

ENRICO BONELLI

LA CORTE COSTITUZIONALE  
TRA TUTELA DEI CREDITORI  
DEGLI ENTI LOCALI E BUON ANDAMENTO  
DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

*Estratto dalla Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana  
fascicolo n. 2 del 1998*

Istituto Editoriale Regioni Italiane s.r.l.  
Roma

## LA CORTE COSTITUZIONALE TRA TUTELA DEI CREDITORI DEGLI ENTI LOCALI E BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

**SOMMARIO:** 1. *Premessa.* — 2. *Ricostruzione del quadro normativo concernente l'impignorabilità delle risorse finanziaria degli enti locali e delle unità sanitarie locali.* — 3. *Le possibili opzioni offerte alla Corte dai giudici remittenti.* — 4. *Il nuovo «sistema» della finanza locale come espressione della discrezionalità politica del legislatore.* — 5. *L'eliminazione dall'ordinamento di un tertium comparationis sui generis: una (diversa) soluzione possibile.* — 6.1. *I limiti del giudizio comparativo svolto dalla Corte Costituzionale.* — 6.2. *L'art. 97 Cost. come fulcro del bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti.* — 6.3. *Qualche conclusione critica.*

1. Con la sentenza n. 69 del 20 marzo 1998, la Corte Costituzionale è ritornata sulla questione della impignorabilità delle somme di enti locali destinate al soddisfacimento di servizi pubblici essenziali (1).

La disposizione interessata dalla pronuncia del Giudice delle Leggi è l'art. 113 del D. Lgs. 25 febbraio 1995 n. 77 (recante norme in materia di «Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali») nel testo modificato dal D. Lgs. 11 giugno 1996, n. 336. La norma, com'è noto, prevede l'impignorabilità delle somme di competenza degli enti locali destinate al pagamento delle retribuzioni ai dipendenti per i tre mesi successivi, al pagamento di rate di mutui e prestiti obbligazionari scadenti nel semestre, nonché di quelle necessarie per l'espletamento dei servizi locali indispensabili (2).

Il terzo comma del medesimo art. 113 subordinava tuttavia l'operatività dei limiti suddetti all'emanazione, da parte dell'organo esecutivo, di una delibera, da adottarsi ogni semestre (e da notificarsi al Tesoriere), in cui fossero quantificati gli importi da vincolare (3).

Proprio il terzo comma risulta oggi modificato dalla ricordata sentenza additiva della Corte Costituzionale, che lo ha dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede che l'impignorabilità delle somme destinate ai fini ivi indicati non opera qualora, dopo l'adozione da parte dell'organo esecutivo della delibera semestrale di quantificazione preventiva degli importi delle somme stesse, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente.

La Corte ha infatti ritenuto che la norma del terzo comma del suddetto articolo 113, nell'accordare ai soli enti locali la possibilità di opporre l'impignorabilità di somme di danaro indipendentemente dall'osservanza di un determinato ordine cronologico nell'emissione dei mandati a titoli diversi da quelli vincolati, fosse immotivatamente diversa da quella dell'articolo 1, comma quinto, del decreto-legge 18 gennaio 1993 n. 9 (convertito con modificazioni nella

legge 18 marzo 1993 n. 67), che contiene la disciplina dell'impignorabilità delle somme di pertinenza delle unità sanitarie locali, ed ha così adeguato — con l'*adiectio* in parola — a tale disciplina quella relativa all'impignorabilità delle somme di competenza degli enti locali, sussistendo altrimenti la violazione del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione (4).

Occorre sottolineare fin da ora, per il rilievo che assumerà in seguito, il dato che la formulazione attuale del *tertium comparationis* (e cioè del già citato articolo 1, comma quinto del decreto legge n. 9/93, conv. in L. n. 67/93) è a sua volta risultante da un'altra sentenza additiva della Corte Costituzionale, la n. 285 del 29 giugno 1995. In quell'occasione, la Consulta effettuò un'operazione logica *uguale e contraria* rispetto a quella che è a fondamento della sentenza n. 69/98, adeguando la disciplina dell'impignorabilità delle somme di competenza delle unità sanitarie locali a quella dell'impignorabilità delle somme di competenza degli enti locali, contenuta, all'epoca, nell'art. 11 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 68, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68. Tale ultima disposizione, infatti, subordinava l'operatività dei vincoli di impignorabilità delle somme di competenza degli enti locali, destinate alle particolari finalità sopra indicate, alla circostanza che, dal momento dell'adozione della delibera di vincolo, non fossero stati emessi dalla Giunta mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o della data della deliberazione d'impegno da parte dell'ente, trattandosi di pagamenti non soggetti all'obbligo di fatturazione. Lo stesso obbligo non era previsto dall'articolo 1, comma 5<sup>e</sup>, del D.L. n. 9/93, conv. in L. 67/93, per le unità sanitarie locali, le quali, quindi, potevano opporre impignorabilità delle somme anche in presenza di mandati di pagamento emessi a titoli diversi o che non seguissero l'ordine cronologico delle fatture.

La Corte, quindi, rilevò la violazione dell'articolo 3 della Costituzione, non ritenendo ragionevole (ed anzi qualificando come discriminatoria) la suddetta diversità di disciplina, ed adeguò, con sentenza additiva, il comma quinto dell'art. 1 D.L. n. 9/93 all'articolo 11 del D.L. n. 8/93 (5).

In questo senso, pertanto, la norma che nel giudizio sfociato nella pronuncia n. 69/98 ha assunto il ruolo di *tertium comparationis* (e cioè l'art. 1, comma quinto, D.L. 9/93) è stata essa stessa «costruita» dall'intervento della Corte Costituzionale, il che rappresenta una circostanza non certo comune, oltretutto densa di implicazioni significative, come si chiarirà meglio in appresso.

2. Ricapitolando, dunque, la Corte è intervenuta su di una materia che oggettivamente è la medesima (impignorabilità di particolari categorie di somme di danaro di competenza di soggetti pubblici e destinate al perseguimento di interessi di natura pubblicistica), ma che dal punto di vista soggettivo si sdoppia, in quanto il legislatore ordinario ha regolamentato il punto in distinte sedi, rispettivamente per gli enti locali (dapprima con l'art. 11 del D.L. n. 8/93 — conv. in L. n. 68/93 — e poi con l'art. 113 del D. Lgs. n. 77/95) e per le unità sanitarie locali (art. 1, comma 5<sup>o</sup>, del D.L. n. 9/93, conv. in L. n. 67/93).

