

## Il diritto amministrativo nei tempi della crisi finanziaria

FERRUCCIO CAPALBO, Le ragioni della finanza e le ragioni dei diritti alla luce degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa contabile e della Corte Costituzionale\*.

FERRUCCIO CAPALBO  
(*Magistrato*)

### Le ragioni della finanza e le ragioni dei diritti alla luce degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa contabile e della Corte Costituzionale

La crisi economica globale che imperversa dal 2008, sta incidendo in modo profondo, determinando trasformazioni sociali che a loro volta influenzano sempre più i tradizionali modelli organizzativi dell'agire amministrativo. La situazione attuale, nel confronto con altri periodi storici, altrettanto drammatici, si arricchisce, per la comunità europea, di un ulteriore innovativo elemento rappresentato dalla marcata cessione di sovranità che i singoli Stati membri hanno operato in favore dell'ordinamento europeo sovranazionale, in svariati campi, tra i quali il mercato e la politica monetaria.

Viene in tal modo restituito un quadro, storico-sociale, assolutamente innovativo, per molti versi originale rispetto alle pregresse esperienze storiche, che lascia, pertanto, gli Stati in una attuale e persistente condizione di imbarazzo, alla ricerca della giusta formula organizzativa, idonea a risollevare le sorti della economia.

Un accostamento, con riferimento alla novità della situazione in divenire, può essere fatto a quanto accaduto a cavallo tra l'800 ed il 900, allorché, con l'aumentare dei doveri sociali imputabili allo Stato, quelli che erano i **"doveri morali di carità individuale"** cominciarono a trasformarsi in garanzia sociale di assistenza, in **"carità legale"**. [1] Cominciava, in pratica, il percorso riformatore che ha poi condotto ad attrarre nell'ambito dei compiti pubblici anche la erogazione dei servizi, la "prestazione", una attività, cioè, che si spingeva oltre la funzione, al di là della attività giuridica, indice, come evidenziato da Vittorio Emanuele Orlando, di una **"forma di socializzazione dello Stato"**. Nei primi tempi, però, attesa la difficoltà ad abbandonare lo schema invalso della "funzione", la amministrazione non avviò i necessari rivolgimenti organizzativi, al fine di adattarsi al nuovo, limitandosi, quindi, ad irrobustire la rete dei controlli statali e ad interpretare tali fenomeni ricorrendo agli istituti e paradigmi tradizionali [2].

Analogo stato confusionale, seppure con i doveri distinguo, appare ripetersi oggi di fronte all'epocale globalizzazione dei sistemi organizzativi della pubblica amministrazione.

Le ricadute in termini pratici sono notevoli, essendo poste in discussione le fondamenta dei più tradizionali istituti e paradigmi organizzativi, che, messi in crisi, sono chiamati, ormai, ad una non più differibile verifica di tenuta rispetto alle nuove formule giuridico-istituzionali che avanzano.

Uno dei settori in cui maggiormente si avverte uno stato di tensione è quello relativo al difficile temperamento delle ragioni della finanza con quella dei diritti.

Il suddetto ciclo economico negativo impone, infatti, agli Stati, sia la riduzione della pressione fiscale al fine di incoraggiare una ripresa della economia, sia, nel contempo, anche la riduzione dell'esorbitante livello della spesa pubblica, onde consentire il rispetto degli obiettivi contratti con la Unione europea nell'ambito del patto di stabilità. In un tale contesto, non potendo attingere, come si diceva, alla leva fiscale, ha rappresentato una via quasi obbligata, al fine di liberare risorse, la riduzione della spesa complessivamente gravante sui bilanci pubblici.

Gli ambiti nei quali la riduzione è operata con maggiore decisione sono quelli inerenti la sfera della erogazione dei servizi pubblici e, più in particolare, dei servizi strumentali alla soddisfazione e tutela dei diritti sociali, con ricadute negative di immediata percezione, quindi, sulla tutela di questi ultimi.

La ragione di una tale scelta è da rinvenirsi nel fatto che trattasi di diritti concretizzantesi nella pretesa ad una prestazione "positiva" da parte dello Stato, comportanti, in quanto tali, rilevanti oneri a carico della finanza pubblica. Tant'è che si è parlato in proposito di "**diritti finanziariamente condizionati**" [3] e, ancora più a monte, di crisi del "costituzionalismo"[4], intendendosi, con tale ultimo termine, riferirsi alla attuale incapacità delle Costituzioni di garantire le finalità per le quali si sono, storicamente, affermate e cioè: - la garanzia dei diritti; - la fissazione dei limiti al potere.

Paradossalmente, rispetto al periodo storico sopra evocato, nel quale il "nuovo" era stato caratterizzato dall'avvento dello "stato sociale", oggi ciò che va in crisi è proprio quello stesso "stato sociale". Crisi che trova una sua plastica esemplificazione nelle differenti modalità con le quali l'ordinamento, in tutte le sue componenti, reagisce, nel conflitto tra le ragioni della finanza e quelle dei diritti, a seconda che si versi in presenza di diritti fondamentali, la cui tutela imponga in capo allo Stato una condotta sostanzialmente negativa, come appunto nel caso delle libertà, e diritti fondamentali la cui tutela imponga, viceversa, all'ente pubblico una onerosa prestazione positiva, come appunto nel caso dei diritti sociali. Il discrimine, in definitiva, è sostanzialmente affidato al maggiore o minore costo a carico del bilancio pubblico.

Nel caso dei primi, infatti, il bilanciamento degli interessi e la conseguente individuazione del nucleo irriducibile dei diritti, oltre il quale, nel confronto con altri interessi di pari rilevanza costituzionale, non sono ammesse compressioni, non sembra, negli ultimi tempi, avere, in linea generale, mutato i tradizionali criteri di parametrizzazione e composizione, in taluni casi, addirittura, migliorando, come vedremo più innanzi, il confronto a vantaggio dei diritti/libertà stessi.

