

**IL PRINCIPIO DELLA ADEGUATA CORRISPONDENZA TRA
RISORSE E FUNZIONI PUBBLICHE CONFERITE ALLE "NUOVE"
PROVINCE. LA LEGGE REGIONALE VENETO DEL 30 DICEMBRE
2016, N. 30, AL VAGLIO DELLA CORTE DEI CONTI, SEZIONE
REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO**
di Matteo Pressi, Università degli Studi di Verona

SOMMARIO: 1. Il riordino delle funzioni delle Province alla luce della l. 7 aprile 2014, n. 56; 2. L'intervento del Legislatore veneto, le leggi regionali 29 ottobre 2015, n. 19 e 30 dicembre 2016, n. 30; 3. Le difficoltà applicative della l. r. 30/16; 4. L'intervento della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto; 5. Conclusioni.

1. Il riordino delle funzioni delle Province alla luce della l. 7 aprile 2014, n. 56.

Con l'approvazione della l. 7 aprile 2014, n. 56 il Legislatore ha portato a compimento un processo di radicale trasformazione dell'identità delle province modificandone le funzioni e la struttura istituzionale¹.

La portata del cambiamento si evince già dalla nuova definizione di provincia (art. 1, comma 3) che nelle intenzioni del Legislatore diviene un <<ente territoriale di area vasta>>² a cui sono attribuite funzioni fondamentali e funzioni cd. "eventuali".

Il nucleo di funzioni fondamentali può essere a sua volta suddiviso in tre categorie: di gestione (ambiente, strade, edilizia scolastica), di pianificazione (urbanistica, trasporti pubblici e rete scolastica) e di assistenza agli Enti Locali.³

¹ M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province: decapitate e risorte*, G. Giappichelli, Torino, 2017, pp. 6 e ss. Con riferimento ai "nuovi" organi di governo delle province, l'aspetto più rilevante risiede nella loro nuova modalità di elezione. Segnatamente, il Presidente della Provincia ed il Consiglio provinciale sono ora eletti attraverso elezioni cd. "di secondo grado".

L'elettorato attivo (e passivo) spetta ai Sindaci ed ai Consiglieri comunali dei comuni ricompresi in ciascuna provincia. A questi organi (indirettamente) elettivi, se ne affianca un terzo avente carattere non elettivo: l'Assemblea dei Sindaci. Ad essa sono assegnati compiti piuttosto rilevanti, uno su tutti l'approvazione del bilancio dell'Ente.

² G. F. FERRARI (a cura di), *Nuove province e città metropolitane: Atti del Convegno dell'Unione Province Lombarde*, Milano, 15 aprile 2016, G. Giappichelli, Torino, 2017, p. 6.

³ C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2015.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 1, comma 85 della l. 56/2014 sono funzioni fondamentali delle province:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica;
- e) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Quanto alle funzioni "eventuali", la provincia può, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive⁴.

Per quanto riguarda le funzioni sottratte alle province e riassegnate ad altri enti, la legge ne ha demandato la puntuale individuazione ad un accordo tra Stato e Regioni, sancito in Conferenza unificata.

L'accordo è intervenuto in data 11 settembre 2014⁵, con qualche ritardo rispetto al termine (tre mesi dall'entrata in vigore della legge)

⁴ Art. 1, comma 88, l. 7 aprile 2014, n. 56.

⁵ Per il testo ufficiale dell'accordo si veda il sito della Conferenza, www.statoregioni.it.

previsto all'art. 1, comma 91 della l. 56/2014.

Con riferimento al processo di riordino di tali funzioni non fondamentali, la "legge Delrio", all'art. 1, comma 89, ha stabilito che lo Stato e le Regioni procedono alla loro riallocazione secondo le rispettive competenze ed <<in conformità ai titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione>>⁶, per cui lo Stato può e deve provvedere alla redistribuzione delle sole funzioni che rientrano nelle materie afferenti alla propria potestà legislativa spettando invece alle Regioni di provvedere per tutte le altre funzioni in precedenza esercitate dalle province, funzioni che a ben vedere interessano la gran parte delle materie oggetto del riordino⁷ e che sono differenziate da regione a regione.

2. L'intervento del Legislatore veneto, le leggi regionali del Veneto del 29 ottobre 2015, n. 19 e 30 dicembre 2016, n. 30

In attuazione a quanto disposto dal comma 85 dell'art. 1 della l. 56/14 e in ossequio a quanto stabilito nell'accordo raggiunto in conferenza Stato - Regioni, la Regione del Veneto è intervenuta per disciplinare la materia con legge regionale del 29 ottobre 2015, n. 19 rubricata "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali".