Analizzando i soli dati emergenti dalla lettura delle citate disposizioni nella loro formulazione originaria (senza cioè gli interventi additivi della Corte Costituzionale), risulta che:

a) *per gli enti locali*, la disciplina originaria (art. 11 D.L. n. 8/93) richiedeva, al fine della possibilità di opporre al creditore precedente impignorabilità delle somme, l'onere della dimostrazione di non aver emesso mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture o degli impegni di spesa;

a2) la disposizione in oggetto fu però abrogata, nel quadro della riforma complessiva della finanza locale, dall'articolo 123, lett. g), del D.Lgs. n. 77/95, nel quale però trovò posto l'articolo 113, del tutto analogo all'art. 11 D.L. n. 8/93 riguardo impignorabilità delle somme, salvo che per la mancata previsione dell'onere di cui sopra;

b) per le unità sanitarie locali, invece, il legislatore fin dall'inizio mostrò di non considerare rilevante, ai fini impignorabilità, l'eventuale emissione di mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati o non corrispondenti, da un punto di vista cronologico, alle fatture pervenute ed agli impegni di spesa assunti.

È di tutta evidenza che la ratio delle sopra citate disposizioni sia quella di salvaguardare il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente locale (che va considerato ente esponenziale della comunità che rappresenta) e unità sanitaria locale, ente erogatore di servizi pubblici essenziali in un settore fondamentale come quello sanitario, sottraendo alla possibilità di esecuzione mobiliare una consistente porzione delle loro risorse finanziarie. In tale ottica, naturalmente, l'imposizione, a carico dell'ente locale o unità sanitaria locale, dell'onere di dimostrare il corretto andamento delle attività di pagamento (con la corrispondenza fra ordine cronologico dei mandati di pagamento ed ordine cronologico delle fatture ricevute e/o degli impegni di spesa assunti) rappresenta una difficoltà in più, che rischia di vanificare l'effetto della impignorabilità e di compromettere l'erogazione dei servizi pubblici essenziali demandati all'ente. Le accresciute difficoltà economico-finanziarie che hanno caratterizzato negli ultimi anni la gestione degli enti locali (soprattutto del Mezzogiorno d'Italia) hanno probabilmente indotto il legislatore a modificare la disciplina impignorabilità delle somme di competenza di tali enti (originariamente contenuta nell'art. del D.L. 8/93) secondo una linea evolutiva che rendesse più semplice per l'ente stesso il sottrarsi all'esecuzione mobiliare azionata dal creditore. Spie dell'emersione di questa intenzione legislativa sono costituite:

1) dalla mancata riproposizione, nel testo dell'art. 113 D.Lgs. n. 77/95, della necessità di rispettare, ai fini impignorabilità, l'ordine delle fatture e degli impegni di spesa;

2) dalla previsione, nella medesima norma, che le procedure esecutive illegittimamente intraprese «non determinano vincoli sulle somme né limitazioni attività del Tesoriere»;

3) dalla comminatoria della nullità rilevabile anche di ufficio del pignoramento eseguito sulle somme vincolate;

4) dalla previsione della necessità che la delibera di vincolo venga notificata al Tesoriere dell'ente, all'evidente scopo di consentirgli di rendere, nel giudizio esecutivo, la dichiarazione (negativa) di quantità ai sensi dell'art. 549 c.p.c. (6).

Le stesse motivazioni, probabilmente, erano a fondamento dell'originaria formulazione dell'art. 1, comma 5è, del D.L. n. 9/93, dettato in riferimento alle esecuzioni mobiliari intraprese contro le unità sanitarie locali, enti che all'epoca si dibattevano nei gorgi di una situazione finanziaria e di efficienza gestionale a dir poco disastrosa, tanto che il legislatore si trovò costretto, anche in conseguenza dell'istituzione delle Aziende Sanitarie Locali (7), ad istituire, per la cura delle pregresse situazioni debitorie delle UU.SS.LL., prima delle apposite gestioni-stralcio (con l'articolo 6, comma 1è della legge 23 dicembre 1994 n. 724), poi delle vere e proprie gestioni liquidatorie (istituite dall'articolo 2, comma 14 della legge 28 dicembre 1995 n. 549), con l'attribuzione di poteri

di Commissario Liquidatore al Direttore Generale della A.S.L. in cui territorialmente ricadeva la soppressa U.S.L. (8).

3. Questa essendo l'evoluzione delle discipline rispettivamente dettate per gli enti locali e le unità sanitarie locali, la recente pronuncia n. 69/98 del Giudice delle Leggi solleva problematiche di non poco momento, con riferimento da un lato al giusto contemperamento degli interessi costituzionalmente rilevanti (e talora reciprocamente confliggenti) che intervengono in materia, dall'altro *più strettamente attinenti*, data la particolarità del caso, alle dinamiche del processo costituzionale.

Pur non essendo questa la sede per un approfondita trattazione delle seconde, dovendo l'attenzione concentrarsi sul tema della tutela delle provviste finanziarie degli enti locali, appare comunque opportuno soffermarsi sulle peculiarità processuali del giudizio che ha portato all'emanazione della sentenza n. 69/98.

La questione di costituzionalità dell'art. 113, terzo comma, del D. Lgs. n. 77/95 era stata sollevata dal Pretore di Napoli, Sez. distaccata di Pozzuoli (9), e dal Pretore di Catania (10), i quali avevano entrambi denunciato anzitutto la violazione dell'articolo 3 della Costituzione sotto il profilo della irragionevole diversità delle discipline vigenti per gli enti locali e per le unità sanitarie locali, diversità che avrebbe comportato un'illegittima disparità di trattamento per i creditori degli uni e delle altre. Le censure proposte dai remittenti giudici configuravano altresì (presunte) violazioni degli articoli 24 (entrambi i Pretori) e 97 (solo il Pretore di Catania) della Costituzione (11).

La Corte ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate dal Pretore di Napoli, Sez. distaccata di Pozzuoli, in quanto l'ordinanza di rimessione non conteneva l'indicazione della fattispecie oggetto del giudizio a quo, con ciò rendendo impossibile la valutazione circa la rilevanza, in esso, del sindacato di costituzionalità.

Delle questioni sollevate dal Pretore di Catania, invece, è stata ritenuta fondata, come si è visto, quella prospettata con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., rimanendo invece assorbite quelle che indicavano come norme parametro gli artt. 24 e 97 Cost..

Orbene, il primo profilo che assume rilievo è l'utilizzazione, da parte della Corte, di un *tertium comparationis* davvero sui generis, rappresentato dall'art. 1, comma 5è, del D.L. n. 9/93, nel testo modificato dalla stessa Corte Costituzionale a seguito della sentenza n. 285 del 29 giugno 1995. Tale utilizzazione, invero, costituisce uno dei passaggi logici cruciali per ricostruire compiutamente la fattispecie su cui si è pronunciata la Consulta.