Nel caso, invece, dei diritti sociali, la composizione diviene sempre più difficile, progressivamente diminuendosi lo spazio riconosciuto al cd "nucleo irriducibile" nel confronto con altri beni/interesse costituzionalmente rilevanti, tra i quali, più in particolare, il bene/interesse dell'equilibrio di bilancio, oggi di valenza costituzionale precettiva in virtù delle modifiche introdotte con la L. Cost. 1/12.

In questo quadro, in corso di magmatica evoluzione, le fonti sovranazionali di diritto europeo hanno un ruolo di primo piano, influenzando in modo determinante entrambi i richiamati profili evolutivi, con riferimento, cioè, sia ai diritti-libertà sia ai diritti sociali.

L'evoluzione appena descritta, poi, conformando le modalità e gli ambiti di tutela dei diritti, ha, nel contempo, profondamente trasformato anche il rapporto di questi con il potere pubblico, inducendo rilevanti modifiche ai moduli organizzativi tradizionali della pubblica amministrazione, mutandone in senso sostanziale il relativo modo di agire. Le forti spinte verso la liberalizzazione dei mercati, quale forma di tutela e promozione della concorrenza, hanno, difatti, plasmato un nuovo modo di intendere il rapporto tra la libertà di iniziativa economica privata e la regolazione pubblica.

Passando ad un approfondimento concreto delle differenti e variegate modalità di composizione, da parte dell'ordinamento, del conflitto tra le ragioni della finanza e quelle dei diritti, può intraprendersi l'indagine partendo dalla "libera iniziativa economica privata", appena sopra richiamata, di cui all'art 41 Cost. A tal ultimo proposito si è assistito ad una peculiare evoluzione normativa che, improntata alla liberalizzazione dei mercati, ha ridotto sempre più gli spazi riservati all'agire amministrativo autoritativo e nel contempo garantito un maggiore espandersi della predetta libertà.

I principi posti sia a livello comunitario, con la direttiva 123/06 ( Bolkestein), sia a livello nazionale con il dlgs di recepimento della stessa, n. **59/10**, la **L. 201/11**, **art 34**, il **DI 138/11**, **art 3 ed il DI 1/12**, **art.1**, hanno, infatti, posto quale regola generale quella della libera iniziativa economica privata, relegando ad una mera eccezione, giustificata solo da **motivi imperativi di interesse generale**, la permanenza del regime amministrativo. Regime amministrativo che, a sua volta, differisce dai tradizionali moduli di intervento, essendo rappresentato da quello tipico ed innovativo della **SCIA**, connotato, cioè, da un potere meno invasivo, di carattere inibitorio, configurabile a

valle della attività privata, con la sola finalità di verifica, a posteriori, del rispetto delle prescrizioni normative.

Tra i motivi di interesse generale che, in tali ipotesi, consentono di derogare al regime di piena liberalizzazione della iniziativa economica privata, **figura proprio la tutela di diritti fondamentali** quali la salute e l'ambiente. In tale ambito, dunque, il diritto amministrativo diviene strumento di tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente rilevanti, sancendo una rettifica dell'affermazione tradizionale secondo la quale il "diritto soggettivo non dialoga con il potere". I diritti fondamentali costituzionalmente rilevanti, nell'ambito della programmazione economica, rappresentano, addirittura, il presupposto per la sussistenza del regime amministrativo, previsto a tutela degli stessi.

Trattasi, ovviamente, dei diritti fondamentali di seconda generazione, differenti, cioè, da quelli di prima generazione innati ed universali, quali il diritto alla vita ed alla libertà personale.

Il diritto amministrativo, dunque, in tale specifico ambito, se da un lato ha visto ridursi il proprio campo di intervento, modificandosi anche i tradizionali moduli "provvedimentali" autoritativi connotanti il proprio operare, dall'altro, nei limiti dello spazio così ridisegnato, è stato posto a presidio e tutela di diritti fondamentali, invertendosi, in tal modo, come si diceva, l'assunto tradizionale secondo il quale il potere amministrativo non può dialogare con i diritti fondamentali costituzionalmente rilevanti.

Di tale evoluzione ne è testimone anche la Corte di Cassazione a Sezioni unite, che con la recentissima sentenza n. 25011/14, ha avuto modo, tra l'altro, di riconoscere che *"la categoria dei diritti fondamentali non delimita un'area impenetrabile all'intervento di pubblici poteri autoritativi: questi sono sempre più spesso chiamati, non solo all'assolvimento dei compiti rivolti ad attuare i diritti costituzionalmente garantiti, ma anche ad offrire ad essi tutela sistemica"*

La libertà della iniziativa economica privata, dunque, riconosciuta e garantita, nei limiti della utilità sociale, dall'art 41 Cost., ha in pratica conservato intatta la tutela del proprio nucleo essenziale, apparendo, addirittura, nei tempi recenti, avere guadagnato maggiore spazio rispetto ai limiti derivanti dalle esigenze proprie della predetta utilità sociale.

Analogo orientamento sembra essersi consolidato anche con riguardo ad altro diritto fondamentale – libertà, quale il diritto di voto.

La Corte costituzionale, infatti, con la recente sentenza n. 1/14 depositata in data 13.01.2014, pur di garantirne la tutela sostanziale, ha, in pratica, derogato al carattere della incidentalità, proprio dei giudizi di legittimità costituzionale.

La vicenda ha riguardato la questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale dalla Cassazione con ordinanza del 17.05.13, di parte del DPR 30 marzo 1957 n. 361 e del Dlgs 20 dicembre 1993 n. 533, recanti, rispettivamente, norme per la elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nel testo risultante dalle modifiche introdotte con la legge 21 dicembre 2005 n. 270.