La scelta operata dal Legislatore veneto si pone in sostanziale continuità rispetto alla situazione esistente poiché, come si legge all'art. 2, comma 1, <<Le province, quali enti di area vasta, oltre alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, continuano ad esercitare le funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge nonché le attività di polizia provinciale correlate alle funzioni non fondamentali

⁶ Corte Costituzionale, sent. n. 50/2015, in *www.cortecostituzionale.it*

⁷ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 104.

conferite dalla Regione>>. Si tratta, nella sostanza, di una fedele riproduzione dello *status quo*, orientamento seguito anche da numerose altre Regioni a statuto ordinario, seppur con accenti differenti.

Guardando al dettaglio delle funzioni non fondamentali (ri)conferite alle province venete, si scorgono: protezione civile, cultura, formazione professionale, cave, sport, caccia e pesca, turismo, agriturismo, economia e sviluppo montano, energia, industria, artigianato e commercio, sociale, mercato del lavoro, difesa del suolo, lavori pubblici.

Contestualmente, la Regione del Veneto ha opportunamente assicurato la copertura del costo del personale che alla data di entrata in vigore della legge esercitava le funzioni divenute non fondamentali nonché il finanziamento necessario alla copertura della spesa relativa all'esercizio da parte delle Province di tali funzioni.⁸

L'impianto così come delineato poc'anzi ha retto per poco più di un anno ed in occasione della discussione della legge di stabilità regionale 2017, il Consiglio Regionale del Veneto è intervenuto di nuovo sull'assetto delle Province.

La legge regionale del Veneto del 30 dicembre 2017, n. 30 si apre proprio con alcune norme dedicate nuovamente al riordino delle funzioni non fondamentali delle Province venete e della Città metropolitana di Venezia. Sintomatica del cambio di rotta deciso dalla Regione è la rubrica dell'art. 1 "riallocazione delle funzioni non fondamentali delle province e della Città metropolitana di Venezia".

Nel dettaglio, la norma prevede di riallocare in capo alla Regione le funzioni non fondamentali già conferite alla data di entrata in vigore della l.r. 30/16 alle province⁹ ed alla Città metropolitana di Venezia in

⁸ Art. 9, comma 2, l.r. Veneto del 29 ottobre 2015, n. 19.

⁹ Invero, i commi 3 e 4 del medesimo art. 1 introducono al contempo due eccezioni che si ritiene opportuno citare in questa sede per ragioni di completezza. In primo luogo, viene previsto un regime

materia di caccia e pesca, turismo, agriturismo, economia e sviluppo montano, energia, industria, artigianato e commercio, sociale, mercato del lavoro, difesa del suolo, lavori pubblici¹⁰.

Particolarmente significativo è il contenuto del terzo comma dell'art. 2 della l. r. 30/16 laddove si prevede che le Province e la Città metropolitana di Venezia continueranno ad esercitare le funzioni oggetto di ricollocazione in capo alla Regione fino alla definizione del nuovo assetto normativo e organizzativo da attuarsi con uno o più disegni di legge che abbiano lo scopo di adeguare la normativa regionale di settore ai principi sul riordino (riallocazione) delle funzioni¹¹.

La norma così come strutturata appare contraddittoria in alcune sue parti, principalmente laddove prevede la riallocazione delle funzioni non fondamentali in capo alla Regione senza però prevedere un termine preciso entro il quale ciò debba avvenire.

La questione diviene ancora più spinosa se si guarda al tenore dell'art. 2, comma 5 il quale prevede una "fase transitoria" durante la quale le funzioni non fondamentali, seppur già riallocate in capo alla Regione, continueranno ad essere provvisoriamente (e precariamente) esercitate dalle Province e dalla Città metropolitana.

La precarietà che caratterizza questo assetto si è poi riverberata anche sugli aspetti finanziari della legge in esame.

Infatti, l'art. 5 della l.r. 30/2016 rubricato "norma finanziaria" si limita a prevedere che agli oneri derivanti dall'applicazione del Capo I (quello contenente gli artt. 1 e 2 citati), quantificati in € 17.308.088,85 per ciascuno degli esercizi 2017, 2018 e 2019 si fa fronte con le risorse

differenziato per la Provincia di Belluno, la quale, in ragione della propria specificità, mantiene le funzioni non fondamentali precedentemente attribuite ad esclusione della caccia e pesca. Altro caso particolare è quello della Provincia di Rovigo che mantiene la sola funzione inerente i diritti esclusivi di pesca.