Non a caso, del resto, l'Avvocatura dello Stato nelle difese depositate in giudizio, ha osservato (invano) che con la sentenza n. 285 del 1995 la Corte avrebbe integrato la disciplina impignorabilità delle somme delle unità sanitarie locali mediante un rinvio *non recettizio, ma piuttosto mobile*, alla normativa degli enti locali, sicché la modificazione di quest'ultima si trasmetterebbe automaticamente anche alla prima, senza che possa ritenersi esistente alcuna diversità fra le due (12).

La qualificazione come *recettizio* del rinvio, infatti, comporterebbe, in tale costruzione, l'aberrante conseguenza dell'*immodificabilità*, da parte del legislatore ordinario, della *disciplina recepita*, cioè, nel caso di specie, della disposizione relativa impignorabilità delle somme di spettanza degli enti locali. Il che finirebbe per conculcare, o quanto meno compromettere gravemente, la discrezionalità del legislatore in una materia, come quella oggetto della pronuncia

n. 69/98, in cui si presenta una varietà di opzioni, non tutte costituzionalmente necessitate.

È fuor di dubbio, pertanto, che, stante la obiettiva complessità della fattispecie rimessa al suo sindacato, la Corte poteva scegliere tra differenti direzioni processuali, e cioè:

a) privilegiare la discrezionalità del legislatore *in subiecta materia*, dichiarando la questione inammissibile, o quanto meno infondata (13);

b) coinvolgere coraggiosamente nel giudizio di costituzionalità il *tertium comparationis* da essa stessa «costruito», sollevando, quale giudice *a quo*, dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5°, del D.L. n. 9/93, conv. in L. n. 67/93;

c) limitarsi ad una pronuncia incentrata sulla sola valutazione della ragionevolezza della diversità di disciplina fra le due situazioni e: c1) individuare una disomogeneità delle materie poste in relazione e dichiarare quindi infondata la questione; c2) riconoscere l'omogeneità delle normative poste a raffronto, e l'irragionevolezza della differenziazione delle stesse, dichiarando (così come avvenuto) *fondata* la questione di costituzionalità dell'art. 113, terzo comma, del D.Lgs. n. 77/95;

d) non coinvolgere il *tertium comparationis*, calando tuttavia nel giudizio gli interessi costituzionalmente rilevanti (diversi dal canone di eguaglianza) di cui sono portatrici le altre norme parametro indicate dai giudici remittenti (artt. 24 e 97).

Ognuna di queste possibili opzioni merita di esser valutata in maniera più approfondita, anche per le implicazioni che poteva comportare in ordine alla concreta operatività del vincolo impignorabilità ex art. 113 cit.

4. In tale prospettiva, occorre chiedersi, in primo luogo, se la diversificazione legislativa esistente tra l'articolo 1, comma 5°, D.L. n. 9/93 e l'articolo 113, comma 3°, D.Lgs. n. 77/95 non sia espressione di scelte discrezionali operate dal legislatore ordinario, insindacabili dalla Consulta in sede di giudizio di costituzionalità.

La valutazione deve mirare a verificare, utilizzando una terminologia fornita dalla stessa Corte, se ricorre o meno l'esigenza di «ricondurre le deroghe ingiustificate e le arbitrarie eccezioni alle regole già stabilite dalla legge ovvero ai principi generali univocamente desumibili dalla legge» (14).

Per come si è ricostruito sopra il quadro normativo complessivo interessato dalla pronuncia del Giudice delle Leggi, emerge con forza una prima, importante considerazione.

Non v'è dubbio che il legislatore abbia inteso attuare, con l'emanazione del D.Lgs. n. 77/95, una riforma sistematica dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, costruendo una normativa organica, in cui ogni tassello (cioè ogni disposizione) fosse davvero la parte di un tutto, non valutabile in maniera autonoma, *ma da considerare in un ambito sistematico*.

Neanche può dubitarsi, invero, di quali siano stati i criteri ed i principi ispiratori della riforma in parola. Essi sono stati indicati in modo esplicito nella legge-delega n. 421 del 23 ottobre 1992, che all'articolo 4, comma 2°, nel conferire al Governo la delega per l'emanazione di decreti legislativi volti al riordino finanziario e contabile degli enti locali, espressamente individua finalità di «consolidamento dei conti pubblici» [cfr. sub lett. a)].

Sicché, in un contesto simile, la norma dell'articolo 113, terzo comma, che prevede la possibilità per l'ente di opporre impignorabilità delle somme sulla base della sola deliberazione semestrale con cui la Giunta appone i vincoli sugli

importi, acquista un ben preciso significato, cioè quello di facilitare, anche per questa via, il consolidamento dei conti pubblici di Comuni e Province, assicurando, al contempo, la continuità nella erogazione dei servizi pubblici essenziali.

Del resto, il legislatore non può aver semplicemente dimenticato di inserire nel testo dell'art. 113 D. Lgs. n. 77/95 la previsione della necessaria corrispondenza tra i mandati di pagamento e le fatture relative, già prevista dalla precedente disciplina, contenuta nell'art. 11 del D.L. n. 8/93, conv. in L. n. 68/93; anzi, deve presumersi che la modificazione della normativa sul punto sia stata consapevolmente voluta, nel quadro di un sistema di finanza locale diverso ed improntato ad esigenze pressanti di consolidamento dei conti pubblici ed a finalità di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, specie nell'erogazione dei servizi pubblici, affidati alla cura degli enti locali in misura sempre crescente.

A fronte di una simile evoluzione della legislazione in tema di finanza locale e — più in particolare — in materia di impignorabilità delle somme di spettanza degli enti locali, non appare sostenibile che l'art. 113 D.Lgs. n. 77/95 cit., rappresenti una deroga ingiustificata od una eccezione arbitraria alle regole già stabilite dalla legge ovvero ad un qualche principio generale dalla legge stessa desumibile, poiché il *tertium comparationis* utilizzato nella specie (art. 1, comma 5è, D.L. n. 9/93 conv. in L. n. 67/93) non sembra costituire espressione di una siffatta categoria giuridica.

Anzi, deve qui svolgersi una considerazione che inerisce alla stessa possibilità che l'art. 1, comma 5è, D.L. n. 9/93 cit., possa costituire un valido *tertium comparationis* nel giudizio di costituzionalità. Si è infatti già chiarito che la formulazione della norma in esame deriva essa stessa da una pronuncia additiva della Corte Costituzionale (la n. 285/95). Nel giudizio che portò all'emanazione di questa sentenza, peraltro, il parametro di raffronto al fine di valutare la lesione del principio di eguaglianza (*tertium comparationis*) fu costituito dall'art. 11, comma 1è, D.L. n. 8/93, disposizione che tuttavia, sia al momento della pronuncia della Corte (15 giugno 1995) che, a fortiori, al momento del suo deposito (29 giugno 1998), era stato abrogato dall'art. 123, lett. q), del D.Lgs. n. 77/95, entrato in vigore quasi un mese prima (15). Ora, costituisce principio generale quello per cui i *tertia comparationis* devono essere richiamati dall'ordinamento giuridico *vigente*, non potendo essere costituiti da norme non più operanti, proprio al fine di evitare l'irrigidimento eccessivo dell'ordinamento stesso (16).