Come noto, perché possa ritenersi ammissibile il giudizio di costituzionalità sollevato in via incidentale, è necessario che la questione di legittimità costituzionale non esaurisca il "*petitum*" di cui al giudizio principale, limitandosi a rappresentarne una componente "rilevante" ai fini del decidere, ma, come si diceva, meramente incidentale, non potendo rappresentare, quindi, l'unico motivo del ricorso innanzi al giudice *a quo*. In tal ultimo caso, come appunto verificatosi nella fattispecie sottoposta all'esame della sentenza in commento, ai fini della ammissibilità, comunque, del giudizio innanzi alla Consulta, secondo gli orientamenti in proposito, occorre che nel giudizio principale sia chiaramente evincibile un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale.

Ebbene, nella vicenda in parola, oggetto del giudizio *a quo*, incardinato innanzi alla Corte di Cassazione, era unicamente la illegittimità costituzionale della predetta normativa, in quanto lesiva del diritto fondamentale al voto.

La Corte costituzionale, con la richiamata sentenza, pur di garantire tutela al diritto fondamentale di voto, ha

“forzato” la mano, ritenendo la questione rilevante ai fini della ammissibilità del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto, pur rappresentando la dedotta incostituzionalità della suddetta normativa l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, era da ritenersi comunque individuabile innanzi a quest'ultimo un *petitum* separato e distinto. Il giudizio principale aveva ad oggetto, infatti, la richiesta di una pronuncia di accertamento del diritto azionato, che, seppure condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, lasciava comunque residuare la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto.

In realtà, la poca convinzione, sotto il profilo tecnico giuridico, degli argomenti addotti a sostegno della effettiva ravvisabilità, nella vicenda in parola, del requisito della “incidentalità” della questione di legittimità costituzionale, emerge chiara, laddove, la sentenza in esame, ha, poi, espressamente evidenziato la prioritaria necessità di porre, comunque, fine alla situazione di incertezza di un diritto fondamentale della costituzione, quale il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme. Di qui la riconosciuta esigenza di garantire il sindacato da parte della Corte costituzionale stessa, al fine di coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico, anche su leggi come quelle inerenti le elezioni di Camera e Senato, che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte.

Appare evidente, dunque, che in tal caso, al fine esclusivo di garantire la libertà di voto, riconosciuto quale diritto fondamentale preponderante nel bilanciamento con gli altri diritti, pur costituzionalmente rilevanti, coinvolti, la Corte costituzionale non ha esitato addirittura a stravolgere il requisito della incidentalità, nell'ambito del giudizio *a quo*, della questione di legittimità costituzionale ai fini della relativa ammissibilità.

Un ultimo esempio, ancora, di tutela dei diritti fondamentali della persona, connotato da un bilanciamento degli interessi che ha visto i primi predominare rispetto agli altri interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti, è dato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 238/2014.

Si è trattato della questione relativa, in sostanza, alla legittimità costituzionale della norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, comma 1, Cost, della norma consuetudinaria di diritto internazionale sulla immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, nella parte in cui comprende tra gli atti *iure imperii* sottratti alla giurisdizione di cognizione anche i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi dei diritti inviolabili della persona.

Facendo ricorso alla teoria dei controlimiti, la Consulta, al fine di valutare la legittimità costituzionale della suddetta norma consuetudinaria di diritto internazionale, ne ha approfondito la compatibilità con il principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, quale il diritto al giudice (art. 24), congiuntamente al principio posto a tutela di diritti fondamentali della persona (art. 2).

Disamina che si è conclusa evidenziando la assoluta superiorità della esigenza di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo rispetto alla tutela della potestà di governo dello Stato coinvolto. Si è, a tal ultimo proposito, precisato che *“in un contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, esaltati dall'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne (sentenza n. 349 del 2007), la circostanza che per la tutela dei diritti fondamentali delle vittime dei crimini di cui si tratta, ormai risalenti, sia preclusa la verifica giurisdizionale rende del tutto sproporzionato il sacrificio di due principi supremi consegnati nella Costituzione rispetto all'obiettivo di non incidere sull'esercizio della potestà di governo dello Stato, allorquando quest'ultima si sia espressa, come nella specie, con comportamenti qualificabili e qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, in quanto tali estranei all'esercizio legittimo della potestà di governo”*. [5]

Se ne è, pertanto, desunto, a tutela dei richiamati diritti fondamentali, il mancato operare del rinvio di cui all'art 10 Cost. e, quindi, il mancato ingresso della predetta norma consuetudinaria, nella parte in cui estende la immunità alle azioni di danni provocati da atti corrispondenti a violazioni così gravi. [6] [7]

Tutti gli esempi concreti appena sopra riportati consentono di cogliere con maggiore evidenza il contrasto, cui si faceva sopra cenno, rispetto alle soluzioni interpretative adottate laddove il conflitto ha visto, invece, protagonisti, da un lato la categoria dei diritti fondamentali della persona umana ascrivibile a quella dei diritti sociali e dall'altro la tutela delle finanze pubbliche. Può fin d'ora anticiparsi che gli esiti del confronto appariranno sbilanciati in favore

della tutela degli equilibri finanziari degli enti pubblici, bene/interesse che, come già ribadito, ha oggi acquisito, in virtù della L. Cost. 1/12, valenza direttamente costituzionale.

Influenza determinante, a tal ultimo proposito, ha avuto il consolidarsi dell'ordinamento sovranazionale europeo e gli obblighi, in tale sede contratti, di rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, che, unitamente alla sopravvenuta crisi economica, hanno reso non più differibile l'avvio di un processo di risanamento delle finanze pubbliche, imposto, peraltro, anche dalla avvenuta costituzionalizzazione del cd principio del pareggio di bilancio.

La L. cost. 1/12, nel modificare gli artt. 81, 97, 119 Cost, ha infatti imposto, a tutte le pubbliche amministrazioni, l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. E' così divenuto, quest'ultimo, un bene/interesse costituzionalmente rilevante, che, entrato a pieno titolo a fare parte del bilanciamento con altri interessi, di pari rilevanza costituzionale, sta acquisendo, nei confronti di questi ultimi, sempre più vantaggio, riducendone gradatamente gli spazi di rilevanza.

