE, *Dalla regola tecnica alla rilettura dei principi costituzionali: le ragioni dell'autonomia, della sana gestione finanziaria e della solidarietà nella sentenza n. 4/2020 della Corte costituzionale*, in *Diritto & conti. Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2020; M. VALERO, *Il suum cuique tribuere ("a ciascuno il suo") nelle relazioni tra Stato ed autonomie*, in *Diritto & conti. Bilancio, comunità, persona*, 2 febbraio 2020.

<sup>2</sup> Tale è l'impostazione metodologica di commentatori ben più illustri, C. BUZZACCHI, *Ult. op. cit.*, 663-664; F. SUCAMELI, *La tutela multilivello del diritto alla salute: guida alla lettura di Corte cost. sent. n. 62/2020*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 17 aprile 2020.

<sup>3</sup> In merito agli "effetti costituzionali" della crisi pandemica, si rinvia a M. CAVINO, L. CONTE, M. MALVICINI, S. MALLARDO, *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al Covid-19*, Napoli, 2020.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione più approfondita nel merito, si vedano C. BUZZACCHI, *LEA, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2019; G.P. DOLSO, *Ancora un tassello nella elaborazione giurisprudenziale del processo costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020; G. RAGONE, *L'attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative. Riflessioni a*

costituzionale 24 luglio 2019, n. 197, che costituisce l'antecedente processuale della sentenza in commento.

Difatti, nella specie, il Giudice delle leggi aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 34 e 35 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, ma aveva riservato a separata pronuncia la decisione delle questioni promosse in riferimento all'articolo 31, commi 4 e 5, disponendo, con ordinanza allegata<sup>5</sup>, che la Regione Siciliana e il Presidente del Consiglio dei ministri fornissero le informazioni espressamente richieste e producessero i documenti appositamente indicati.

In particolare, a un'esegesi dell'ordinanza predetta<sup>6</sup>, la Regione Siciliana era stata intimata a inviare un estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018, con analitica indicazione delle partite di entrata e di spesa e dei relativi stanziamenti. In parallelo, era stato ingiunto al Presidente del Consiglio dei ministri d'inviare le risultanze del monitoraggio sullo stato di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale nella Regione Siciliana, distinguendo risorse stanziato dallo Stato, risorse stanziato dalla Regione e flussi finanziari reciprocamente intervenuti. Infine, era stato prescritto ad ambo le parti di fornire informazioni in merito alle modalità di determinazione e quantificazione dei LEA, alla quota nominale di finanziamento ad essi destinata e alla cronologia delle erogazioni.

In buona sostanza, la Corte costituzionale aveva chiesto a Stato e Regioni di dimostrare, tramite l'indicazione dei flussi di bilancio, che l'esatta "perimetrazione" dei LEA fosse stata simmetricamente inverata nei rispettivi bilanci. E ciò in quanto le questioni promosse dallo Stato – *de facto* connesse alla disciplina delle relazioni finanziarie intercorrenti con la Regione – erano

---

*marginale della sentenza costituzionale n. 197 del 2019, in Osservatorio costituzionale, n. 1/2020.*

<sup>5</sup> Sul ricorso all'ordinanza istruttoria nell'ambito dei giudizi costituzionali, G. RAGONE, *Ult. op. cit.*, 230-234. Sullo statuto normativo dell'istruttoria costituzionale, l'Autrice richiama espressamente A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 60; M. CHIAVARIO, *Ordinanze interlocutorie della Corte costituzionale nei giudizi di legittimità promossi in via incidentale*, in AA. VV. (a cura di), *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 234; G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, 2012, p. 252. Sull'ammissibilità delle deposizioni orali, la stessa Autrice rinvia a A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, 230; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p. 1047. Sull'effettivo utilizzo del potere istruttorio, ancora l'Autrice indica M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018, p. 50.

<sup>6</sup> Si veda, G.P. DOLSO, *Ult. op. cit.*, 378 ss.

caratterizzate dalla «*trasversalità e [dal]la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa*»<sup>7</sup>. Pertanto, a fronte degli argomenti sviluppati in giudizio dalle parti, e al fine di accertare la copertura giuridico-finanziaria dei LEA, il Giudice delle leggi aveva subordinato l'esame delle censure citate alla verifica della corretta determinazione quantitativa e finalistica delle poste di bilancio richiamate dall'articolo 31, commi 4 e 5.

E allora, a fronte dei rilievi in menzione, la sentenza 24 luglio 2019, n. 197 non può che assurgere a ineludibile protasi della sentenza 10 aprile 2020, n. 62.

## 2.2 Oggetto e parametro di giudizio

All'esito dell'*excursus* processuale che precede, e data la complessità della questione in indagine, è d'obbligo soffermarsi, con particolare attenzione, sull'oggetto e sul parametro di giudizio.

A tal riguardo, e per avere un quadro d'insieme, è doveroso premettere che la legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha disciplinato il finanziamento della spesa sanitaria nelle more di un completo trasferimento in capo al bilancio regionale. A onor del vero, detto trasferimento si sarebbe dovuto completare entro l'anno 2007, tuttavia, a causa della mancata attuazione di alcune disposizioni dello Statuto regionale, l'ammontare di finanziamento previsto per l'anno 2009 (49,11%) era stato confermato anche per gli anni successivi. In siffatto contesto, i commi 4 e 5 dell'articolo 31 hanno disciplinato la retrocessione delle accise in favore della Regione Siciliana, ma non hanno previsto un contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, 'sì da generare oneri privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato.

Più nello specifico, l'articolo 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 dispone che «*[a]l fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione siciliana, la misura del concorso della Regione a tale spesa è pari al 44,85 per cento per l'anno 2007, al 47,05 per cento per l'anno 2008 e al 49,11 per cento per l'anno 2009*». Nell'immediato prosieguo, il comma 831 precisa che «*[l]'applicazione delle disposizioni di cui al comma 830 resta sospesa fino al 30 aprile 2007. Entro tale data dovrà essere raggiunta l'intesa preliminare all'emanazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia sanitaria [...]. In caso di mancato raggiungimento*

---

<sup>7</sup> Par. 3.1, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 2019, n. 197. Sul punto specifico, cfr. F. CORTESE, *Più amministrazione fa bene alla salute*, in *laCostituzione.info*, 14 novembre 2017; P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche "in scienza e coscienza" e vincoli alle Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 aprile 2018.