In altre parole, al momento in cui la Corte ebbe a pronunciarsi con la sentenza n. 285/95, nessuna reale disparità di trattamento era presente nell'ordinamento, dal momento che il legislatore aveva già provveduto ad uniformare le discipline relative impignorabilità delle somme di competenza degli enti locali da un lato e delle unità sanitarie locali dall'altro, nel senso della sufficienza, ai fini impignorabilità, della delibera di vincolo. Si tratta di un dato di grande rilievo che non poteva (e non doveva) essere ignorato nel giudizio sfociato nella sentenza n. 69/98, con cui, in ultima analisi, la Corte ha sostanzialmente portato a termine un processo di adeguamento della normativa vigente ad un principio espresso in una disposizione che, sin dal momento in cui il processo ha avuto inizio, risultava già abrogata.

A questo punto non appare eccessivo affermare, sulla base delle precedenti considerazioni, che il sistema normativo dell'opponibilità impignorabilità delle somme di competenza di enti locali ed unità sanitarie locali è stato costruito (*ex novo*) dalla Corte Costituzionale. Il che, invero, lascia ritenere che si è varcato questa volta il (labile) confine tra discrezionalità politica del legislatore

e poteri della Corte in tema di eccesso di potere legislativo, in quanto è pacifico che le opzioni squisitamente politiche del legislatore (del tipo di quella che qui ne occupa) debbano restare escluse dal detto sindacato, la cui indebita dilatazione influisce negativamente sugli equilibri tra poteri costituzionalmente garantiti.

5. Le considerazioni che precedono assumono rilievo ancora maggiore se si considera che la Corte, una volta ritenuta ammissibile la questione — in relazione all'art. 3, 1° comma, Cost. — ben avrebbe potuto coinvolgere il *tertium comparationis* nel sindacato di costituzionalità. Costituisce infatti principio ormai più che consolidato (in dottrina ed in giurisprudenza) quello per cui la Corte Costituzionale può essa stessa assumere il ruolo di giudice *a quo*, sollevando dinanzi a sè stessa questione di costituzionalità di disposizioni diverse da quelle sottoposte al suo sindacato e la cui applicazione sia necessaria ai fini del decidere (17). Anzi, l'ambito più frequente di operatività di un simile meccanismo è proprio quello del giudizio di eguaglianza, per capovolgere l'impostazione prospettata dal giudice remittente (18).

In termini più schematici, allorché si discuta in astratto di una disparità di trattamento a carico di due soggetti o di due gruppi di soggetti, derivante da due regole differenti, e la si voglia eliminare, le soluzioni possibili sono due:

- a) adeguare la regola x alla regola y;
- b) viceversa, adeguare la regola y alla regola x.

E, nell'evidente intento di affermare l'ampiezza del proprio sindacato, la Corte Costituzionale è arrivata addirittura ad affermare (19) che «la scelta fra l'una o l'altra soluzione non può dipendere dal modo in cui la questione è stata prospettata nelle ordinanze di rimessione» (20).

Pur senza svolgere qui un esame approfondito delle fattispecie nelle quali la Corte ha ritenuto di adottare una soluzione del genere e dei presupposti che giustificano una simile strada, appare comunque opportuno sottolineare che al caso di specie poteva apparire senz'altro utile un approccio di questo tipo.

In tal senso, infatti, militano sia l'evoluzione rispettiva delle normative poste a raffronto, sia la circostanza che il *tertium comparationis* derivasse da precedente sentenza additiva della Corte, che, però, lo aveva adeguato ad una norma non più vigente al momento della pronuncia ed anzi già sostituita da un'altra di segno contrario.

Queste considerazioni, quindi, ben avrebbero potuto indurre la Corte — che intendeva utilizzare la (sola) norma parametro di cui all'art. 3 — a rovesciare la prospettazione presentata dai giudici a quibus ed a sollevare dinanzi a sè stessa la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 5è, del D.L. n. 9/93, cioè della norma relativa alle unità sanitarie locali, adeguando quest'ultima all'art. 113 cit., nell'unico modo possibile, ossia cancellando l'adiectio precedentemente operata. Il che, dando la netta sensazione di una smentita del proprio operato, avrebbe richiesto, da parte del Giudice delle Leggi, una buona dose di coraggio, che però nella specie è mancata del tutto.

6.1. Un'ulteriore opzione possibile che si poneva dinanzi al Giudice delle Leggi, sempre nell'ambito del sindacato ex art. 3, era quella di incentrare il giudizio di legittimità costituzionale sulla valutazione della ragionevolezza della diversità di disciplina delle due situazioni (il che, in parte, è avvenuto).

In via generale, la prevalente dottrina costituzionalistica ritiene che il giudizio di eguaglianza sia essenzialmente ternario e che esso presupponga, inoltre, una omogeneità delle situazioni poste a raffronto, ché altrimenti la valutazione resta impedita e la questione di legittimità costituzionale infondata (21).



Occorre allora domandarsi se fra la posizione dei creditori dell'ente locale e la posizione dei creditori unità sanitaria locale sussista in astratto, un rapporto di omogeneità o se, piuttosto, trattasi di situazioni (e quindi di discipline) affatto (e ragionevolmente) differenti (22).

Per affrontare la questione, appare utile una premessa di ordine generale.

Le categorie di soggetti che vengono in rilievo nella materia sono almeno tre e non soltanto due. Vanno infatti considerati:

- a) i creditori degli enti locali;
- b) i creditori delle unità sanitarie soppresse a seguito del D.Lgs. n. 502/92;
- c) i creditori delle (nuove) aziende/unità sanitarie locali (ora subentrate al posto delle UU.SS.LL.).

Non va, infatti, tralasciato il dato legislativo, peraltro già evidenziato sopra, costituito dall'istituzione prima delle gestioni stralcio delle soppresse UU.SS.LL. (con l'articolo 6, comma 1<sup>o</sup> della legge 23 dicembre 1994 n. 724), poi delle vere e proprie gestioni liquidatorie (cfr. articolo 2, comma 14 della legge 28 dicembre 1995 n. 549), con l'attribuzione di poteri di Commissario Liquidatore al Direttore Generale della A.S.L. in cui ricadeva la soppressa U.S.L.. Le suddette disposizioni, peraltro, hanno individuato nella Regione il soggetto giuridico obbligato ad assumere a proprio carico i debiti relativi alle pregresse gestioni delle unità sanitarie locali (23).