Uno degli ambiti nei quali il conflitto con le esigenze di garanzia degli equilibri di bilancio degli enti pubblici ha maggiormente inciso nel senso di restringere lo spazio degli altri interessi, costituzionalmente rilevanti, coinvolti è stato, come si anticipava, quello della erogazione dei servizi sociali, subito riproponendosi il problema del conflitto con la esigenza di garantirne la erogazione ed il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza.

Le più volte richiamate esigenze di contenimento della spesa pubblica, evidenziate dalla attuale crisi economica, hanno esaltato, poi, con toni drammatici lo stato di conflittualità tra il preteso mantenimento dei pregressi livelli di tutela ed assistenza dei diritti sociali e le contrapposte esigenze di tutela degli equilibri della finanza pubblica e garanzia della sostenibilità del debito.

Un primo esempio paradigmatico del conflitto sopra richiamato e delle modalità di soluzione cui è approdata la giurisprudenza, anche della corte costituzionale, concerne la tutela del diritto fondamentale alla salute.

Recenti sentenze della Corte costituzionale come anche della adunanza plenaria del Consiglio di Stato, valgono a bene sintetizzare gli orientamenti della giurisprudenza cui si faceva appena sopra cenno.

Si sostiene, innanzitutto, che *“in presenza di limitatezza delle risorse e riduzione delle disponibilità finanziarie accompagnata da esigenze di risanamento del bilancio nazionale, non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute”* ( Cost 416/95 Red Chieppa). Concetto ancor meglio precisato anche da ultimo allorquando si è affermato, a chiare lettere, che il diritto alle prestazioni sanitarie è *“ finanziariamente condizionato, giacché «l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (ex multis, sentenza n. 111 del 2005)”. (Cost. 248/11 Red Quaranta).*

Il diritto alla salute, quindi, deve garantirsi *“ad ogni persona come un diritto costituzionalmente condizionato all'attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie, di cui dispone (sentenza n. 247 del 1992)”* (Cost. 267/98 Red Capotosti).

Atteso, dunque, il riconosciuto condizionamento del diritto alla salute alle disponibilità finanziarie, si è progressivamente imposto, nella legislazione sanitaria, come prioritario il **principio della programmazione**, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica e una razionalizzazione del sistema sanitario (Cost. 248/11 Red Quaranta). A tal ultimo proposito viene posto l'accento sulle peculiarità del servizio sanitario nazionale *“che richiede al legislatore ordinario di bilanciare le esigenze, da un lato, di garantire egualmente a tutti i cittadini, e salvaguardare, sull'intero territorio nazionale, il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile;*

*dall'altro, di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi da realizzare in questo campo (tra le molte, sentenze n. 203 del 2008, n. 257 del 2007, n. 279 del 2006, n. 200 del 2005)". (Cost 94/09 Red Tesaurò).* Il ricorso ad una corretta attività di programmazione si impone, quindi, non solo per garantire l'ottimale utilizzo delle risorse disponibili, ma anche e soprattutto al fine di tutelare e non comprimere il **nucleo irriducibile** del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana (*Cost 354/08 Red Amirante*). Si ascrive, dunque, innanzitutto in capo al legislatore, a monte e, quindi, in capo alla pubblica amministrazione, a valle, in sede di concreta applicazione, la responsabilità di porre prioritaria attenzione alla programmazione, al fine di consentire, pur nel rispetto delle limitate risorse, quantomeno la tutela del predetto nucleo irriducibile del diritto in parola.

Deve, però, a tal ultimo proposito, porsi in evidenza la assenza di una definizione esatta di "Nucleo irriducibile" per ciascuno dei diritti fondamentali di diretta rilevanza costituzionale. Mancanza da ritenersi ancor più grave in considerazione delle conseguenze di non poco momento allorché si giunga ad intaccarne la essenza, imponendosene in tale ultima evenienza, secondo gli orientamenti maggioritari della giurisprudenza, la assoluta ed indefettibile tutela, anche al di là ed oltre i limiti finanziari. Il rapporto di forze, dunque, in tale ultimo caso torna ad invertirsi, rendendo nuovamente prioritaria e prevalente la esigenza di soddisfazione e tutela del diritto, rispetto a quella di tutela della finanza pubblica.

Un esempio concreto del meccanismo appena descritto è offerto dalla già citata recentissima sentenza delle sezioni unite della cassazione, n. 25011/14. La questione affrontata ha riguardato il diritto all'istruzione dei disabili, quale diritto fondamentale, con specifico riferimento alla determinazione del numero di ore di sostegno da garantire. Analizzato il quadro normativo vigente in materia, si è evinto che la discrezionalità della pubblica amministrazione può incidere sul diritto in parola, anche conformandolo alle esigenze derivanti dai limiti di finanza pubblica, a monte, nella fase cioè di programmazione generale, ove dovranno definirsi le reali esigenze formative. Una volta, però, approvato il piano educativo individualizzato, elaborato con il concorso di insegnanti ed operatori della sanità pubblica e sia stato prospettato il numero di ore necessarie per il sostegno scolastico dell'alunno che versa in situazione di handicap grave, secondo l'assunto delle sezioni unite, l'amministrazione scolastica rimane priva di un potere discrezionale capace di rimodulare o di sacrificare in via autoritativa, **pur in ragione della scarsità delle risorse disponibili per il servizio**, la misura di quel supporto integrativo così come individuato dal piano, da ritenersi, quindi, a quel punto il nucleo irriducibile del diritto in parola. L'amministrazione scolastica sarà, quindi, obbligata ad assicurare la assegnazione del personale docente specializzato, anche ricorrendo, se del caso, alla attivazione di un posto di sostegno in deroga al rapporto insegnanti/alunni, al fine di rendere concretamente possibile la effettiva fruizione del diritto costituzionalmente protetto. Viene, pertanto, ribadita la assoluta centralità della **funzione programmatica**, quale ottimale strumento di gestione, nell'attuale contesto di scarsità di risorse pubbliche, al fine di coordinare a monte, nel migliore modo possibile, le contrapposte esigenze di riduzione della spesa pubblica e contestuale garanzia dei diritti fondamentali, assicurandone la soddisfazione, quantomeno, del nucleo irriducibile.