¹⁰ Per un approfondimento circa le singole funzioni riallocate si v. l'allegato A alla l.r. Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30.

¹¹ Art. 2, comma 1, l.r. Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30

collocate nella missione 18 "relazioni finanziarie con altre autonomie territoriali e locali", programma 01, titolo 1 "spese correnti" del bilancio di previsione 2017-2019 della Regione del Veneto, escludendo quindi un trasferimento di risorse alle Province e alla Città metropolitana di Venezia da parte della Regione.

Tale scelta del Legislatore regionale si pone in antitesi a quanto previsto nella precedente legge regionale in materia di riordino delle funzioni amministrative provinciali (l.r. Veneto 19/15) la quale prevedeva uno stanziamento pari ad € 40.000.000, 00 all'interno del bilancio regionale, nel capitolo dedicato ai "Trasferimenti generali per funzioni delegate agli enti locali".

In sostanza, mentre nella legge regionale del 2015 <<all'attribuzione di determinate funzioni agli enti locali (province e città metropolitana) conseguiva l'assegnazione da parte della Regione di risorse sufficienti alla copertura delle spese derivanti dallo svolgimento dei relativi servizi>> in quella successiva (l.r. 30/16) <<nulla si prevede in termini di trasferimenti con riguardo al mantenimento (temporaneo) delle funzioni>>¹² poiché, guardando alla lettera della norma, la somma stanziata nel bilancio regionale pari a circa € 17 milioni parrebbe finalizzata a coprire i soli costi correlati all'esercizio delle funzioni una volta che queste siano state effettivamente riallocate in capo alla Regione.

3. Le difficoltà applicative della legge regionale del Veneto n. 30/16.

La legge regionale n. 30/2016, come ricordato poc'anzi, appare estremamente chiara nel sottrarre alle Province la titolarità delle funzioni succitate e nel riallocarle formalmente presso la Regione del

¹² Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 426/2017/PAR, in www.cortedeiconti.it

Veneto con decorrenza 1° gennaio 2017. Giova ricordare che le Province e la Città metropolitana di Venezia sono comunque chiamate ad esercitare in via transitoria le funzioni riallocate fino all'avverarsi delle condizioni previste dai citati commi 1, 2 e 5 dell'art. 2 della medesima legge regionale.

Ciò pone dei problemi di carattere operativo estremamente rilevanti in merito alla corretta gestione delle risorse pubbliche, criticità evidenziate in modo particolare dalla Provincia di Verona.

Delineato il quadro normativo di riferimento, il Presidente dell'Ente scaligero, con particolare riguardo ai servizi di trasporto degli allievi disabili, di assistenza didattico-integrativa degli allievi disabili nelle scuole e di assistenza dei figli riconosciuti da un solo genitore, ha messo in evidenza alcuni profili critici.

In primo luogo, vengono sottolineate le notevoli difficoltà organizzative causate dalla scadenza delle convenzioni in essere tra la Provincia di Verona ed i soggetti incaricati della erogazione dei servizi a cui consegue l'impossibilità di procedere con nuovi affidamenti. Vengono inoltre evidenziate gravi difficoltà anche sul piano delle risorse necessarie a far fronte alle relative spese, non disponibili nel bilancio provinciale a causa dell'assenza di qualunque assegnazione di risorse finanziarie da parte della Regione Veneto.

Alla luce di queste considerazioni, il Presidente della Provincia ha ritenuto di sottoporre la questione alla sezione regionale della Corte dei conti del Veneto formulando fondamentalmente due quesiti:

1) se la norma transitoria contenuta nell'art. 2 della legge regionale n. 30/2016 possa fondare una titolarità, ancorché provvisoria, delle funzioni in argomento, o possa fondare un avvalimento delle funzioni, tale da legittimare anche la spesa connessa, mediante risorse del bilancio provinciale;

2) se, dati i diritti costituzionali connessi con le situazioni

giuridiche dei soggetti destinatari delle funzioni, il solo precario esercizio delle funzioni possa in ogni caso consentire alla Provincia di Verona di intervenire con spesa a carico del proprio bilancio, e se detto intervento "suppletivo" implichi l'attivazione anche contenziosa di un recupero delle somme spese nei confronti della Regione Veneto.