Ne emerge, in ultima analisi, un quadro normativo per nulla omogeneo, che anzi differenzia le categorie di creditori anche all'interno della stessa tipologia soggettiva di debitore (in senso ampio, le unità sanitarie locali, soppresse e non). Ciò in ragione delle particolari esigenze (anche di natura contingente) che ciascun soggetto esprime in relazione alla sua propria gestione finanziaria.

Ne segue che l'evoluzione normativa di ognuno dei soggetti pubblici interessati dalla sentenza della Corte mostra con chiarezza che il legislatore ha inteso diversificare *in maniera del tutto ragionevole* l'aspetto connesso ai rapporti che tali enti hanno con i rispettivi creditori. Sicché, appare del tutto inopportuno applicare un'astratta logica parificatoria a dette categorie, ritenute disomogenee dal legislatore in base ad un corretto uso della discrezionalità politica, e che altrettanto disomogenee dovevano essere considerate dalla Corte Costituzionale, con conseguente impossibilità di procedere al giudizio di eguaglianza, il quale, com'è noto, presuppone che i termini posti a raffronto appartengano a categorie soggettive e/o oggettive omogenee.

6.2. La Corte Costituzionale è stata, invece, di parere opposto, ritenendo che le situazioni giuridiche comparate fossero del tutto omogenee; si è limitata, tuttavia, a richiamare sul punto le considerazioni svolte nella più volte citata sentenza n. 285 del 1995. In tale pronuncia, peraltro, la questione dell'affinità delle posizioni dei creditori rispettivamente degli enti locali e delle UU.SS.LL., venne «liquidata» dalla Corte in poche righe, mercé l'asserzione di una analogia di disciplina che sarebbe dimostrata dal fatto che alcuni dei servizi locali indispensabili (considerati tali dal D.L. n. 8/93) incidono al pari dei servizi sanitari nella sfera della tutela della salute (24).

Una volta considerate come omogenee (e quindi relazionabili in un giudizio di eguaglianza) le posizioni dei creditori di enti locali e di unità sanitarie locali, La Corte non poteva che ritenere irragionevole la differenziazione di disciplina esistente nell'ordinamento ed accogliere la questione di incostituzionalità dell'art. 113, 3<sup>o</sup> comma, D.Lgs. n. 77/95, così come prospettata dal remittente Pretore di Catania, adeguando la normativa impignorabilità delle somme di competenza degli enti locali a quella impignorabilità delle somme di competenza delle UU.SS.LL.

È comprensibile che i giudici costituzionali, vista la motivazione della precedente sentenza della Corte n. 285/95, abbiano ritenuto di essere in una sorta di *cul de sac* logico, non volendo smentire se stessi a così breve distanza di tempo, dando l'impressione di fare precipitosamente macchina indietro.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, la soluzione più opportuna per uscire dall'impasse poteva essere rappresentata da una delibazione della questione non incentrata unicamente sul principio di eguaglianza, delibazione che denota tutti i limiti sopra evidenziati, e che poteva condurre anche a soluzioni diverse, ma allargata a tutti gli altri interessi costituzionalmente tutelati che venivano in rilievo nella materia della impignorabilità di somme di danaro di enti locali e/o di unità sanitarie locali, così come desumibili dalle norme parametro indicate nelle ordinanze di rimessione.

Non a caso, entrambi i giudici a quibus avevano configurato, non soltanto la lesione del principio di cui all'art. 3 della Costituzione, ma anche la violazione di ulteriori norme costituzionali e, precisamente, degli artt. 24 e 97 Cost. (25). L'ambito della domanda avrebbe quindi sicuramente consentito alla Corte Costituzionale di estendere il proprio sindacato di legittimità al complesso degli interessi di rilievo costituzionale che erano in gioco, anche nel loro rapporto conflittuale.

Non va allora trascurato che l'art. 113, comma 3°, D.Lgs. n. 77/95 cit., costituisce disposizione in cui devono trovare bilanciamento e temperamento numerosi interessi riconosciuti come costituzionalmente rilevanti. Da un lato, infatti, sta l'esigenza di garantire effettività al diritto di azione del creditore, costituzionalizzato dall'art. 24 della Carta Fondamentale. Per converso, volendo ampliare il panorama degli altri interessi coinvolti, non vi è dubbio che meriti tutela:

a) la necessità di garantire ai dipendenti dell'ente la giusta retribuzione per il lavoro prestato (referenti costituzionali: artt. 1, 4, 35, 36 e 37 Cost.) (26);

b) la necessità di garantire la continuità della erogazione dei servizi pubblici locali indispensabili (referenti costituzionali: artt. 5, 97, 118 e 119 Cost.).

Sicché, seguendo la linea già tracciata (e che si condivide), opportunamente la Corte ha ritenuto di non pronunciarsi (sia pure con l'ambigua formula dell'assorbimento delle relative censure) sulla possibile lesione del diritto di azione del creditore, tutelato dall'art. 24. In caso contrario, più che ad un'*adiectio* parificatoria del tipo di quella operata con la sentenza in esame, la Corte avrebbe dovuto pronunciare (ove avesse rilevato un qualche contrasto con l'art. 24 Cost.) decisione di incostituzionalità dell'art. 113, nella parte in cui sottrae determinate risorse finanziarie dell'ente al soddisfacimento dei crediti azionati in *executivis*. Posizione, questa, che, anche ai più garantisti, non può non apparire troppo estrema e che comunque non ci si attendeva dalla Corte, specie alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra creditori ed enti locali dissestati (27).

Peraltro, in una valutazione complessiva e rigorosa delle norme costituzionali interessate dalla disciplina in oggetto, non può esser obliterato il rilievo pregnante che l'art. 97 assume sotto un duplice profilo, poiché da un lato, il buon andamento dell'azione amministrativa può essere compromesso dalla mancata erogazione dei servizi pubblici indispensabili, conseguente alla carenza dei mezzi finanziari all'uopo necessari, pignorati dai creditori dell'ente. Ma, d'altro canto, il principio d'imparzialità dell'azione amministrativa (pure costituzionalizzato dall'art. 97) imporrebbe la necessità di uguale trattamento nei confronti di tutti i creditori dell'ente. Il conflitto, come si vede, è interno a questa stessa

disposizione e proprio tale norma-parametro *poteva* (e probabilmente *doveva*) essere considerata dalla Corte come il fulcro del proprio sindacato di costituzionalità sull'art. 113, 3<sup>o</sup> comma, del D.Lgs n. 77/95.