Su posizioni analoghe si è assestata anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato con due recenti sentenze della Adunanza Plenaria, le nn. 3 e 4/2012. La vicenda in quella sede trattata assume peculiare interesse ai fini della tematica qui disaminata. Venendo in decisione, infatti, la legittimità o meno dei tetti di spesa deliberati, in materia sanitaria, dalla Regione in corso di anno, con effetto retroattivo, occorre effettuare un adeguato **bilanciamento tra l'interesse pubblico al contenimento della spesa, il diritto degli assistiti alla fruizione di prestazioni sanitarie adeguate e le legittime aspettative degli operatori privati**, animati da logiche imprenditoriali. Premessa la ormai acclarata conformazione del diritto alla salute, quale diritto finanziariamente condizionato, ed ulteriormente precisato che la garanzia di tutela del "nucleo irriducibile" del diritto alla salute **non può giammai essere disgiunto dal completo controllo della spesa programmata**, si è bilanciato il riportato conflitto di interessi, riconoscendo la legittimità della fissazione retroattiva, in corso di anno, dei tetti regionali di spesa. Legittimità, però, condizionata dalla adozione di peculiari cautele, finalizzate al corretto temperamento delle più volte richiamate esigenze di controllo della spesa pubblica, da ritenersi preponderanti, con la altrettanto irrinunciabile esigenza di certezza del diritto e tutela delle legittime aspettative degli imprenditori privati del settore. Si è, pertanto, ritenuto necessario che le decurtazioni imposte al tetto dell'anno precedente, ove retroattive, siano contenute nei limiti imposti dai tagli stabiliti dalle disposizioni finanziarie conoscibili dalle strutture private all'inizio e nel corso dell'anno.

In definitiva, anche in tal caso, considerate le insopprimibili esigenze di equilibrio finanziario e di razionalizzazione della spesa pubblica ed atteso che, secondo costante giurisprudenza, il diritto alla salute, di cui all'articolo 32 della Costituzione, può essere sottoposto a condizioni che ne armonizzino la protezione con i vincoli finanziari, si è giunti, addirittura, a sacrificare alle esigenze di contenimento della finanza pubblica la libera iniziativa economica privata, subordinandovi la tutela delle legittime aspettative degli imprenditori privati coinvolti.

Ulteriore ricaduta, in termini pratici, della riconosciuta prevalenza delle più volte richiamate esigenze di contenimento della spesa pubblica, nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti eventualmente coinvolti, è la affermata inderogabilità, in assenza di una norma di pari grado che espressamente la disponga, delle norme di finanza pubblica, espressione del principio di coordinamento della stessa, da parte degli operatori del diritto. I limiti a tal fine imposti, infatti, sono strumentali non solo alla attuazione degli obiettivi di pareggio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico imposti dalle fonti nazionali, ma anche e soprattutto al rispetto degli obblighi di cui al patto di stabilità contratto a livello comunitario. Gli obblighi di sana gestione delle finanze pubbliche vengono imposti agli Stati membri direttamente dal Trattato sul funzionamento della Unione europea (TFUE) con norme di immediata e diretta applicazione quali gli artt. 126; 119; 121; 140 ed il protocollo 12 in tema di procedura per i disavanzi eccessivi. Rilevante a tal proposito è anche la espressa inclusione tra gli obiettivi della Unione, con la norma di cui all'art 3 TUE, della promozione della "solidarietà tra le generazioni", in quanto una gestione corretta e sana delle risorse finanziarie pubbliche è, senza ombra di dubbio, a tutela anche della predetta solidarietà generazionale.

Si è così consolidato, già a livello di giurisprudenza della corte costituzionale, un orientamento secondo il quale le norme di finanza pubblica, espressione del principio di coordinamento della stessa, anche nel rapporto con la potestà legislativa regionale concorrente, hanno, progressivamente, acquisito un vasto ambito applicativo. Si sostiene in proposito che *"il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n.163 del 2011 e n. 52 del 2010)"* (Cost. 91/12). Si è, altresì, precisato non potersi dubitare del fatto che *"la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, ma talvolta declinati in forma stringente, **possa costituire in sé un'ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost.** Quando tali principi comportino l'**obbligo di contenere la spesa**, la Regione, sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard (sentenza n. 104 del 2013), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico sopra rammentato, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro"* (Cost 219/13).

Orientamento analogo è invalso anche presso la giurisprudenza della magistratura contabile.

Rilevano innanzitutto le pronunce delle sezioni riunite della Corte dei conti, nn. 3 e 4 del 2012, pronunciate in merito alla liceità o meno della "internalizzazione" nei ruoli dell'ente comune del personale della relativa società partecipata, una volta posta in liquidazione.

Hanno, in proposito, confermato la inderogabilità, in sede operativa, delle norme di finanza pubblica recanti limiti alle spese di personale degli enti, in assenza di una espressa previsione, parimenti normativa, in tal senso. Nel caso di specie si trattava, più in particolare, sia dei limiti di cui al tutt'ora vigente art 1 comma 557 L. 296/06, che impone la progressiva riduzione delle spese di personale, sia dei limiti di cui all'allora vigente art 76 comma 7 DI 112/08, a tenore del quale gli enti soggetti al patto di stabilità non potevano procedere alla assunzione di personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Si è ribadita *"la natura vincolante delle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale che rispondono a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari"*.