*dell'intesa entro tale data, il concorso della Regione siciliana di cui al comma 830 è determinato, per l'anno 2007, in misura pari al 44,09 per cento». In espressa continuità con la disposizione da ultimo citata, l'articolo 1, comma 832, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 chiarisce che «[n]elle norme di attuazione di cui al comma 831, è riconosciuta la retrocessione alla Regione siciliana [...] del gettito delle accise [...]; tale retrocessione aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830».*

Ebbene, la ricognizione in menzione è prodromica all'analisi dell'articolo 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8. Difatti, in ordine al suddetto comma 4, «[i]l Ragioniere generale della Regione, a seguito delle norme di attuazione di cui all'articolo 1, comma 831, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 [...], è autorizzato ad iscrivere in bilancio [...] la somma che è destinata alla maggiore spesa prevista dall'articolo 1, comma 830, della medesima legge [...] o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale». In parallelo, il succitato comma 5 sancisce che «[p]er gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è disposto, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 [...], e nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione, uno specifico accantonamento in apposito fondo». Ciò posto, il menzionato articolo 10, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 statuisce che «[g]li importi previsti nei [fondi globali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio] rappresentano il saldo fra accantonamenti di segno positivo [...] e accantonamenti di segno negativo [...]. L'utilizzazione degli accantonamenti di segno positivo è subordinata all'entrata in vigore del provvedimento legislativo presentato dalla Giunta all'Assemblea regionale siciliana relativo al corrispondente accantonamento di segno negativo [...]».

Atteso il paradigma predetto, e come anticipato sopra, l'articolo 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 è stato censurato in riferimento all'articolo 81, comma 3, e all'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), e comma 3, della Costituzione. Per cui, a un'esegesi combinata dell'oggetto e del parametro di giudizio, le disposizioni impugnate pregiudicherebbe sia l'equilibrio di bilancio che l'erogazione delle prestazioni sanitarie inerenti ai LEA.

### 2.3 Le difese dello Stato e della Regione Siciliana

In espressa continuità con il paragrafo che precede, e al precipuo intento di rappresentare le asserite illegittimità costituzionali, è indifferibile analizzare le pretese vantate dalle parti.

Nella specie, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito che, in assenza di un contestuale incremento di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, la retrocessione delle accise in favore della Regione Siciliana avrebbe comportato oneri privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato. Parallelamente, ha lamentato che la destinazione ad altre finalità della maggior spesa da accantonare per la sanità avrebbe pregiudicato la garanzia dei LEA. Infine, estendendo il portato delle doglianze succitate, ha evidenziato come siffatta destinazione sarebbe precipitata nella violazione del parametro posto a presidio della tutela della salute, ovvero dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

In sintesi, il ricorrente ha ritenuto che il legislatore regionale, autorizzando l'iscrizione in bilancio di una somma alternativamente destinabile alla maggior spesa sanitaria o al ripianamento del debito pubblico regionale, ha omesso di considerare che la somma in menzione avrebbe dovuto garantire l'esclusiva copertura degli ulteriori oneri sanitari, in quanto preposta *ex lege* al finanziamento in *surplus* della spesa sanitaria. Per cui, nel destinare la spesa sanitaria ad altre finalità, l'articolo 31, comma 4, avrebbe violato l'articolo 117, comma 3, della Costituzione in materia di tutela della salute. Inoltre, qualora la ridestinazione di spesa non fosse stata sufficiente a garantire il finanziamento dei LEA, la disposizione impugnata avrebbe violato anche l'articolo 117, comma 2, lettera m).

Invece, per quanto specificamente attiene all'asserita illegittimità dell'articolo 31, comma 5, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato che, nelle more degli accordi con lo Stato, e dunque in assenza di presupposto giuridico, fossero stati disposti un accertamento in entrata delle somme riferite all'attuazione dell'articolo 1, comma 832, e un apposito accantonamento. Date tali premesse, e nell'osservare che la retrocessione del gettito delle accise avrebbe dovuto operare simmetricamente all'incremento di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, il ricorrente ha evidenziato che l'articolo 31, comma 5, si sarebbe posto in contrasto con l'articolo 53 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in ordine al quale l'accertamento dell'entrata derivante dal gettito *de quo* era subordinata «[al]la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che [desse] luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata» e a fronte del quale «[n]on [potevano] essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non [fosse venuto] a scadenza nello stesso esercizio finanziario». Vieppiù, e in correlazione espressa con il contrasto predetto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sostenuto che la disposizione impugnata avrebbe violato l'articolo 81, comma 3, e l'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.

In conclusione, a un compendio delle doglianze citate, «[i]l primo pregiudizio riguarda l'equilibrio di bilancio: per rispettare l'articolo 81, comma 3, della Costituzione, andrebbe accantonata la copertura per maggiore spesa sanitaria. Ma, in considerazione del fatto che la situazione finanziaria dell'ente è da anni in disavanzo, ed è dunque bisognosa di risanamento, l'altro interesse che potrebbe risultare

*pregiudicato è la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, che, più in generale, si traduce nella violazione del parametro posto a presidio della tutela della salute»<sup>8</sup>.*

D'altro canto, in merito alle censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione Siciliana ha rammentato che l'articolo 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha sancito il progressivo aumento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria (elevatasi dal 42,50% dell'anno 2006 al 49,11% degli anni 2009 e seguenti). Tuttavia, la stessa convenuta ha ricordato che i successivi commi 831 e 832 hanno differito l'applicazione del comma 830 al 30 aprile 2007, data entro la quale si sarebbe dovuta raggiungere, tra Stato e Regione Siciliana, l'intesa relativa all'emanazione delle disposizioni di attuazione dello statuto regionale – con la precisazione che, in caso di mancato raggiungimento della menzionata intesa, sarebbe scattata, per l'anno 2007, una percentuale di compartecipazione alla spesa sanitaria pari al 44,09%.

Ebbene, stando alle richiamate disposizioni attuative, lo Stato avrebbe dovuto corrispondere alla Regione Siciliana la retrocessione del gettito delle accise per una percentuale non inferiore al 20% e non superiore al 50%. Più nel dettaglio, detta percentuale sarebbe aumentata all'aumentare del concorso regionale alla spesa sanitaria. Altrettanto nel dettaglio, la quota di accise da retrocedere alla Regione Siciliana sarebbe stata determinata da uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Cionondimeno, la convenuta ha osservato che lo Stato ha subordinato la citata retrocessione al superamento di una percentuale del 49,11% e, sul presupposto della natura non perentoria del termine di stipula dell'intesa tra Stato e Regione Siciliana, ha opposto la tesi della valenza triennale della disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 830, affermando che, in assenza della menzionata intesa, sarebbe rientrata in vigore la disposizione di cui all'articolo 1, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che aveva attestato al 42,50% la misura ordinaria della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria.

Sicché, non potendo beneficiare della retrocessione predetta, la convenuta ha spiegato che l'onere d'innalzamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria regionale è rimasto a carico del solo bilancio regionale. E allora, ritenendo che un'intesa con lo Stato potesse intervenire anche *a latere* della scadenza prevista dall'articolo 1, comma 831, la Regione Siciliana ha chiarito di aver adottato l'articolo 31, commi 4 e 5, con l'auspicio che l'intesa succitata fosse oggetto di trattazione nell'ambito della rinegoziazione degli accordi tra Stato e Regione, nel

---

<sup>8</sup> C. BUZZACCHI, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, cit., p. 666.



solco del percorso negoziale già indicato nella sentenza della Corte costituzionale 10 febbraio 2015, n. 19<sup>9</sup>.

#### 2.4 La decisione della Corte costituzionale

Prima di addivenire a decisione, la Corte costituzionale ha posto in essere ineludibili considerazioni preliminari.

Anzitutto, ha premesso che il giudizio in commento è emblema del contenzioso che oppone Stato e Regione Siciliana nella perimetrazione del concorso regionale al finanziamento della spesa sanitaria. Difatti, come sottolineato dal Giudice delle leggi, il finanziamento della sanità siciliana, a differenza di quello delle altre autonomie speciali<sup>10</sup>, è legato, anche in ragione di un complesso piano di rientro del debito pregresso, al concorso dello Stato. Secondo poi, la stessa Corte costituzionale ha puntualizzato che la retrocessione delle accise – funzionale alla compensazione delle minori risorse acquisite dalla sanità regionale – non ha mai trovato attuazione a causa del mancato accordo tra Stato e Regione Siciliana.

Pertanto, a fronte di siffatte considerazioni preliminari, il Giudice delle leggi ha ritenuto necessario accertare la copertura giuridico-finanziaria dei LEA e la corretta determinazione quantitativa e finalistica delle poste di bilancio richiamate dalle disposizioni censurate. A tal proposito, si è premurato di valutare le documentazioni richieste con la menzionata ordinanza del 24 luglio 2019. In ipotesi, dettagliando rilievi analizzati sopra, la Corte costituzionale aveva intimato a Stato e Regione Siciliana d’inviare informazioni e documenti che attestassero la conformità dei rispettivi bilanci alle previsioni dell’articolo 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, relative alla trasparenza dei conti sanitari e alla finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali.

---

<sup>9</sup> Cfr., R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 luglio 2015.

<sup>10</sup> Ampiamente, C. BUZZACCHI, *Perequazione e specialità: quando la leale collaborazione arretra davanti alla salvaguardia dei vincoli di finanza pubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019; F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 marzo 2019; E. TALARICO, *Quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019*, in *Diritto & conti. Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2019; C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020.

Atteso quanto precede, la Regione ha ottemperato nei termini agli incumbenti suddetti. Al contrario, essendo stata depositata oltre i sessanta giorni prescritti, la documentazione prodotta dallo Stato è stata dichiarata inammissibile.

Ciò posto, e pur in assenza di allegazioni statali, il Giudice delle leggi ha dedotto che la legge finanziaria e il bilancio di previsione della Regione Siciliana non sono stati redatti in conformità alle statuizioni dell'articolo 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Detto altrimenti, le poste di entrata e di spesa sono state aggregate secondo prospetti macroeconomici privi della catalogazione giuridica e finalistica prevista dalla disposizione in ultimo citata – che, per inciso, è attuativa dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

Inoltre, in espressa continuità con le deduzioni in menzione, la Corte costituzionale ha rilevato che la convenuta non è stata in grado di garantire il finanziamento delle prestazioni sanitarie costituzionalmente vincolate. Difatti, l'esame della documentazione prodotta ha rivelato incongruenze tra la quantificazione dei LEA e le certificazioni dei flussi finanziari ad essa afferenti, appalesando l'impiego scorretto delle risorse di cui all'articolo 31, commi 4 e 5, della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8.

Infine, a corollario di rilievi siffatti, il Giudice delle leggi ha aggiunto che il monitoraggio congiuntamente effettuato dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA e dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti ha attestato l'assenza di predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA e la sussistenza di gravi criticità in ordine a singole categorie di prestazioni. In buona sostanza, nel sottolineare che il finanziamento dei LEA non è mai stato soggetto a preventiva fissazione (né in sede di legge finanziaria né in sede di legge di bilancio), la Corte costituzionale ha chiarito che le risorse all'uopo destinate sono state determinate in ragione dei flussi risultanti dalla sommatoria delle rimesse statali in corso d'anno e in base agli impegni di spesa attestati dalla Regione.

Delineato il paradigma *de quo*, e al fine di motivare la propria decisione, il Giudice delle leggi ha affermato che le disposizioni asseritamente violate – e dunque l'articolo 81, comma 3, e l'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), e comma 3, della Costituzione – atteggiano i propri rapporti in termini di dipendenza reciproca.

Invero, stando alle argomentazioni della Corte, i LEA sono posti a presidio del diritto alla salute, ma la loro identificazione normativa non è garanzia di effettività per il diritto in parola. Infatti, come statuito dalla sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, *«una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [alla salute] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali»* perché *«[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne*

*la doverosa erogazione»<sup>11</sup>. E allora, per dirlo ancora con il Giudice delle leggi, «se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. È in quanto riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento. Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute»<sup>12</sup>.*

A un ulteriore sviluppo delle considerazioni che precedono, la Corte costituzionale ha chiarito che la funzione sanitaria pubblica è esercitata su due livelli di governo: quello statale, preposto alla definizione dei LEA e del loro finanziamento, e quello regionale, cui pertiene l'organizzazione territoriale del servizio e l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli *standard* costituzionali. Chiosando, il Giudice delle leggi ha specificato che la presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che, nel rispetto delle competenze reciproche, disciplini i rapporti di collaborazione tra gli enti predetti, e «[c]iò al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica»<sup>13</sup>.

Per cui, a fronte di quanto sinora argomentato, la Corte costituzionale ha dichiarato fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento

<sup>11</sup> Par. 11, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 16 dicembre, n. 275. Vedi, A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2017; R. CABAZZI, *Diritti incomprimibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi*, n. 10/2017; L. MADAU, *«È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»*. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017.

<sup>12</sup> Par. 4.3, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2020, n. 62.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

all'articolo 81, comma 3, e 117, comma 2, lettera m), e comma 3, della Costituzione. Al contrario, ha dichiarato inammissibile per carenza del procedimento argomentativo quella proposta in riferimento all'articolo 117, comma 2, lettera e).

In ordine alla violazione dell'articolo 81, comma 3, il Giudice delle leggi ha affermato che non è legittimo demandare a un dirigente della Ragioneria l'iscrizione e l'accertamento di somme incerte, illiquide e/o inesigibili. In particolare, prendendo le mosse dall'articolo 46, commi da 1 a 3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ha sottolineato che le somme citate sono «quantificate con i canoni del fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale provvede a sterilizzare le entrate di incerta realizzazione, in modo che esse non possano alterare l'entità complessiva delle spese, le risultanze del bilancio di previsione e quelle del rendiconto»<sup>14</sup>. Inoltre, a margine, ha chiarito che il concorso statale alla mancata attuazione dell'articolo 1, commi 830, 831 e 832, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 «non può sanare la violazione dell'art. 81 Cost., poiché le norme impugnate – anziché perimetrare in sede previsionale le risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei LEA, coerentemente con il precetto dell'art. 81, terzo comma Cost., che impone di costruire gli equilibri inerenti all'esercizio di competenza e all'intero triennio – hanno previsto anomale forme di iscrizione e di accertamento ex lege (i denunciati commi 4 e 5 distinguono, in ordine alle contestate risorse, l'iscrizione in bilancio prevista per l'esercizio 2018 e l'accertamento previsto per il biennio successivo). Ciò con finalità ben diverse dalla garanzia di finanziamento dei LEA»<sup>15</sup>. In buona sostanza, il Giudice delle leggi si è doluto dell'irragionevole iscrizione in bilancio di una risorsa improbabile nell'*an*, nel *quantum* e nel *quomodo*, dal momento che le transazioni finanziarie afferenti ai LEA, pur se analiticamente indicate in entrata e in uscita, non sono in alcun modo rapportate alle poste di bilancio di cui all'articolo 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Contiguamente, e ancora in ragione della documentazione prodotta dalla Regione, la Corte costituzionale ha attestato l'insussistenza di relazioni giuridiche tra l'articolo 31, commi 4 e 5, e la parte passiva del bilancio – elemento atto a provare che le risorse contestate siano state effettivamente destinate all'erogazione dei LEA. Nella specie, con particolare riferimento all'articolo 31, comma 5, il Giudice delle leggi ha desunto che le risorse derivanti dalla retrocessione del gettito delle accise, essendo convogliate nel fondo contenente «il saldo fra accantonamenti di segno positivo [...] e accantonamenti di segno negativo», hanno concorso a determinare, sulla base del principio di universalità del bilancio sotteso all'enunciato in menzione, i saldi destinati alla spesa indifferenziata anziché quelli

---

<sup>14</sup> Par. 4.4.1, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2020, n. 62.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

vincolati ai livelli essenziali di assistenza. Similmente, la Corte costituzionale ha specificato che l'articolo 31, comma 4, destinando al «*ripianamento del debito pubblico regionale*», e non al finanziamento dei LEA, il contributo statale di cui all'articolo 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contrasta anch'esso l'articolo 81, comma 3, della Costituzione. Per cui, ferma restando l'impossibilità d'iscrivere in bilancio somme incerte, illiquide e inesigibili, il paradigma "iscrizione-accantonamento" poc'anzi descritto modifica infedelmente le risultanze degli esercizi di riferimento, pregiudicando il principio costituzionalmente garantito dell'equilibrio budgetario.

Pronunciatosi in riferimento alla violazione dell'articolo 81, comma 3, il Giudice delle leggi ha asserito che le modalità di allocazione delle risorse disciplinate dalle disposizioni impugnate violano anche l'articolo 117, comma 2, lettera m), e comma 3, della Costituzione, poiché contrastano con l'obbligo indefettibile di destinare la retrocessione delle accise al finanziamento dei LEA. Difatti, stando alle argomentazioni della Corte, l'assenza di qualsiasi collegamento teleologico tra le somme derivanti dall'ipotetica intesa Stato-Regione e le somme indirizzate alla spesa sanitaria precipita in una distorsione del vincolo di scopo delle eventuali erogazioni statali. In altri termini, le risorse eventualmente riconosciute dallo Stato sono assoggettate a un vincolo di destinazione assolutamente incompatibile con l'allocazione contabile prevista dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'articolo 31. A tal proposito, il Giudice delle leggi ha puntualizzato che non assume rilevanza alcuna l'eccezione sollevata dalla Regione Siciliana in ordine all'asserita latitanza dello Stato nella determinazione del Fondo sanitario regionale e dall'individuazione delle modalità di retrocessione delle accise, poiché l'integrale finanziamento dei LEA è aprioristicamente pregiudicato dai meccanismi finanziario-contabili introdotti dalle disposizioni impugnate. Detto altrimenti, una volta individuate risorse statali e regionali di ammontare pari alla corretta quantificazione dei LEA, la legge finanziaria e quella di bilancio avrebbero dovuto vincolare dette risorse all'erogazione dei succitati livelli essenziali di assistenza.

Dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, la Corte costituzionale ha posto l'accento sulle modalità di traduzione finanziaria delle previsioni normative concernenti i LEA. A particolare riguardo, ha affermato che i costi unitari avrebbero dovuto essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle base delle altre circostanze (normative e fattuali) che incidono sulle dinamiche di spesa per le prestazioni sanitarie. In espressa continuità con sopra, ha aggiunto che la menzionata proiezione estimatoria avrebbe dovuto essere aggiornata in corso di esercizio, conformemente alle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica. Di conseguenza, nel sussumere la garanzia dei LEA entro il paradigma del principio di leale cooperazione, il Giudice delle leggi ha chiarito che il legislatore statale è chiamato

a predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione e all'attuazione di siffatta garanzia e quello regionale a distinguere il fabbisogno finanziario destinato alle spese incomprimibili da quello assoggettabile a un giudizio di sostenibilità economico-finanziaria. Sicché, in concreto, «*mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa. In definitiva, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario*»<sup>16</sup>. Ciò posto, deve essere considerato costituzionalmente illegittimo qualsiasi sistema di determinazione, calcolo e monitoraggio che non informi il finanziamento e l'erogazione dei LEA alla garanzia della dignità umana.

### 3. Un *trend* giurisprudenziale in consolidamento

Approfondendo la disamina, è indubbio che la sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2020, n. 62 si ponga in espressa continuità con altre recenti pronunce. Difatti, al pari delle sentenze nn. 275/2016, 169/2017<sup>17</sup> e 6/2019<sup>18</sup>, quella testé commentata ha ribadito l'indefettibilità costituzionale della spesa destinata ai LEA, vincolando il legislatore del bilancio al prioritario finanziamento della stessa. In altre parole, ergendo i LEA a presidio di un nucleo di garanzie costituzionali minime, la Corte costituzionale ha disposto che le prestazioni in argomento fossero sottratte a qualsiasi ponderazione di sostenibilità economica.

<sup>16</sup> Par. 4.5, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2020, n. 62.

<sup>17</sup> Vedi, F. CORTESE, *Più amministrazione fa bene alla salute*, in *laCostituzione.info*, 14 novembre 2017; P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche "in scienza e coscienza" e vincoli alle Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 aprile 2018.

<sup>18</sup> F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 marzo 2019; E. TALARICO, *Quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2019.

A una lettura combinata delle pronunce suddette, e allo scopo di delineare il paradigma di tutela approntato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito delle disposizioni attuative dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, è prioritario rappresentare che l'omessa disciplina legislativa del finanziamento destinato ai LEA, osta all'erogazione di prestazioni costituzionalmente infungibili, negando effettività al diritto alla salute. Difatti, come evidente, la garanzia di una prestazione postula la disponibilità finanziaria dell'ente che la eroga. E, allo stesso modo, l'iscrizione in bilancio di risorse promiscuamente stanziata non garantisce che una prestazione sia effettivamente erogata. Invero, a fronte di riferimenti numerici complessivi, il finanziamento *de jure* destinato alla prestazione "x" è *de facto* destinabile alla prestazione "y". Di conseguenza, innanzi a stanziamenti generici e indefiniti, il finanziamento dei LEA non vanta priorità alcuna rispetto agli altri finanziamenti.

E allora, posto che l'omessa disciplina dei finanziamenti e la loro mancata (o indeterminata) iscrizione in bilancio non possono vulnerare l'effettività di prestazioni costituzionalmente infungibili, il Giudice delle leggi ha sussunto i LEA entro un apposito paradigma di determinazione, quantificazione, finanziamento ed erogazione.

In particolare, stando alle sentenze succitate, una volta che sia *ex ante* identificato il *minimum constitutional guarantee* sotteso a un determinato diritto fondamentale, non possono intervenire condizionamenti finanziari che coartino *ex post* l'effettività di quel livello essenziale di diritto<sup>19</sup>.

A un ulteriore sviluppo del paradigma in menzione, la Corte costituzionale ha sottolineato che la trasversalità e la primazia del diritto alla salute impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria che occupa Stato e Regioni, *a fortiori* se oggetto di confronto è l'erogazione delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione. Atteso quanto precede, il legislatore statale è tenuto a predisporre gli strumenti normativi idonei all'attuazione dei LEA, di modo che il loro riconoscimento costituzionale non sia circoscritto alla previsione programmatica, ma acquisisca i tratti della garanzia. Specularmente, il legislatore regionale è chiamato a individuare metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato alle spese incompressibili da quello afferente a spese suntuarie<sup>20</sup>.

Ebbene, in ordine alle considerazioni che precedono, è indubbio che la determinazione dei LEA costituisca un obbligo dello Stato, ma è altrettanto

<sup>19</sup> Su tutte, par. 11, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 16 dicembre, n. 275.

<sup>20</sup> Vedi, par. 9.3.1, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 12 luglio 2017, n. 169; par. 4.2, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 14 novembre 2013, n. 273.

indubbio che la loro proiezione in termini di fabbisogno coinvolga necessariamente le Regioni. Pertanto, se *ratio* dei LEA è quella di assicurare effettività al predetto *minimum constitutional guarantee*, la fisiologica dialettica tra Stato e Regioni non può che atteggiarsi nei termini della leale collaborazione. Per cui, è indiscutibile che i costi riferibili ai LEA debbano essere simmetricamente iscritti nel bilancio statale, in quello regionale e in quello delle aziende erogatrici. D'altronde, l'articolo 8, comma 1, della 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", è stentoreo nel disporre che «[a]l fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle Regioni nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 [i decreti di attuazione del citato articolo 119 della Costituzione] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione ... delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); ... b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale».

In definitiva, la collaborazione interistituzionale deve risolversi in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che concorrono a determinare le spese costituzionalmente necessarie. Parimenti, deve tener conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali nello specifico ambito dei LEA. Tutto ciò, ovviamente, al fine di garantirne programmabilità, copertura finanziaria ed erogazione. Di conseguenza, a fronte della discrezionalità politica riconosciuta al legislatore in sede di determinazione dei livelli essenziali, il Giudice delle leggi non può che ritenere illegittime tutte le riduzioni di spesa che limitano *ex post* l'erogazione delle prestazioni citate. Difatti, come visto sopra, la tutela del diritto alla salute è precipitato dell'effettività del suo finanziamento e l'erogazione dei LEA costituisce il limite intrinseco a qualsiasi riduzione di spesa. Tra l'altro, più in generale, la Corte costituzionale ha subordinato la legittimità delle riduzioni di spesa alla tenuta complessiva del sistema di finanza pubblica<sup>21</sup>. Così come, similmente, ha dichiarato che la legittimità costituzionale dei prelievi statali a carico delle autonomie territoriali postula il previo sincronico esame delle manovre di finanza

---

<sup>21</sup> Cfr., sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1983, 123/1992, 370/1993 e 138/1999.



pubblica che dispongono quei prelievi, essendo necessario evitare il consolidamento automatico di contributi e accantonamenti assunti in contesti economici inerenti a pregressi esercizi<sup>22</sup>.

Per cui, stando al paradigma delineato nelle pronunce in menzione, è indubbio che Stato e Regioni concorrano *pro quota* all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito pubblico nazionale. Tuttavia, al precipuo intento di non dimidiare l'autonomia del singolo ente territoriale, e quindi al fine di non compromettere la programmazione e la scansione pluriennale degli obiettivi regionali, il Giudice delle leggi ha specificato che l'equilibrio aggregato deve essere congruente e coordinato a quello di ciascuna componente (sia in fase previsionale che durante il periodo di erogazione della prestazione)<sup>23</sup>.

Atteso quanto precede, è pacifico che la garanzia dei LEA costituisca un vincolo costituzionalmente ineludibile per i compilatori dei bilanci pubblici<sup>24</sup>. Sicché, allo scopo di preservare quel vincolo, Stato e Regioni non possono esimersi dall'attuare il paradigma di tutela sinora descritto<sup>25</sup>. Inoltre, e ancora al fine predetto, sono

---

<sup>22</sup> Così, sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 2017, con nota di F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 gennaio 2018.

<sup>23</sup> In tal senso, sentenza della Corte costituzionale n. 101 del 2018, con nota di F. SUCAMELI, "Patto di stabilità", *principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi*, in *Federalismi*, n. 15/2019.

<sup>24</sup> Cfr., sentenza della Corte costituzionale n. 266/2013, n. 188/2016 (con nota di G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 maggio 2017) e n. 250/2013.

<sup>25</sup> *Ex multis*, sentenze n. 10/2016 (con nota di L. MOLLICA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sent. Corte cost., n. 10 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2016), n. 155/2015 (con nota di C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi*, n. 19/2015; G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori". Nota a commento della sent. n. 155 del 2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 maggio 2016) e n. 10/2015 (con note di I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di iper-giurisdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2015; M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 aprile 2015; A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 aprile 2015; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 aprile 2015; P. VERONESI, *La Corte "sceglie i tempi": sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n.*

tenuti a conformarsi alle «regole numeriche di bilancio» introdotte con la direttiva europea 2011/85/UE dell'8 novembre 2011<sup>26</sup>. Difatti, parafrasando la Corte costituzionale, è «fuor di dubbio che, nel settore della finanza pubblica allargata, le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici, e in particolare tra Stato e Regioni, debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo (non essendo compatibile con i principi di programmazione nell'impiego delle risorse e di tutela preventiva degli equilibri del bilancio che la specificazione della quota di finanziamento di funzioni importanti come quelle inerenti al servizio sanitario regionale sia determinata, nell'an e nel quantum, a esercizio inoltrato e addirittura in periodo vicino al termine dello

---

10/2015, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 aprile 2015; R. ROMBOLI, L'«obbligo» per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 aprile 2015; R. PINARDI, La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività, in *Consulta Online*, n. 1/2015, 220 ss.; M. RUOTOLO, M. CAREDDA, Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; L. ANTONINI, Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 aprile 2015; R. BIN, Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 aprile 2015; A. MORELLI, Tutela nel sistema o tutela del sistema? Il «caso» come occasione della «tutela sistemica» della legalità costituzionale e la «forza politica» del Giudice delle leggi (notazioni a margine di Corte cost. n. 10/2015), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 aprile 2015; A. PIN, E. LONGO, La sentenza n. 10 del 2015: un giudizio di proporzionalità “in concreto” o realistico?, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 aprile 2015; F. GABRIELE, A.M. NICO, Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del “togliere ai ricchi per dare ai poveri” alla legittimità del “chi ha avuto, ha avuto, ha avuto... scordiamoci il passato”, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; S. PANIZZA, L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 aprile 2015; G. BIZIOLI, Eguaglianza tributaria e discriminazione soggettiva dei redditi. A margine della sentenza n. 10 del 2015, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 giugno 2015; R.G. RODIO, Il seguito della sentenza n. 10/2015: verso il giudice a quo quale giudice d'appello (di fatto) sulle decisioni della Corte?, in *Diritti fondamentali*, 5 novembre 2015; V. ONIDA, Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?, in *Rivista AIC*, n. 1/2016.

<sup>26</sup> Capo IV, articoli 5 e 6, della direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, “relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri”, attuata con decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, recante “Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri”.

stesso)»<sup>27</sup>. E allora, in siffatto contesto, l'indeterminatezza delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni non assurge a *vulnus* se – e solo se – la disciplina legislativa dei LEA è fedelmente inverteata in sede di bilancio.

A fronte delle deduzioni che precedono, è evidente che i rapporti tra tutela della salute, erogazione dei LEA ed equilibrio di bilancio si atteggino in termini osmotici. Allo stesso modo, è evidente che il presupposto di quest'osmosi risieda nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”. Difatti, in riferimento alla tutela della salute, il comma 1 del decreto citato statuisce che «[1]a tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività è garantita, nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana, attraverso il Servizio Sanitario Nazionale, quale complesso delle funzioni e delle attività assistenziali dei Servizi Sanitari Regionali e delle altre funzioni e attività svolte dagli enti dalle e istituzioni di rilievo nazionale». Contiguamente, nel porre in essere un parallelismo tra diritto alla salute e garanzia dei LEA, il successivo comma 2, dispone che «[i]Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso risorse pubbliche e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano Sanitario Nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse». Infine, nel disciplinare i rapporti tra garanzia dei LEA ed equilibrio di bilancio, il comma 3 chiarisce che «[1]'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria».

Ebbene, come inferibile dalle disposizioni in parola, la disciplina legislativa dei LEA è condizione necessaria ma non sufficiente a garantire la salute della persona umana. Per cui, individuati *ex ante* i livelli essenziali di una determinata prestazione sanitaria – e dunque “perimetrato” il *minimum constitutional guarantee* che rende effettivo il diritto alla salute – quegli stessi livelli non possono essere finanziariamente condizionati *ex post*. In sintesi, se l'identificazione normativa di un finanziamento è condizione “meramente” necessaria all'attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, l'iscrizione in bilancio di quel finanziamento è condizione “sufficiente” ad assicurare l'erogazione di una prestazione sanitaria essenziale. A tale ultimo riguardo, ovvero al precipuo intento

---

<sup>27</sup> Par. 2, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 9 novembre 2015, n. 252

di salvaguardare l'erogazione, è ineludibile che Stato e Regioni "perimetrino", già in sede previsionale, le risorse necessarie all'integrale soddisfacimento dei LEA. Ciò detto, non può che ritenersi irragionevole l'iscrizione in bilancio di qualsiasi risorsa che risulti improbabile nell'*an*, nel *quantum* e nel *quomodo*. Sicché, definito *ex lege* l'ammontare di finanziamento destinato ai LEA, le transazioni finanziarie a esso afferenti devono essere analiticamente indicate in entrata e in uscita e devono essere rapportate a poste di bilancio appositamente quantificate e vincolate. Difatti, ferma restando l'illegittimità di un'iscrizione riferibile a spese legislativamente non predeterminate, deve ritenersi parimenti illegittima l'iscrizione che, violando destinazioni finanziarie disposte *ex lege*, coarti le risultanze dell'esercizio di riferimento.

In buona sostanza, l'assenza di collegamento teleologico tra le disposizioni legislative concernenti il finanziamento dei LEA e l'iscrizione in bilancio del relativo ammontare mina gli articoli 32, comma 1, e 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, pregiudicando il disegno personalista sotteso all'ordinamento<sup>28</sup>, che – come noto – costituisce «*un'eccedenza di contenuto deontologico, o assiologico che dir si voglia, in confronto con le singole norme*»<sup>29</sup>. Per cui, in aderenza al disegno in menzione, le leggi di bilancio dello Stato e delle Regioni e i bilanci loro correlati devono prevedere un ammontare di risorse pari alla corretta quantificazione dei LEA e le spese all'uopo destinate devono essere integralmente vincolate alla loro erogazione.

#### 4. La redazione costituzionalmente orientata dei bilanci pubblici

Stanti siffatte considerazioni, è indubbio che le modalità di redazione dei bilanci pubblici incidano sulla garanzia dei diritti costituzionali<sup>30</sup>. E, allo stesso modo, è

<sup>28</sup> Sul personalismo costituzionale, su tutti, P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2011, pp. 172 ss.; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, pp. 3 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, p. 7; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, pp. 20 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 54; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, pp. 50 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, p. 949.

<sup>29</sup> E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971, p. 315.

<sup>30</sup> «*Poiché tutti i diritti "costano", [...] la decisione di bilancio interseca non soltanto il piano della forma di governo, [...], ma anche quello della forma di Stato, incidendo sui diritti e sui doveri dei cittadini. La decisione di bilancio assicura, pertanto, il controllo [...] della quantità e della qualità della spesa pubblica rivolta al finanziamento dei diritti costituzionali. E la questione [...] è resa più complessa alla luce del pluralismo territoriale dello Stato costituzionale nella dimensione sovranazionale. Dal primo punto di vista, [...] gli Stati regionali hanno valorizzato l'autonomia finanziaria degli enti decentrati e, quindi, la centralità non più soltanto del bilancio dello Stato, ma di tutti i bilanci pubblici, quale*

altrettanto indubbio che la decisione di bilancio postuli un duplice paradigma di legittimazione. Difatti, la decisione predetta è esito della dialettica che oppone discrezionalità politica nell'impiego di risorse pubbliche e condizionalità finanziarie di matrice eurounitaria<sup>31</sup>. In altre parole, la diastasi che intercorre tra riconoscimento e garanzia di un diritto è funzione della dialettica succitata<sup>32</sup>. E allora, dal momento che tende a traslare la tutela della salute dalla dimensione programmatica del riconoscimento a quella attuativa della garanzia, l'iscrizione in bilancio delle somme destinate al finanziamento dei LEA non può che essere condizione di effettività del personalismo costituzionale,<sup>33</sup>.

Atteso quanto precede, il Giudice delle leggi ha sovente dichiarato che il legislatore è tenuto ad anteporre l'effettiva erogazione dei LEA all'equilibrio di bilancio<sup>34</sup>. Più nel dettaglio, la Corte costituzionale ha chiarito che il disegno costituzionale impone di garantire l'erogazione delle prestazioni personalisticamente indefettibili, e dunque di reperire *a priori* le risorse necessarie al loro finanziamento<sup>35</sup>. Detto altrimenti, il Giudice delle leggi ha sottolineato che i livelli essenziali di prestazione e l'equilibrio di bilancio non costituiscono grandezze comparabili, specificando, al contrario, che atteggiano i propri rapporti in termini di strumentalità (a titolo meramente esemplificativo, è sufficiente rammentare che «[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di quest'ultimo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>36</sup>). Di

---

*strumento di indirizzo politico e di realizzazione di politiche pubbliche. Dal secondo punto di vista, [...] l'Unione europea [...] ha concorso in maniera decisiva a modificare contenuti e procedure della decisione di bilancio e dei controlli sulla finanza pubblica sino alla costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche, segnata da clausole di autolimitazione della sovranità nel governo dei conti pubblici in favore del diritto dell'Unione europea»* così G. RIVOSECCI, *Editoriale. Bilancio, democrazia, diritti e autonomie territoriali*, in *Diritto & conti. Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2020, p. 4.

<sup>31</sup> G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto & conti. Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2020, p. 17.

<sup>32</sup> Ampiamente, F. CORTESE, *Social Welfare: la difficoltà di liberalizzare e di semplificare*, in *Diritto dell'economia*, n. 3/2014, p. 477.

<sup>33</sup> Vedi, G. FERRARA, *Riflessioni sul Diritto costituzionale. Lezioni del corso progredito. Anno accademico 2002- 2003*, s.d., pp. 114-115.

<sup>34</sup> Cfr., B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Diritto & conti. Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2020, p. 45.

<sup>35</sup> In tal senso, F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile"!) della costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 15.

<sup>36</sup> Par. 4.5, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2020, n. 62.

conseguenza, le risorse destinate al finanziamento dei LEA devono essere assoggettate a un processo di allocazione vincolato, che emancipi le prestazioni in argomento da qualsiasi contingenza finanziaria<sup>37</sup>. Difatti, se la garanzia dei diritti sociali è mediata dalla disponibilità di risorse pubbliche, quella dei LEA non soggiace a ponderazione alcuna. Pertanto, al fine di garantire effettività alla programmazione, alla copertura finanziaria e all'erogazione delle prestazioni suddette, i bilanci di Stato e Regioni sono obbligati a porre in essere una simmetrica *actio finium regundorum* dei costi imputabili ai LEA. Nello specifico, il legislatore statale è chiamato a disporre l'*an* e il *quantum* delle prestazioni citate e a iscrivere in bilancio i finanziamenti loro destinati; di converso, in parallelo, il legislatore regionale è tenuto a individuare il fabbisogno e a organizzare l'erogazione territoriale delle prestazioni finanziate.

In buona sostanza, l'individuazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA constano di un articolato sistema, la cui operatività suppone l'agire sinergico dei soggetti in menzione. E allora, per dirlo con la Corte, «*la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA, che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza, che caratterizza la socialità del servizio sanitario*»<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Nello specifico, il Giudice delle leggi ha disposto che «*in sede di programmazione finanziaria, i costi unitari fissati dal D.P.C.M. del 12 gennaio 2017 [devono] essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie*», *ibidem*. A fronte della perdurante inattuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 e degli articoli 26, comma 1, e 27, commi 5 e 7, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, il fabbisogno sanitario è determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. A una disamina più approfondita, le disposizioni inattuate statuiscano che il fabbisogno *standard* di ciascun territorio è precipitato della previa moltiplicazione tra i costi *standard* associati a ciascun livello essenziale e della successiva moltiplicazione tra il prodotto così ottenuto e gli indici di calcolo appositamente selezionati (popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali nonché indicatori epidemiologici territoriali, ecc. ...). Di converso, l'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, afferma che il fabbisogno sanitario è determinato in ragione della "quota capitaria", e cioè applicando una quota fissa per ciascun residente regionale e modulando la stima secondo indici che esprimono le caratteristiche della popolazione residente.

<sup>38</sup> Par. 3.1, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 2019, n. 197.

A margine di siffatta rappresentazione, è oltremodo evidente che la sussunzione della sanità pubblica entro i paradigmi del personalismo costituzionale postuli un'accurata redazione dei bilanci. A tal riguardo, è indifferibile ribadire che il bilancio è un bene pubblico, funzionale alla conoscibilità degli indirizzi politici attuati da Stato e Regioni, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una collettività e a sottoporsi al giudizio di quest'ultima<sup>39</sup>. In altre parole, se il programma politico è fondamento d'investitura democratica, la rendicontazione economico-finanziaria di quanto attuato nel corso del mandato elettorale è misura di eventuali successive rielezioni. Per cui, se la rappresentanza democratica è funzione dei bilanci pubblici, la modalità di redazione di quei bilanci non può che assurgere a strumento di consenso, dal momento che riflette con nitidezza il rapporto tra mandato elettorale e gestione di risorse destinate a pubbliche finalità.

Pertanto, se il bilancio è un bene pubblico<sup>40</sup> atto «a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale»<sup>41</sup>, l'allocatione di risorse implica la necessaria mediazione del disegno personalista sotteso all'ordinamento costituzionale<sup>42</sup>. Di conseguenza, le spese preposte a uno sviluppo dignitoso, libero ed eguale della persona umana non possono che assumere i tratti della priorità costituzionale, imponendosi al pur indefettibile equilibrio di bilancio. Sicché, Stato e Regioni sono costituzionalmente obbligati ad anteporre la garanzia dei LEA a quella delle altre spese, rispondendo in sede costituzionale e contabile – ma anche elettorale – non solo della violazione degli articoli 117, comma 2, lettera m), e 81, comma 3, della Costituzione, ma anche dei principi di dignità umana e di leale collaborazione. Atteso quanto precede, solo un bilancio che “preservi” i LEA dall'irretrattabilità costituzionale dell'armonizzazione, del coordinamento, dell'equilibrio e dei vincoli

---

<sup>39</sup> Par. 3, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2016, n. 184. A tal proposito, G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

<sup>40</sup> Cfr., C. A. CIARALLI, *Il bilancio quale “bene pubblico” e l'esercizio “condizionato” del mandato elettivo riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2018.

<sup>41</sup> Par. 3, *Considerato in diritto*, della sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2016, n. 184.

<sup>42</sup> V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto del lavoro* 1954, p. 73; A. BARBERA, Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975, pp. 50 ss.; A. BALDASSARRE, (voce) *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma 1989, pp. 20 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I Diritti costituzionali*, vol. I, Torino 2001, p. 51; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova 2003, p. 7; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione, persona umana, mercato concorrenziale*, Torino 2010.

europolitani sarebbe in grado di valorizzare la democrazia rappresentativa, la quale – giova ribadirlo – esige la conoscibilità delle modalità con cui le risorse sono prelevate, destinate, autorizzate in bilancio e infine spese.