In tale ottica; quindi, aldilà dell'opzione sbrigativamente prescelta dalla Corte, va più correttamente inquadrata la questione rimessa al suo esame. Essa va cioè considerata nell'ambito del conflitto, ormai indiscutibilmente e frequentemente presente nel nostro ordinamento (28), tra esigenze di efficienza, economicità ed efficacia (29) dell'attività amministrativa (che rappresentano — è bene precisarlo — categorie concettuali *non giuridiche*) ed esigenze di tutela delle garanzie e delle posizioni più rigorosamente *giuridiche* dei singoli. Il carattere ancipite della disposizione dell'articolo 97 della Costituzione è emblematico al riguardo. «Imparzialità» e «buon andamento» dell'azione amministrativa costituiscono categorie concettuali disomogenee,

relazione che fa necessariamente riferimento all'applicazione di norme giuridiche (che deve essere uniforme), laddove il principio di buon andamento necessita della specificazione del parametro rispetto al quale l'andamento medesimo deve essere valutato come buono o cattivo (30). Ed il suddetto parametro, secondo la più recente giurisprudenza della stessa Corte Costituzionale, deve essere costituito proprio *da canoni non giuridici*, quali quelli di efficienza, economicità ed efficacia. Il rispetto di tali principi, del resto, deve caratterizzare la complessiva gestione della Pubblica Amministrazione e, quindi, anche e soprattutto la gestione delle risorse finanziarie pubbliche (31).

Si tratta, allora, di calare questi principi costituzionali nella fattispecie in esame, costituita dalla disciplina impignorabilità delle somme di danaro degli enti locali destinate al soddisfacimento di servizi pubblici indispensabili.

Subordinando alla corrispondenza tra ordine cronologico dei mandati di pagamento e ordine cronologico delle fatture o degli impegni di spesa, la possibilità per gli enti locali di opporre ai creditori la suddetta impignorabilità, anche a voler seguire il ragionamento astrattamente parificatorio posto a base della pronuncia in esame, si finisce senza dubbio per privilegiare, nel bilanciamento degli interessi in gioco, il diritto di azione del creditore medesimo, proprio sulla scorta dell'articolo 24 della Costituzione, ed il principio di imparzialità dell'art. 97 Cost. (norme parametro contraddittoriamente non utilizzate nella fattispecie), rispetto all'esigenza di efficienza attività amministrativa, pure espressa dallo stesso articolo 97. Sul piano pratico, infatti, l'applicazione dell'art. 113 D. Lgs. nella formulazione risultante dalla sentenza additiva della Corte può portare alla (aberrante) conseguenza che, a seguito della difficoltà (processuale) per l'ente locale di dimostrare la corrispondenza tra ordine cronologico dei mandati di pagamento e ordine cronologico delle fatture e degli impegni di spesa, sia ritenuto valido ed efficace il pignoramento — altrimenti nullo secondo l'art. 113 cit. — effettuato dai creditori su somme di danaro pure vincolate dalla delibera semestralmente adottata dalla Giunta e, soprattutto, necessarie per il pagamento delle retribuzioni al personale e per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili (32). Sicché, *a causa di una irregolarità nella gestione amministrativa dei pagamenti*, o, addirittura, *a causa della difficoltà di dimostrare, sul piano probatorio, nel processo esecutivo la regolarità della successione cronologica dei pagamenti*, l'ente locale potrebbe vedersi costretto a sospendere l'erogazione di alcuni servizi pubblici essenziali (come ad es. la distribuzione di acqua potabile o la raccolta dei rifiuti) e/o a non corrispondere i salari ai propri dipendenti e/o, ancora, a non pagare rate di mutui e prestiti obbligazionari in scadenza.

6.3. Per la gravità, anche a livello di conflittualità sociale, delle conseguenze che un'eventualità del genere comporta, la Corte ben avrebbe fatto ad estendere il proprio sindacato di costituzionalità anche agli articoli 24 e 97 Cost. (indicati da entrambi i giudici remittenti), ed a considerare poi, in un'equilibrata comparazione degli interessi in gioco, senz'altro prevalente l'esigenza di buon andamento (inteso come efficienza) attività amministrativa, rispetto al recessivo (nella fattispecie) canone di imparzialità.

Tale conclusione può essere tranquillamente avallata, sul piano teorico, oltreché dalle perplessità procedurali avanzate circa l'utilizzazione (come norma parametro) della sola disposizione di cui all'art. 3 Cost., sia dalla giurisprudenza più recente della stessa Corte in riferimento al principio di buon andamento dell'azione amministrativa (33), sia dalla complessiva evoluzione legislativa che ha interessato attività della P. A. negli ultimi anni, di cui costituisce significativa espressione il D.Lgs. n. 77/95 di riordino della finanza locale. In ultima analisi, tornando alla fattispecie in esame, non si comprende per quale motivo il mancato rispetto dell'ordine cronologico dei mandati di pagamento (in relazione, s'intende, all'ordine cronologico delle fatture e degli impegni di spesa) debba poi acquisire rilievo al di fuori del suo proprio (naturale) ambito — che è quello, strettamente amministrativo, della eventuale responsabilità dei funzionari preposti alla gestione finanziaria (34) — finendo per incidere su di un ambito, quello dell'esecuzione dei creditori nei confronti dell'ente, di tutt'altra natura. Rimane cioè oscura la ragione per cui l'irregolare gestione dei pagamenti da parte dell'ente dovrebbe comportare (attraverso quale processo logico-giuridico?) il mutamento della natura delle somme di danaro vincolate dall'ente locale, che, da provviste finanziarie destinate a finalità (pubblicistiche) essenziali per la sopravvivenza stessa dell'ente, diverrebbero semplice liquidità assoggettabile a qualunque azione esecutiva mobiliare promossa da qualunque creditore dell'ente per il soddisfacimento di qualunque credito.

Laddove la soluzione più logica (ed auspicabile *de iure condendo*) non potrebbe che essere quella della nullità dei pagamenti effettuati in violazione dell'ordine cronologico, con conseguente ripetibilità delle somme da parte dell'ente e responsabilità degli amministratori e/o funzionari preposti alla gestione dei servizi finanziari. Tale conclusione, peraltro, appare in linea anche con la tendenza, le cui prime tracce risalgono alla legge 8 giugno 1990 n. 142 (art. 55), di conferire sempre maggiori responsabilità ai funzionari degli uffici finanziari rispetto agli amministratori dell'ente. Siffatta linea di tendenza è stata poi ripresa dal D. Lgs. n. 77/95, che ha istituito, con l'art. 3, il «servizio finanziario» (cui sono affidati il coordinamento e la gestione attività finanziaria), aggiungendo poi che il responsabile del servizio finanziario di cui all'art. 55, comma 5, della l. 142/90 si identifica con il responsabile del servizio o con i soggetti preposti alle eventuali articolazioni previste dal regolamento di contabilità. Il quadro evolutivo in parola è stato poi completato dalla legge cd. Bassanini-bis (L. 15 maggio 1997, n. 127), che all'articolo 6, nel sostituire il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 51 della L. n. 142/90, ha ridisegnato le competenze dei dirigenti degli enti locali, cui sono ora attribuiti, in ossequio al principio della separazione tra politica ed amministrazione, «tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico». Si vuol dire, insomma, che anche sotto il profilo della responsabilità contabile negli enti locali, le più importanti leggi di riforma della P.A. (L. n. 142/90, D.Lgs. n. 77/95, L. n. 127/97) hanno costruito un quadro sistematico che assume indubbio carattere di specialità e che si pone in rapporto armonico

con il resto del sistema, ivi compresa la disciplina relativa impignorabilità delle somme destinate all'erogazione dei servizi pubblici indispensabili.