Vincolatività ed inderogabilità riaffermata, questo il passaggio di maggiore interesse della pronuncia in esame, anche *"alla luce dei principi aziendalistici di efficienza efficacia ed economicità che, sia pur codificati dalla legge 241/90, rappresentano principi generali sul procedimento amministrativo non estensibili alle leggi che disciplinano in modo peculiare un determinato ambito"*.

L'impossibilità di forzare i limiti di finanza pubblica in sede di attività di gestione, in assenza di espressa previsione normativa, è stata ulteriormente riaffermata dalla magistratura della Corte dei conti finanche nelle fattispecie concrete nelle quali se ne era rappresentata la necessità al fine di garantire la erogazione dei servizi essenziali. Si esprime chiaramente in tal senso la sentenza di condanna al danno erariale discendente dalla condotta elusiva del patto di stabilità interno osservata dagli amministratori del comune di Alessandria, emessa dalla sezione giurisdizionale per il Piemonte, n. 6/13. Si è in proposito ribadito che ***"in mancanza di espresse deroghe legislative, non è possibile in alcun modo introdurre in via esecutiva eccezioni all'applicazione delle sanzioni derivanti dalla violazione del Patto di stabilità, pur a fronte dell'invocata necessità di assicurare servizi essenziali per la collettività, rientranti tra i compiti ineludibili dell'amministrazione comunale"***. In tali frangenti, analogamente a quanto già riportato con riferimento ai limiti finanziari imposti alla tutela del diritto alla salute, la soluzione deve rinvenirsi nella sfera programmatica della azione amministrativa. Si impone, infatti, una particolare attenzione agli strumenti di programmazione del bilancio e delle risorse finanziarie, al fine precipuo di destinare quelle disponibili in via prioritaria al soddisfacimento dei servizi essenziali di cui l'ente ha acquisito la titolarità.

Nel senso finora declinato, della tendenziale prevalenza, cioè, delle esigenze di tutela della finanza pubblica anche nel confronto con la contrapposta esigenza di garantire la erogazione di servizi pubblici strumentali alla soddisfazione dei diritti sociali, si è recentemente espressa la giurisprudenza dei Tar in talune interessanti sentenze.

Rileva innanzitutto la sentenza del Tar Piemonte 1456/14, che, in tema di servizio di trasporto pubblico per disabili, ha affrontato la questione relativa al conflitto tra la limitatezza delle risorse di bilancio del comune erogante e le pretese degli aventi diritto.

Partendo dalla definizione dei cosiddetti **diritti sociali quali "diritti finanziariamente condizionati"**, ha evidenziato che il profilo della doverosità delle prestazioni pubbliche e delle connesse implicazioni relative alla tutela delle aspettative di prestazione degli utenti, non possono che dipendere dall'intervento, dapprima del legislatore ed in seconda battuta dell'amministrazione, in entrambi i casi con il vincolo delle risorse finanziarie disponibili. Più in generale ha sostenuto che *"la scarsità delle risorse ha cioè indotto il costituente ed il legislatore ordinario a delineare un modello di Stato sociale necessariamente parsimonioso e, di conseguenza, selettivo nella garanzia dei servizi minimi e nella individuazione dei destinatari degli interventi..... Si è così rilevato che potrà aversi un diritto soggettivo solo qualora la legge specifichi il contenuto del dovere di protezione sancito dalle norme costituzionali, configurando il comportamento dovuto dall'amministrazione quale elemento di un concreto rapporto giuridico, in relazione a determinate prestazioni da garantire a dati soggetti, e quindi come vero e proprio obbligo dell'amministrazione stessa"*. In caso contrario, qualora non vi sia tale specificazione nella norma di legge ed il dovere resti fuori dall'orbita di ogni rapporto giuridico, si riespande la discrezionalità dell'ente, con possibilità di condizionare la erogazione del servizio ai limiti di finanza pubblica.

Ebbene, nel caso specifico del diritto dei disabili in esame, si è posto in evidenza che la norma di cui all'art 26 L. 104/92, genericamente sancendo che i Comuni assicurano **"nell'ambito delle proprie ordinarie risorse di bilancio"** modalità di trasporto individuali per le persone disabili che non sono in grado di servirsi autonomamente dei mezzi pubblici, non fonda in capo ai medesimi una situazione di pretesa, qualificabile come diritto soggettivo, bensì una situazione di interesse legittimo. Situazione nella quale, secondo la sentenza in parola, l'ente comunale, nell'esercizio ragionevole della propria discrezionalità e capacità programmatica, ha correttamente e legittimamente razionalizzato e ridotto la quota di servizio a carico delle risorse pubbliche.

Secondo la predetta sentenza, dunque, la prevalenza della tutela del diritto fondamentale della persona rispetto a quella degli altri interessi costituzionalmente rilevanti, tra i quali anche il mantenimento degli equilibri di bilancio degli enti pubblici, è confinata alle sole ipotesi in cui il legislatore descriva in modo compiuto e dettagliato il dovere di protezione che grava in capo alla pubblica amministrazione, effettuando, in tal modo, già a monte il bilanciamento degli interessi coinvolti ed imponendo come prevalente la tutela del diritto.

Ancor più decisa è la sentenza del TAR Lombardia n. 918/14, chiamato a pronunciarsi in merito alla legittimità della scelta di un comune di sopprimere il servizio di scuolabus in una frazione del territorio di competenza, ritenendolo antieconomico. Il conflitto tra i limiti delle risorse pubbliche e le ragioni dei diritti agli stessi sacrificati appare, in tal



caso, ancor più evidente. Non rileva, difatti, come, invece, nel caso appena sopra esaminato, alcuna disposizione normativa che espressamente condizioni la erogazione del servizio in parola agli eventuali limiti di bilancio, rientrando, viceversa, ai sensi dell'art 19 DI 95/12, la organizzazione e gestione dei servizi scolastici tra le funzioni fondamentali dei comuni, da assicurare, quindi, obbligatoriamente.

Ebbene il Tar, nel declinare, tra i contenuti del buon andamento della pa, anche i precipitati della ragionevolezza e sostenibilità, ha ritenuto configurabile in capo al Comune il potere discrezionale di valutare opzioni organizzative alternative, finalizzate a garantire comunque, pur in presenza di situazioni peculiari, la effettiva fruibilità del diritto fondamentale in questione. Nel caso all'esame è stata ritenuta valida soluzione alternativa il sostituire il servizio di scuolabus con interventi mirati, ugualmente rispondenti alla finalità di facilitare la frequenza della scuola dell'obbligo e nel contempo idonei a garantire un risparmio per le finanze dell'ente.

Ancora una volta, dunque, la soluzione del rinnovato conflitto tra le ragioni della finanza e quelle dei diritti, nei casi in cui si tratti di diritti che impongono prestazioni a carico dei bilanci pubblici, viene rinvenuta, non nella eventuale deroga dei limiti stessi in favore della tutela del diritto, bensì nel corretto espletamento della funzione programmatica a monte, con una tendenziale propensione verso le soluzioni organizzative in grado di contenere i costi della pa.

Anche la giurisprudenza civile, infine, tradizionalmente preposta alla tutela dei diritti, si mostra ormai sensibile alla natura imperativa delle norme di finanza pubblica recanti la imposizione di limiti alla spesa, riconoscendone la inderogabilità, salvo, ovviamente, differenti previsioni espresse, pur nei casi in cui i limiti in parola vengano a detrimento dei diritti stessi. Recente sentenza della Corte di Appello di Torino – sezione lavoro, n. 1316/13, ha, infatti, espressamente riconosciuto e confermato la valenza imperativa ed inderogabile dei limiti di spesa, sub specie di divieto assoluto di assunzione di personale, imposti *ex lege* quale conseguenza della violazione degli obblighi di cui al patto di stabilità.

Qualche dubbio rispetto alla suddetta inderogabilità delle norme di finanza pubblica pur ove si versi nella contrapposta necessità di garantire la erogazione di servizi pubblici essenziali, sembrerebbe emergere dalla lettura di talune recenti pronunce delle sezioni regionali di Controllo della Corte dei conti. Si tratta, più in particolare, della **pronuncia n. 46/Contr/11 delle sezioni riunite di controllo**, cui hanno, poi, fatto riferimento talune pronunce delle singole sezioni regionali. Con la predetta pronuncia 46/contr/11 si è, infatti, affermato che, al di là della ipotesi in cui risulti espressamente disciplinata la possibilità di derogare ai limiti di spesa normativamente imposti, ciò sarebbe da ritenersi comunque possibile, pur in assenza di una previsione normativa *ad hoc*, nei soli casi in cui si versi in situazioni comportanti interventi di somma urgenza, necessari a garantire la assicurazione di servizi infungibili ed essenziali. Trattasi, per la verità, di una pronuncia che si pone in totale distonia con il panorama legislativo e giurisprudenziale finora descritto, pericolosamente insidiando, tra l'altro, anche il principio di certezza del diritto. Non esiste, infatti, una definizione normativa di "servizio essenziale", rischiando, in tal modo, di condurre ad una sostanziale e concreta elusione dei richiamati vincoli di finanza pubblica. Le pronunce delle sezioni regionali, poi, che pur vi hanno fatto riferimento ( Cfr Sez Lombardia 346/12; Sez Liguria 81/11; Sez Toscana 519/11) hanno, dal canto loro, comunque cercato di restringere l'ambito applicativo della atipica possibilità di deroga.

A conclusione della sintetica panoramica giurisprudenziale proposta, può ritenersi confermata la inderogabilità delle norme di finanza pubblica che pongono limiti alla relativa spesa, anche nelle ipotesi in cui i predetti limiti impediscano la erogazione di servizi pubblici essenziali, fatta salva, ovviamente, una espressa previsione, parimenti normativa, in tal senso. In caso contrario, ove, cioè, dovesse lasciarsi alla interpretazione dell'operatore la individuazione, di volta in volta, dei casi nei quali, versandosi in presenza di servizi essenziali ed infungibili, sia possibile derogarvi, si giungerebbe ad insinuare la certezza del diritto e nel contempo a vanificare, nel concreto, la portata dei predetti limiti.

La soluzione operativa, dunque, del suddetto conflitto deve essere affidata, come si diceva, in sede operativa, ad una rigorosa ed attenta programmazione a monte delle risorse finanziarie e degli obiettivi strategici della amministrazione, così da porsi nelle condizioni di garantire la prioritaria soddisfazione delle funzioni e dei servizi da considerarsi essenziali. A tal ultimo proposito, poi, occorrerà innanzitutto differenziare i servizi pubblici essenziali posti *ex lege* nella titolarità dell'ente pubblico, per i quali non è possibile quindi abdicare alla relativa gestione, ed i

servizi pubblici per i quali è, invece, possibile vengano affidati al libero mercato e non posti a carico delle finanze pubbliche. Con riferimento a tale ultima tipologia di servizi la discrezionalità, da esercitarsi a monte, in sede di programmazione, dovrà consistere nella scelta, in base anche ai limiti delle risorse finanziarie, dei servizi eventualmente da accollarsi comunque e non lasciare, quindi, al mercato. Valutazione che dovrà, ovviamente, tenere conto di una visione programmatica di ampio respiro, che tenga conto, cioè, della generalità degli interessi affidati alla cura dell'ente pubblico interessato e delle risorse finanziarie a disposizione.

---

[1] L. Mannori e B. Sordi "Storia Del Diritto Amministrativo" Ed. Laterza.

[2] La evoluzione del pensiero teorico/scientifico del XIX secolo, stimolata dalla innovativa realtà di gestione che cominciava a connotare i compiti della pubblica amministrazione e da provvedimenti normativi di impatto come la L. 103/1903 sulla municipalizzazione dei servizi, giunse a ritenere che le funzioni delle PPAA dovessero essenzialmente distinguersi in funzioni pubbliche in senso stretto e pubblici servizi. Le prime si connotavano per essere attività aventi carattere autoritativo ed in quanto tali competevano esclusivamente alla pubblica autorità. Il pubblico servizio, invece, era quella attività, rivolta a terzi, che poteva, in teoria, essere svolta da chiunque e che la P.A. decideva di assumere per le ragioni di pubblico interesse coinvolte. La nozione di pubblico servizio era quindi determinata in base ad un criterio residuale e di carattere soggettivo: era tale ogni attività svolta da una PA e che non fosse una pubblica funzione. Successivamente si è, poi, affermata la nozione oggettiva di pubblico servizio, rientrandovi attività di pubblico interesse, che assunte in titolarità dalla P.A., possono essere svolte, in nome e per conto della stessa, anche da soggetti privati. Fatta eccezione, infatti, per taluni casi nei quali è il legislatore stesso a riservare in capo alla Pa la gestione ed erogazione di taluni servizi pubblici, per il resto vige un regime di tendenziale liberalizzazione, con facoltà della medesima p.a. di decidere se assumere o meno la gestione riservata di un determinato servizio per ragioni di pubblico interesse ( Art. 106 TFUE).

[3] Si rinvia a Francisco Javier Ansuategui Roig "rivendicando i diritti sociali" ESI - 2014 -Collana seminari del dottorato di ricerca in teoria del diritto e ordine giuridico europeo.

[4] Si rinvia a Gaetano Azzariti e Sergio della Valle " Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale" – ESI 2014 - Collana seminari del dottorato di ricerca in teoria del diritto e ordine giuridico europeo.

[5] Confronta Benedetto CONFORTI " *la Corte costituzionale protegge i diritti umani*" in Gazzetta Forense n 6/14, che, nel commentare la suddetta sentenza della corte costituzionale n 238/14, la definisce storica rilevando, tra l'altro, un grado di difesa dei diritti dell'uomo fino ad oggi misconosciuto sul piano internazionale. Evidenzia, altresì, che il "diritto al giudice" è ormai considerato un diritto fondamentale dell'uomo.

Confronta anche commento a cura di Giuseppe CATALDI " *una sentenza storica della corte costituzionale in tema di bilanciamento tra norme di diritto internazionale generale e valori fondamentali dell'ordinamento italiano*", in Gazzetta forense n. 6/14, ove si pone, tra l'altro, in evidenza che si tratta della prima volta in cui la Corte costituzionale rileva la incompatibilità tra una norma di diritto internazionale generale e la costituzione.

[6] La questione relativa alla tutela dei diritti fondamentali della persona umana si è recentemente posta anche a livello internazionale, in occasione della sentenza CEDU del 4 marzo 2014 GRANDE STEVENS E ALTRI C. ITALIA. La questione ha riguardato la tutela del diritto a non essere giudicato e/o condannato due volte per il medesimo fatto, cd. principio del "ne bis in idem" in materia penale. La Corte di Strasburgo ha rilevato la inadeguatezza della tutela offerta dall'ordinamento italiano al suddetto diritto, non contemplandosi nel relativo ambito anche il concorso tra sanzioni penali e sanzioni amministrative di valenza sostanzialmente penale. La fattispecie all'esame ha riguardato, più in particolare, il regime del doppio binario di cui al Dlgs 58/98 art 187 ter, in tema di manipolazione del mercato, essendo previste, per il medesimo fatto, sanzioni sia di natura amministrativa sia di natura penale. Le prime, però, secondo la Corte Edu, sarebbero da classificarsi, nel rispetto dei criteri di cui alla sentenza ENGEL E ALTRI C. PAESI BASSI", come sostanzialmente penali. Ciò comporterebbe, quindi, la violazione, sia del diritto in parola sancito con l'art 4 del protocollo 7 della CEDU sia del diritto ad un equo processo di cui all'art 6 della medesima CEDU. La sentenza in esame, di grande interesse per le molteplici questioni che involge, anche e soprattutto in tema di rapporti tra l'ordinamento interno degli stati contraenti e le

fonti delle Cedu sotto il profilo del grado di vincolatività ed efficacia di queste ultime nei confronti dei primi, ai fini di cui al presente lavoro rileva in quanto rappresenta un caso nel quale il diritto fondamentale della persona umana, ivi rappresentato dal divieto del bis in idem, è stato ritenuto prevalente rispetto alla tutela del mercato. Mette conto precisare in proposito che con recente ordinanza della Cassazione 950/15 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art 187 ter comma 1 dlgs 58/98 per contrasto con l'art 117 cost alla luce della interpretazione fornita dalla richiamata sentenza CEDU "Grande Stevens".

[7] Mette conto in proposito porre, comunque, in evidenza che a seguito della riportata sentenza della corte costituzionale n 238/14 e della dichiarata illegittimità costituzionale dell'art 3 della L. 14 gennaio 2013 n. 5, il legislatore ha adottato l'art 19 bis del dl. 132/14, con il quale, nel disporre che *"Non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio, le somme a disposizione dei soggetti di cui all'articolo 21, comma 1, lettera a), della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 5, depositate su conti correnti bancari o postali, in relazione ai quali il capo della rappresentanza, del posto consolare o il direttore, comunque denominato, dell'organizzazione internazionale in Italia, con atto preventivamente comunicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e all'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria presso cui le medesime somme sono depositate, ha dichiarato che il conto contiene esclusivamente somme destinate all'espletamento delle funzioni dei soggetti di cui al presente comma"* ha, in definitiva, svuotato di ogni significato pratico la sentenza stessa.