Con riferimento al primo punto, il rilievo operato dalla Provincia scaligera muove dalla distinzione tra due concetti, quello di "titolarità" e quello di "esercizio" delle funzioni.

Con la legge regionale n. 30/16 la Regione ha inequivocabilmente riallocato presso di sé la titolarità delle funzioni predette ponendo al contempo una norma transitoria che si occupa però del solo esercizio di esse da parte delle Province. Tale impostazione appare confermata dalla lettera del comma 5 dell'art. 2 della predetta legge regionale laddove non afferma che nelle more dei provvedimenti regionali da adottare le province e la Città metropolitana restino "titolari" delle funzioni, ma, invece, dispone che esse continuino ad esercitarle fino al definitivo riassetto regionale.

La previsione di una sorta di precaria continuità dell'esercizio delle funzioni da parte degli Enti Locali coinvolti ha chiaramente lo scopo di evitare un deterioramento della qualità dei servizi rivolti all'utenza o, ancor peggio, l'interruzione della loro erogazione dovuti alla complessità delle operazioni prodromiche al subentro della Regione nella titolarità dei rapporti contrattuali ed amministrativi in corso.

D'altro canto, la norma produce anche l'effetto di impedire l'attivazione in capo alla Provincia di nuovi rapporti connessi all'esercizio delle funzioni di cui non sarebbe più titolare.

In altre parole, come evocato dall'amministrazione provinciale con riferimento al singolo caso di specie, la Provincia <<non risultando più "titolare" delle funzioni, non potrebbe più nemmeno continuare ad "esercitarle" una volta esaurita l'efficacia dei titoli giuridici che finora

ne avevano legittimato la gestione nonché l'assunzione a proprio bilancio della spesa connessa >>.

Operando una ricostruzione diversa, si potrebbe ritenere superflua la distinzione tra "titolarità" ed "esercizio" accedendo alla tesi per cui la norma transitoria sia di per sé idonea a legittimare un pieno esercizio delle funzioni da parte delle Province seppur per un tempo limitato. In questo secondo caso emergerebbe prepotentemente un problema di coordinamento tra l'art. 5 ("norma finanziaria") della legge regionale n. 30/16 e l'art. 119 della Carta costituzionale poiché saremmo di fronte ad una (ri)attribuzione *de facto* di funzioni priva dello speculare e necessario trasferimento delle risorse indispensabili al loro esercizio.

4. L'intervento della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto.

La Corte dei conti sezione regionale di controllo per il Veneto, dopo aver considerato ammissibile la richiesta di parere in quanto attinente alla materia della contabilità pubblica¹³, è entrata nel merito della questione. A tal proposito, viene anzitutto richiamato un noto principio elaborato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, espresso in più occasioni, che costituisce il punto di partenza di qualunque analisi delle tematiche in esame.

¹³ La Corte ha affermato che «la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, "un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse "alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano le questioni, come quella in esame, attinenti l'interpretazione delle disposizioni, di fonte statale e/o regionale, che definiscono i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo in merito alla gestione delle funzioni e dei servizi pubblici, in dipendenza delle diverse scelte allocative compiute dalla legislazione medesima, nel quadro dei principi costituzionali che regolano l'attività finanziaria degli enti».

La Corte costituzionale, infatti, con la pronuncia n. 275/2016, richiamata anche dal collegio, ha ribadito ancora una volta che «le esigenze di razionalizzazione dei costi ed i tagli della spesa pubblica - imposti dal legislatore al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed, in definitiva, degli obblighi assunti dall'Italia quale membro dell'Unione Europea - in presenza di funzioni che afferiscono al sociale, ovvero di servizi socio-assistenziali prestati dagli enti locali in favore dei soggetti svantaggiati, non possono orientare le politiche di bilancio verso la riduzione delle risorse impiegate, "sacrificando" la qualità e la quantità delle prestazioni; ciò in quanto, in tali attività, sono coinvolti diritti fondamentali, la cui tutela, incondizionata, costituisce un obiettivo imprescindibile dell'ordinamento, anche in un momento di crisi economico-finanziaria come quello attuale»¹⁴.

Il principio in esame viene considerato dalla Corte dei conti,

¹⁴ Corte Cost., 16 dicembre 2016, n. 275, in *www.giurcost.org*. Nel caso di specie la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (legge finanziaria regionale 2004)», limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». La sentenza trae origine da una controversia tra Regione Abruzzo e Provincia di Pescara, a seguito della richiesta di quest'ultima del pagamento, da parte della prima, di una quota pari al 50% delle spese (documentate) necessarie per il servizio di trasporto degli studenti disabili (annualità 2006- 2012). La Regione aveva infatti erogato finanziamenti per somme di oltre un milione di euro inferiori a quelle documentate dalla Provincia. Il rifiuto al completo rimborso del 50% delle spese sostenute per il suddetto servizio di trasporto trovava fondamento, per la Regione, nell'art. 6, comma 2-bis, della legge Regione Abruzzo n.78 del 1978 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), così come integrato dall'art. 88, comma 4, della legge Regione Abruzzo 26 aprile 2004 n.15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo, legge finanziaria regionale 2004), dove si prevedeva l'erogazione di quel contributo solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

Cfr. su tale pronuncia, tra gli altri, 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 *www.forumcostituzionale.it*, 11 gennaio 2017. L'A. osserva che «dalla sentenza deriva l'obbligo della Regione al pieno rimborso delle spese sostenute per il trasporto scolastico dei disabili, impegno economico che non viene posto in sufficiente correlazione, nelle argomentazioni fornite dalla Corte, con l'eventuale limitata o non completa dazione di risorse –a causa dei vincoli del patto di stabilità interna – a favore di altri servizi sociali a carico dall'Ente regionale, per soddisfare altri diritti incompressibili. In questa prospettiva, la Corte lascia alle Regioni un'incombenza gravosa, poiché esse sono chiamate ad assicurare un adeguato livello di effettività a svariate posizioni giuridiche soggettive tutelate nella Carta fondamentale, senza che siano loro fornite indicazioni utili a gestire il problema dell'efficacia vincolante del principio del pareggio di bilancio, perlomeno in collegamento con la questione affrontata in questa sentenza. Il che lascia naturalmente adito a potenziali conflitti tra diritti costituzionalmente tutelati, che sarà comunque il giudice costituzionale a dover risolvere».

sezione regionale di controllo del Veneto, in termini ancora più ampi.

La Corte, infatti, nella Deliberazione 426/2017/PAR osserva che indubbiamente «anche il riordino delle funzioni provinciali, al pari di qualsiasi altra norma che condizioni, a livello organizzativo o finanziario, l'erogazione dei servizi sociali (quale, appunto, il servizio di trasporto scolastico per gli studenti disabili, oggetto dell'attenzione della Corte costituzionale nella citata sentenza), non può incidere sull'effettiva esecuzione dei medesimi»; in tale prospettiva, la vicenda oggetto di giudizio come rappresentata dalla Provincia di Verona, ossia quella della riallocazione presso la Regione di alcune funzioni prima attribuite alle Province ad opera della legge regionale, si inserisce nella più ampia problematica dell'integrale finanziamento delle funzioni attribuite degli enti locali.

Anche in questo preciso ambito è intervenuta a più riprese la Corte costituzionale, evidenziando che l'attribuzione di funzioni agli Enti Locali deve essere necessariamente accompagnata da adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle stesse, in modo da garantire l'erogazione dei servizi al cittadino¹⁵.

Il principio affermato dalla Corte Costituzionale può essere sintetizzato in questi termini: laddove la Regione decida di affidare nuove funzioni o semplicemente di redistribuire le funzioni esistenti ad enti locali, deve necessariamente garantire a questi ultimi i fondi necessari al finanziamento delle stesse, in ossequio al principio generale del pareggio di bilancio, valevole anche per gli Enti Locali, la

¹⁵ Cfr. L. MOLLICA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 10 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2016, p. 5. Secondo l'A. «l'ordinamento ha mostrato forti resistenze nella transizione a un modello di più ragionevole confronto tra gli obiettivi delle politiche pubbliche affidate ai diversi enti di governo e il loro finanziamento. In particolare, solo dopo un decennio dalla costituzionalizzazione del principio in oggetto il legislatore statale ha insistito sul passaggio da un sistema di erogazione dei trasferimenti basato sul criterio meccanico della cd. "spesa storica" a un sistema fondato su indicatori quali i "fabbisogni standard", nel quale alla garanzia della sostenibilità delle funzioni pubbliche si aggiunge una forte assunzione di responsabilità da parte degli organi di governo, elemento connotato all'autonomia istituzionale (e di spesa) degli enti locali. In questa prospettiva, anche la sentenza in commento tenta di muovere oltre il criterio della spesa storica, per tutelare i principi costituzionali in un sistema dinamico di allocazione delle risorse».

cui integrità finanziaria deve essere salvaguardata al pari di qualsiasi altra articolazione dello Stato.

Deve quindi esservi una totale simmetria tra le risorse finanziarie trasferite e le funzioni delegate in quanto solo in tal modo è possibile garantire l'effettività dei diritti sociali, la quale «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti»¹⁶.

Nel quadro di tali principi di carattere generale, dunque, vanno collocati gli interventi normativi della Regione Veneto.

Alla luce della ricostruzione finora operata si deve ritenere che la Regione Veneto ha affidato alle Province una serie di funzioni senza prevedere e trasferire le apposite risorse finanziarie necessarie per il loro svolgimento¹⁷, cosa ancora più grave se solo si considera che si tratta di funzioni che ineriscono ai diritti fondamentali di una categoria protetta in quanto debole quale quella dei disabili¹⁸.

Ad avviso della Corte dei conti, comunque, «la mancanza di trasferimenti regionali, certamente contrastante con il principio, dianzi illustrato, secondo cui l'attribuzione di funzioni agli enti locali deve essere necessariamente accompagnata da adeguate risorse finanziarie per consentirne l'esercizio non può giustificare, di per sé, la mancata prestazione dei servizi, anche se, gioco forza, laddove tali enti non

¹⁶ Corte Cost., 16 dicembre 2016, n. 275, cit.

¹⁷ La Corte dei Conti, in particolare, evidenzia che «il finanziamento di 17 mln circa, infatti, sembrerebbe destinato a garantire la copertura delle spese generate dalle funzioni “riallocate” nel bilancio pluriennale 2017-2019. Né nella “norma finanziaria” (art. 5 della legge regionale n. 30/2016) si rinviene alcuna disposizione che disciplini la “fase transitoria” sotto il profilo finanziario ovvero che faccia un distinguo, sempre sotto il profilo delle risorse necessarie alla copertura dei costi, tra il periodo che precede e quello che segue l'assunzione effettiva delle funzioni da parte della Regione. Non a caso, sulla base della “Norma finanziaria”, che titola il già citato art. 5, la Regione – stando a quanto riferito dalla Provincia di Verona – avrebbe già adottato alcuni atti di programmazione aventi ad oggetto proprio gli affidamenti dei servizi socio-assistenziali in questione».

¹⁸ Il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost. nonché, a livello internazionale, nell'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18.

dispongano di risorse proprie sufficienti da destinarvi, si profilerebbe il rischio di uno squilibrio finanziario; ovvero, nonostante lo sforzo finanziario e prescindendo dalle conseguenze dello stesso sulla tenuta degli equilibri di bilancio, addirittura il rischio che non si riesca a garantire quella effettività delle prestazioni pure imposta dalla natura fondamentale dei diritti connessi».

La Corte dei conti, in definitiva, ha chiarito due aspetti fondamentali: in primo luogo, che le Regioni sono tenute sempre e comunque a garantire agli Enti Locali le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni, indipendentemente dal fatto che la titolarità delle stesse rimanga in capo alla Regione medesima, essendo riservato agli Enti Locali esclusivamente un esercizio provvisorio: tale dissociazione tra titolarità ed esercizio, infatti, non ha carattere "decisivo", considerato che quello che rileva è la necessità di garantire l'esercizio delle funzioni attribuite, possibile solo in presenza di una adeguata copertura finanziaria.

Tale principio di adeguata corrispondenza tra risorse e funzioni assegnate¹⁹, rivolto anche ai legislatori regionali, era certamente rinvenibile nella vecchia formulazione dell'art. 119 della Costituzione ed è stato poi confermato anche nel quarto comma dell'attuale art. 119 novellato dalla riforma del titolo V²⁰. Il medesimo principio, come ricordato nella Deliberazione 426/2017/PAR, è stato ribadito anche a livello di legislazione ordinaria e a tal proposito appare opportuno citare l'art. 19 della L. 31 dicembre 2009, n. 196 il quale avverte che laddove una legge regionale preveda nuovi o maggiori oneri a carico della finanza di altre amministrazioni pubbliche, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite, debba essere utilizzato il metodo della programmazione

¹⁹ L'espressione è mutuata da Corte costituzionale, sent. n. 381/1990.

²⁰ S. GAMBINO, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 189.

degli interventi che si estrinseca nell'adozione di una relazione tecnica in cui sia espressa la quantificazione degli oneri previsti ma soprattutto la sussistenza delle relative coperture.

In secondo luogo, la Corte ha ritenuto che, tuttavia, il mancato trasferimento dei fondi e delle risorse necessari, pur costituendo un atto illegittimo, non esime comunque gli enti locali dal reperire "in qualche modo", anche sforando i vincoli di bilancio, la disponibilità finanziaria necessaria per tutelare diritti fondamentali della collettività.

Infatti, il finanziamento delle funzioni in esame appare ancora più necessario alla luce del suo collegamento con l'erogazione di prestazioni strumentali all'esercizio di diritti non suscettibili di compressione per mere esigenze di bilancio, anche alla luce dei principi costituzionali menzionati poc'anzi.

5. Conclusioni.

La giurisprudenza Costituzionale si è sempre orientata nel senso di garantire un'ampia discrezionalità al Legislatore con riferimento alla modifica, sia *in melius* che *in peius*, delle fonti di finanziamento agli Enti Locali.

Tale libertà, seppur ampia, incontra dei limiti piuttosto stringenti laddove si sottolinea che lo Stato e le Regioni non possono ridimensionare gli stanziamenti al punto tale da impedire lo svolgimento delle funzioni amministrative dell'ente pubblico territoriale²¹.

Tale principio assume una valenza decisiva laddove le funzioni amministrative dell'Ente riguardino l'erogazione di prestazioni correlate all'esercizio di diritti rientranti in quel nucleo invalicabile di garanzie minime previste dalla Carta costituzionale.

²¹ L. MOLLICA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni agli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

È proprio questa l'ipotesi considerata nel caso di specie della legge regionale del Veneto n. 30/2016 con riferimento alla funzione connessa all'erogazione del servizio di trasporto degli alunni disabili.

Com'è noto, il diritto all'istruzione è sancito dall'art. 34, comma 1 della Costituzione il quale statuisce che: <<la scuola è aperta a tutti>>.

La portata dell'enunciazione di cui all'art. 34 Cost. è tale da abbracciare anche altri principi solennemente sanciti dalla nostra Costituzione.

In primo luogo, è facilmente individuabile un collegamento con l'art. 2 Cost. inerente alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo <<nelle formazioni sociali ove egli svolge la propria personalità>>, ovverosia, nel caso in esame, nella comunità scolastica.²²

In secondo luogo, emerge una ulteriore connessione, quella con l'art. 3, laddove si richiama il dovere di garantire la pari dignità sociale e l'uguaglianza di tutti i cittadini, anche sul piano sostanziale.

La forte relazione tra l'art. 34 e gli artt. 2 e 3 mostra nitidamente il valore supremo che il Costituente ha voluto conferire a questa previsione. A fronte di ciò, assume rilievo quanto enunciato dalla Corte dei conti del Veneto laddove, con riferimento al caso di specie, scrive che la mancanza dei trasferimenti regionali necessari all'esercizio delle funzioni trasferite alle "nuove" Province, pur in una situazione di incoerenza con il disposto dell'art. 119 Cost., <<non può di per sé giustificare la mancata prestazione dei servizi>>, soprattutto se essi mirano a garantire sul piano dell'effettività i diritti che la stessa Costituzione considera fondamentali.

Come è noto, lo stato di salute della finanza pubblica, e in modo particolare della finanza locale, non è dei migliori. Le Regioni e gli Enti

²² L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento "possibile" fra equilibrio economico – finanziario e prestazioni sociali*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2017.

Locali sono costantemente alle prese con la necessità di garantire l'erogazione dei servizi ai cittadini pur in presenza di entrate proprie sempre più esigue e di trasferimenti sempre meno corposi.

Questa situazione di generale difficoltà non può costituire un alibi o, ancora peggio, uno stratagemma per eludere dei limiti invalicabili, i quali, anche qualora venissero più o meno aggirati come nel caso di specie, non farebbero venire meno l'obbligo di garantire le prestazioni di natura sociale anche al costo di addossarne la responsabilità ai soli Enti Locali o di generare gravi squilibri sui bilanci degli stessi, poiché, come ricordato dalla Consulta <<è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione>>²³.

²³ L. MADAU, *“è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*. Nota a Corte Cost. n. 275/2016, in *Rivista AIC*, 1/2017.