Non resta, quindi, che prendere atto dell'ennesima occasione mancata dalla Corte Costituzionale, che ha preferito sbrigativamente seguire la scia precedentemente tracciata con la sentenza n. 285/95, e sperare in un sollecito intervento del legislatore.

(1) Su cui sia consentito fare rinvio, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a E. BONELLI, *Profili problematici dell'esecuzione mobiliare nei confronti degli enti locali*, in questa *Rivista*, 1997, 179 e ss.

(2) Non è senza rilievo sottolineare che impignorabilità delle particolari categorie di risorse finanziarie dell'ente locale è prevista dal citato art. 113 «a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice» (cfr. comma 2) e che «le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del comma 2 non determinano vincoli sulle somme, né limitazioni attività del tesoriere» (cfr. comma 4).

(3) Più precisamente, il comma interessato dalla pronuncia della Corte era così formulato: «Per operatività dei limiti all'esecuzione forzata di cui al comma 2 occorre che l'organo esecutivo, con deliberazione da adottarsi per ogni semestre e notificata al tesoriere, quantifichi preventivamente gli importi delle somme destinate alle suddette finalità». Come si vedrà in appresso, la necessità della notificazione al tesoriere della deliberazione di vincolo è circostanza che comporta qualche difficoltà di coordinamento con l'*adiectio* operata dalla Corte.

(4) Testualmente, la Corte ha affermato: «La norma denunciata accordando, come si è visto, ai soli enti locali la possibilità di opporre impignorabilità di somme di danaro indipendentemente dalla osservanza di un determinato ordine cronologico nell'emissione di mandati a titoli diversi da quelli vincolati risulta immotivatamente diversa da quella in vigore per le unità sanitarie locali ed in quanto tale lesiva del principio costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione».

(5) In particolare, secondo la Corte l'art. 1, comma 5, del D.L. n. 9 del 1993 «non si limita a recepire i principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di esecuzione forzata contro le pubbliche amministrazioni (come ritengono alcuni giudici di merito), bensì innova nell'ordinamento, introducendo un regime privilegiato per le unità sanitarie locali».

(6) Ad ulteriore dimostrazione della crescente preoccupazione del legislatore di costruire una disciplina che effettivamente consenta, nella prassi, di sottrarre le dette risorse finanziarie dell'ente alla possibile esecuzione dei creditori, vi è la circostanza che tanto la comminatoria della nullità rilevabile d'ufficio anche dal giudice delle procedure esecutive, quanto la necessità di notificare la deliberazione di vincolo al tesoriere sono state introdotte dal D. Lgs. 11 giugno 1996, n. 336, con cui sono stati apportati correttivi al D. Lgs. n. 77/95.

(7) Sulla riforma del S.S.N., cfr. AA.VV., *La nuova sanità*, con il coordinamento di F. ROVERSI MONACO, Rimini, 1995.

(8) Sulla natura giuridica delle UU.SS.LL., cfr. M.S. GIANNINI, *L'organizzazione sanitaria dalla legge di riforma sanitaria alla legge 15 gennaio 1985, n. 4*, in AA.VV., *Lineamenti di organizzazione sanitaria*, Milano, 1991, 27 e ss.; BERTOLISSI, *Unità sanitaria locale e la sua soggettività giuridica: consuntivo di dieci anni alla luce della giurisprudenza*, in *Le Regioni*, 1989, 690 e ss.; PAOLANTONIO, *Natura giuridica e capacità processuale delle unità sanitarie locali*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1990, 152 e ss.

(9) Con ordinanza del 22 novembre 1996.

(10) Con ordinanza del 26 luglio 1996.

(11) Più precisamente, il Pretore di Pozzuoli ha sollevato la questione di costituzionalità in riferimento all'art. 24 Cost., sostenendo che la rilevabilità d'ufficio della nullità del pignoramento intrapreso in violazione dell'art. 113 cit. finirebbe per comprimere il diritto di difesa del creditore procedente sotto molteplici aspetti. Infatti:

a) il creditore, prima ancora dell'eventuale intervento d'ufficio del giudice dell'esecuzione, avrebbe l'onere di provare la pignorabilità delle somme di competenza dell'ente esecutato, senza, peraltro, che nel processo esecutivo sia configurabile attività istruttoria;

b) il creditore, in caso di dichiarazione di nullità dell'esecuzione, sarebbe tenuto ad instaurare un procedimento di cognizione, proponendo opposizione avverso l'ordinanza dichiarativa di nullità;

c) il creditore, inoltre, potrebbe essere privato di un grado di giurisdizione sulla questione di pignorabilità delle somme, non essendo appellabile la sentenza pronunciata sull'opposizione agli atti esecutivi.

Il Pretore di Catania, invece, oltre alle medesime questioni con riferimento all'art. 24 Cost., ha anche ritenuto la violazione dell'art. 97 Cost., per le differenti conseguenze che l'inosservanza dell'ordine cronologico nell'emissione dei mandati di pagamento comporterebbe riguardo alle unità sanitarie locali e agli enti locali, con conseguente violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

(12) L'Avvocatura Erariale ha inoltre osservato, con memoria presentata soltanto nel secondo giudizio (e cioè in quello instaurato a seguito dell'ordinanza di rimessione del Pretore di Catania), che la disposizione dell'art. 113 D.Lgs. n. 77/95 troverebbe la propria ratio nella difficoltà, per gli enti locali, di rispettare la rigida normativa previgente, restando la tutela dei creditori contro i possibili abusi da parte dell'amministrazione in ogni caso assicurata dalle norme sulla responsabilità degli amministratori.

(13) È dubbio se nelle ipotesi di insindacabilità delle scelte discrezionali del legislatore la Corte debba pronunciarsi con sentenza di inammissibilità o piuttosto di infondatezza. Ed, invero, il confine è molto labile e difficile da individuare, anche perché la stessa Corte, pur esprimendosi in modo a volte difforme, non rende conto del criterio discriminante. Si ritiene, in ogni caso, che la sentenza di inammissibilità abbia la funzione di tracciare i limiti entro i quali la Consulta può pronunciare sentenze di carattere additivo.

(14) Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 314/1983, in *Giur. Agr. It.*, 1983, 485, con nota di VANNUCCI.

(15) Il D. Lgs. n. 77 del 25 febbraio 1995, infatti, è entrato in vigore, secondo il suo articolo 124, il sessantesimo giorno successivo a quello della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta sul S.O. del 18 marzo 1995. La data precisa di entrata in vigore del decreto è quindi quella del 18 maggio 1995.

(16) Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 133/1985, in *Giur. Cost.*, 1985, I, 952.

(17) Il primo dei casi di autorimessione di questione di costituzionalità è stato quello dell'ordinanza n. 22 del 1960, nel corso di un giudizio per conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione Sicilia, su cui cfr. C. ESPOSITO, *La Corte giudice a quo*, in *Giur. cost.*, 1960, 210 ss.

(18) Invece, il primo dei casi di autorimessione della norma che, nei giudizi instaurati per violazione del principio di eguaglianza, funge da *tertium comparationis* è quello dell'ordinanza n. 100 del 4 giugno 1970, con cui la Corte sollevò dinanzi a sé stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 304 c.p.p., che non prevedeva la presenza del difensore all'interrogatorio dell'imputato. Altri casi di coinvolgimento del *tertium comparationis* nel giudizio di eguaglianza sono poi quelli delle ordinanze nn. 230/1975, 95/1980, 136/1982, 258/1982, 179/1984. Per una critica della possibilità di autorimessione in simili fattispecie, v. L. CARLASSARE, *Riflessioni sulla Corte Costituzionale come giudice a quo e sui giudizi di eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 1960, 840 ss.

(19) Cfr. ordinanza n. 95 del 19 giugno 1980, in *Foro It.*, 1980, I, 2355; *Giur. Cost.*, 1980, I, 840, con nota di CARLASSARE.

(20) Identica affermazione è contenuta nell'ordinanza n. 136 del 14 luglio 1982, in *Foro It.*, 1982, I, 2722; *Giur. Cost.*, 1982, I, 1182; *Giust. Civ.*, 1982, I, 2531, con nota di Izzo.

(21) V. A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttiva*, Milano, 1976.

(22) È stato molto acutamente osservato in dottrina da B. CARAVITA', *Appunti in tema di «Corte giudice a quo» (con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale)*, in *Giur. Cost.*, 1988, 40 e ss., che, a ben vedere, è impossibile scindere il giudizio di eguaglianza in due fasi, giacché la valutazione della disomogeneità/omogeneità delle situazioni poste a raffronto implica già il giudizio della ragionevolezza della differenziazione della disciplina, cioè la verifica della fondatezza della questione di costituzionalità.

(23) Così si esprime Cass. Sez. Lav., n. 9804 del 9 novembre 1996, in *Rep. Foro It.*, 1996, 1783.

(24) Come ad esempio i servizi connessi alla distribuzione dell'acqua potabile, i servizi di fognatura e di depurazione delle acque, i servizi di nettezza urbana.

(25) Cfr., per l'analisi delle prospettazioni offerte dai giudici remittenti, quanto detto sub nota 12.

(26) Tali interessi, peraltro, trovano tutela privilegiata anche in altre norme dell'ordinamento. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 2751-bis del codice civile (articolo inserito dall'art. 2 della legge 29 luglio 1975, n. 426), il quale riconosce privilegio generale ad una serie di crediti derivanti in qualche modo attività lavorativa dei soggetti beneficiari.

(27) Costituiscono nette affermazioni della prevalenza dell'interesse pubblicistico di cui è portatore l'ente rispetto a quello del creditore procedente, le sentenze della Corte nn. 155 del 21 aprile 1994 e 242 del 16 giugno 1994. Tali ultime pronunce, pur riferendosi a fattispecie diverse (essendo state emanate in materia di rapporti tra procedure esecutive e procedura di dissesto finanziario dell'ente locale), ribadiscono il principio secondo cui il diritto di azione del singolo creditore può diventare recessivo rispetto alle esigenze di corretto funzionamento (se non, addirittura, di sopravvivenza) dell'ente locale.

(28) Si pensi alla complessa tematica relativa alle nuove tipologie di controllo attività delle pubbliche amministrazioni introdotte dalla legge 19 gennaio 1994 n. 20 (controllo di gestione). L'art. 3 della suddetta L. n. 20/94, disposizione istitutiva del controllo di gestione (che è forma di controllo tipicamente aziendalistica e non ancorata, come il controllo di legittimità sugli atti, a parametri strettamente e rigorosamente giuridici), è stata sospettata di illegittimità costituzionale sotto numerosi profili, ivi compresa la presunta violazione dell'art. 97 Cost. Tuttavia, la Corte Costituzionale, sulla scorta di una ricostruzione complessiva del disegno costituzionale della Pubblica Amministrazione

(per come esso emerge dagli articoli 28, 81, 97 e 119 della Costituzione) ha ritenuto che sia consentita al legislatore l'istituzione di forme di controllo che privilegino la verifica dei risultati economici attività amministrativa, valutata, pertanto, non solo alla stregua di parametri giuridici.

(29) Si tratta delle note «tre E» (efficiency, economy, effectiveness/efficienze, economie, efficacia) che rappresentano, ormai in tutti i paesi industrializzati, gli standards sulla base dei quali misurare l'idoneità dell'azione amministrativa a raggiungere determinati obiettivi.

(30) Ed infatti, alla nuova e diversa ricostruzione della nozione di buon andamento, si accompagna l'introduzione, nell'ordinamento, di forme di controllo differenti da quelle tradizionalmente presenti, tra cui merita attenzione quella del controllo di gestione, i cui più importanti riferimenti normativi sono costituiti dall'art. 20 del D.Lgs. n. 29/93 e dall'art. 3 della L. 20/94.

(31) Cfr. la recente sentenza della Corte n. 309 del 16 ottobre 1997, in *Guida al diritto*, n. 41/97, con nota di CLARICH.

(32) Sotto tale profilo, peraltro, occorrerà verificare se sorgeranno problemi di coordinamento della vecchia disciplina con la nuova risultante dalla modifica apportata dalla Corte Costituzionale. Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, quale debba essere ora il comportamento del tesoriere a cui comunque viene notificata la delibera di vincolo e che deve rendere la dichiarazione di quantità di cui all'art. 547 c.p.c., ignorando se l'ordine cronologico di emissione dei mandati di pagamento sia o meno corretto.

(33) Cfr. in particolare le già citate sentenze nn. 313/96 e 309/97.

(34) Com'è noto la legge n. 127 del 15 maggio 1997 (meglio conosciuta come legge Bassanini-bis) all'art. 6, comma 2°, nel sostituire il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 51 della legge 8 giugno 1990 n. 142, ha ridisegnato le competenze dei dirigenti degli enti locali, cui sono ora attribuiti «tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico».