

**FINANZA LOCALE FRA AUTONOMIA E COORDINAMENTO
NELLA RECENTE SENT. C. COST. N. 417 DEL 2005**

DI GIANLUCA BELFIORE

SOMMARIO: PREMESSA — ACQUISTO DI BENI E SERVIZI E CONVENZIONI CONSIP — CONTROLLO INTERNO E OBBLIGO DI REFERTO ALLA CORTE DEI CONTI — TETTI MASSIMI DI SPESA IN VOCI DI BILANCIO SPECIFICAMENTE INDIVIDUATE DAL LEGISLATORE STATALE— DEROGHE ALLA DISCIPLINA E FACOLTÀ DI INDEBITAMENTO - CONCLUSIONI

1. Premessa

Con la sentenza n. 417 del 14 Novembre 2005¹, la Corte Costituzionale si è pronunciata su cinque ricorsi aventi ad oggetto alcune disposizioni contenute nel decreto legge n. 168 del 12 Luglio 2004, convertito con modificazioni in legge n. 191 del 30 Luglio 2004.

La materia del contendere si inquadra nell'ambito del rapporto di tensione fra autonomia finanziaria degli enti territoriali e coordinamento statale della finanza pubblica.²

Il decreto legge in parola, ribattezzato dalla stampa "decreto taglia-spese", ha inciso sul bilancio dello Stato per l'anno 2004 importandone una riduzione di complessivi 7,5 miliardi di euro³.

La contingenza politico-economica che ha portato al varo delle misure d'urgenza, era caratterizzata dalla presentazione della relazione trimestrale di cassa, dalla quale erano emersi profili di criticità circa l'andamento di alcune voci della spesa pubblica. A tal motivo intervenne una pronuncia del consiglio Ecofin che portò il Governo italiano ad assumere l'impegno di adottare tempestivamente i provvedimenti necessari per assicurare il rispetto del limite del 3 per cento dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione.⁴

Dottorando in Diritto Costituzionale nell'Università di Ferrara

¹ Su cui v. E. RINALDI, *Illegittime le statuizioni del "decreto taglia-spese" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa sui bilanci di Regioni ed enti locali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e P. DEL GIUDICE, *Spetta alla Corte Costituzionale completare (o realizzare?) il federalismo?*, in www.altalex.com.

² Per una visione generale della tematica con approccio comparativistico v. I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 15/2005 pagg. 153 ss. Nella dottrina tributarista v. M. C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, n. 3/2005, pagg. 683 ss. In generale v. A. PIRAINO (a cura di), *Il nuovo modello costituzionale di finanza locale*, Soveria Mannelli, 2004, M. BERTOLISSI «*Rivolta fiscale*» *federalismo riforme istituzionali*, Padova, 1997 e G. TREMONTI, G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Roma-Bari, 1994.

³ Sul tema v. P. MORIGI, *Gli enti locali e la manovra bis. Le misure del Governo per correggere i conti pubblici*, in *Finanza Locale*, 10/2004, pag. 4 ss..

⁴ L'impugnata disposizione costituisce, appunto - per dirla col relatore del ddl di conversione alla Camera dei Deputati, On. Giancarlo Giorgetti - «la traduzione concreta degli impegni assunti in sede Ecofin».

Peraltro la disposizione oggetto del vaglio della Consulta contiene anche alcune misure volte a dare seguito alla sentenza n. 196 del 2004 (su cui v. M. BARBERO, *Brevi riflessioni a margine della sentenza della consulta sul condono edilizio: profili di rilevanza in materia di federalismo fiscale* e D. SORACE, A. TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile* ambedue in www.forumcostituzionale.it), con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità di alcune disposizioni in materia di condono edilizio introdotte con l'articolo 32 del decreto-legge

Sin dal momento della sua emanazione il d.l. 168/2004 non ha incontrato la condivisione degli Enti locali, i quali hanno evidenziato come le misure di contenimento della spesa previste dal decreto-legge, inserendosi in un contesto che già presentava numerosi elementi di precarietà per le finanze delle autonomie, avrebbero pregiudicato significativamente lo svolgimento delle funzioni proprie degli stessi enti.⁵

Approvato il disegno di conversione gli EE. LL. hanno ritenuto di continuare a battersi per tutelare le loro prerogative investendo della questione la Corte Costituzionale.⁶

Le Regioni ricorrenti innanzi alla Corte sono Campania, Toscana, Valle d'Aosta e Marche. I ricorsi sono stati riuniti ex art. 15 delle Norme Integrative.

Anzitutto, appare necessario evidenziare un profilo di natura processuale: la Corte anche nel caso in esame (come già nella Sent. 196/2004) ha riconosciuto legittimazione ad agire alle Regioni per interessi propri degli EE. LL.. Ciò costituisce il portato di un ordinamento territoriale che prevede due sedi istituzionali rappresentative delle pubbliche istanze, a seconda che esse abbiano carattere unitario (lo Stato), ovvero locale (le Regioni).⁷

Le Regioni, dunque, "prestano" la loro legittimazione a ricorrere agli EE. LL. - talora anche su istanza del Consiglio delle Autonomie (è il caso della Toscana che nella sentenza viene espressamente richiamato) - al fine di tutelare le attribuzioni di quei soggetti non legittimati.

Tale indirizzo sembra costituire un momentaneo *escamotage* nell'attesa di un art. 127-*bis* della Costituzione che, contemplato dall'art. 46⁸ del Testo di riforma della Parte II della

n. 269 del 2003.

⁵ v. *Contro il decreto "taglia spese" la protesta dei Municipi, le richieste di Sindaci e Anci*, in *Ancirivista*, agosto/settembre 2004, pag. 9 ss. e . MASSARO, *Un diktat che sottrae 479 milioni e porta alla paralisi*, in *Le Province*, 4/2004, pag. 12 ss..

⁶ La trasposizione del luogo compositivo degli interessi dal piano politico a quello della giustizia costituzionale s'iscrive in una tendenza che registra un forte incremento a seguito della l. cost. n. 3/2001, in base alla quale tra le due grandi funzioni che caratterizzano la Corte Costituzionale (e che ne hanno connotato, storicamente, l'origine), ovvero quella di arbitraggio in ordine alla ripartizione delle competenze e quella di difesa costituzionale delle libertà, prevale per la prima volta nella storia della Corte costituzionale italiana, la funzione arbitrale

La crescita di questo tipo di contenzioso ha enfatizzato il ruolo arbitrale che la Corte costituzionale è chiamata a svolgere tra gli enti territoriali, alla stessa stregua degli organi di giustizia costituzionale di altri Stati a struttura composita, dalla *Supreme Court* statunitense a quella canadese, dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco al *Tribunal Constitucional* spagnolo, alla *Cour d'arbitrage* belga (v. sul tema P. CARETTI, *I più recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di riforma del Titolo V della costituzione*, in *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, Roma, Novembre 2004, pag. 226 ss.).

⁷ v. in argomento A. PIRAINO, F. TERESI, *La riforma del rapporto Regione – Istituzioni locali*, Soveria Mannelli, 2004.

⁸ Testo di legge costituzionale di modifica della Parte II della Costituzione approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, Art. 46: *Dopo l'articolo 127 della Costituzione, è inserito il seguente: «Art. 127-bis. – I Comuni, le Province e le Città metropolitane, qualora ritengano che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o della Regione leda le proprie competenze costituzionalmente attribuite, possono promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale. Una legge costituzionale disciplina le condizioni, le forme e i termini di proponibilità della questione».*

Costituzione attualmente in attesa di essere sottoposto a *referendum*, assegnerebbe agli EE. LL. piena ed autonoma legittimazione (con un immaginabile, sebbene poco auspicabile, aumento del contenzioso costituzionale).

I ricorsi che hanno dato origine alla sentenza in commento vertono su censure che lo stesso Giudice delle leggi divide in quattro gruppi.

2. Acquisto di beni e servizi e convenzioni Consip

Il primo gruppo di questioni, sollevate dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta, concerne **l'art. 1 c. 4 del d.l. n. 168/2004**⁹ ritenuto illegittimo in base a parametri sia costituzionali che statutari.

La disposizione contestata incide sull'articolo 26 della legge n. 488 del 1999 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2000) modificandone il comma 3 ed aggiungendovi il comma 3-*bis*.

La materia che ivi si regola è quella dell'acquisto di beni e servizi, attribuendo alle pubbliche amministrazioni (statali, regionali e subregionali) la facoltà di scegliere fra il ricorso alle convenzioni stipulate, ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 26, dal Ministero dell'Economia e l'utilizzazione dei parametri di prezzo-qualità (fissati nelle convenzioni ministeriali), come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili.

Quanto ai parametri costituzionali, la ricorrente invocava gli articoli 117 c. 3 e 4 e 119 c. 1 Cost., per sostenere l'illegittimità dell'art. 1 c. 4 d.l. n. 168/2004 (che modifica l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e deve considerarsi applicabile anche alle Regioni a statuto speciale), atteso che appariva incidente con previsioni di dettaglio sulle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Secondo la Regione autonoma, infatti, la disciplina degli acquisti di beni e servizi non inerisce alla competenza statale, sibbene a quella regionale. Anche qualora fosse ammessa, peraltro, la riconducibilità della disposizione in esame all'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - la cui determinazione è rimessa in via concorrente alla legislazione dello Stato (art. 117 c. 3 Cost.) - si tratterebbe pur sempre

⁹Art. 1 c. 4 del d.l. n. 168/2004: *All'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) nella rubrica sono sopresse le parole: «che abbiano rilevanza nazionale»; b) al comma 1 sono sopresse le parole: «a rilevanza nazionale»; c) il comma 3 è sostituito dai seguenti: «3. Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101. La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti. 3-bis. I provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo, anche ai sensi del comma 4. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso una apposita dichiarazione con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli articoli 47e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modifiche, il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3.».*

di principî “fondamentali”, privi pertanto di forza vincolante nei confronti della Regione Valle d’Aosta, e non di principî dell’ordinamento o di norme fondamentali di riforma che, invece, avrebbero tale forza ai sensi dell’art. 2 dello Statuto¹⁰.

L’impugnata disposizione sarebbe, secondo le prospettazioni della ricorrente, per altro verso, lesiva dell’autonomia di spesa di quest’ultima, tutelata anche a norma dell’art. 119 c. 1 Cost.

Con riferimento ai parametri statutari, la Regione eccepiva il contrasto della censurata disposizione con il richiamato articolo 2, primo comma, lettere a) e b), dello Statuto, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione le materie dell’«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione» e dell’«ordinamento degli enti locali» nonché con l’art. 4, che attribuisce le corrispondenti funzioni amministrative.

La Corte ha ritenuto la questione infondata, in quanto essa ha stabilito che le impugnite previsioni vanno ascritte nel novero dei principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 117 c. 3 e 119 c. 2 Cost.

La stessa Consulta, già con la sentenza n. 36 del 2004¹¹, aveva avuto modo di riconoscere come legittimi i limiti alla crescita della spesa corrente degli enti locali, previsti dalle disposizioni della legge finanziaria 2002, in quanto introdotti in osservanza del cosiddetto “patto di stabilità interno”, concernente il concorso delle Regioni e degli enti locali «alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l’adesione al patto di stabilità e crescita» dell’Unione europea. In quella circostanza il Giudice delle leggi s’era espresso affermando che «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnite come esorbitanti dall’ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato».

¹⁰ Art. 2 Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 - Statuto speciale per la Valle d’Aosta: *In armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: a) ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale; b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; c) polizia locale urbana e rurale; d) agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna; e) piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario; f) strade e lavori pubblici di interesse regionale; g) urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica; h) trasporti su funivie e linee automobilistiche locali; i) acque minerali e termali; l) caccia e pesca; m) acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico; n) incremento dei prodotti tipici della Valle; o) usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali; p) artigianato; q) industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio; r) istruzione tecnico-professionale; s) biblioteche e musei di enti locali; t) fiere e mercati; u) ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini; v) toponomastica; z) servizi antincendi.*

¹¹ su cui v. il commento di L. MERCATI, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6/2005, pagg. 647 ss..

Peraltro, l'art. 29 c. 1 della Finanziaria 2003 (l. n. 289/2002) testualmente afferma che: «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, ciascuna regione a statuto ordinario, ciascuna provincia e ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2003-2005 adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita, nonché alla condivisione delle relative responsabilità, con il rispetto delle disposizioni di cui ai seguenti commi, che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione». Se vero è che l'autoqualificazione dell'oggetto della normativa non è vista dalla Corte quale indicazione vincolante, sì da farne discendere conseguenze anche in ordine alla competenza¹², è indubbio che essa possa servire a ricostruire l'approccio del legislatore in ordine alla materia.

Nell'interpretazione del Giudice delle leggi, la norma che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali sarebbe una «previsione meramente facoltizzante», e, per altro verso, «l'obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale». In questo senso, gli obblighi di trasmissione agli organi interni di revisione contabile delle delibere di acquisto in via autonoma si iscriverebbero nello stesso ambito dei principi fondamentali di coordinamento, «in ragione del loro carattere strumentale rispetto al suddetto obbligo di adottare i parametri previsti da dette convenzioni».

Quanto alla lamentata violazione di disposizioni statutarie, la Corte fa rilevare che le attività dirette all'acquisto di beni o servizi da parte delle amministrazioni non sono da inquadrarsi nell'ambito della materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione», la cui potestà legislativa esclusiva e le correlative funzioni amministrative sono rimesse alla Regione, «dovendo esse considerarsi al più strumentali al funzionamento di detti uffici ed enti».

3. Controllo interno e obbligo di referto alla Corte dei Conti

¹² v. in proposito C. Cost. Sent. 219 del 1984, ove in materia di “grandi riforme economiche e sociali” la Corte, discostandosi da una visione formalista riscontrabile nella possibilità di autoqualificazione dell'oggetto della normativa sì da farne discendere il conseguente limite, statuisce «che la natura di riforma economico-sociale di una normativa non può essere determinata dalla sola apodittica affermazione del legislatore e che essa deve invece ricercarsi nell'oggetto della normativa, nella sua motivazione politico-sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto, nella modificazione che essa apporta nei rapporti sociali».

In ordine a clausola di analogo contenuto presente nella legge finanziaria 2006, v. L. OLIVERI, *Problemi di legittimità costituzionale delle misure di contenimento della spesa di personale imposte agli enti locali dalla legge finanziaria 2006*, in www.lexitalia.it.

La Corte individua, poi, un secondo gruppo di questioni rimesse al suo sindacato, che riguardano, in particolare, l'**art. 1 comma 5, del decreto-legge n. 168 del 2004**¹³.

Tale disposizione è censurata con riferimento agli articoli 3, 100, 114, 117 e 118 della Costituzione, all'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e per violazione del principio di leale collaborazione.

La disposizione in commento inserisce, dopo l'articolo 198 del TUELL, l'art. 198-*bis*, in forza del quale gli organi degli EE. LL. deputati al controllo interno di gestione vengono gravati di un obbligo di referto e informazione circa l'attività svolta, non solo agli amministratori ed ai responsabili dei servizi, ma anche alla Corte dei conti.

Secondo la difesa della Regione Campania, lo Stato non sarebbe competente ad approvare siffatta disposizione in quanto la stessa atterrebbe alla materia dei controlli sugli enti locali, riservata alla potestà legislativa regionale ed a quella regolamentare degli enti locali. La disciplina impugnata, dunque, creerebbe «un'irragionevole interferenza fra controllo interno di gestione e accertamenti della Corte dei conti».

La Corte ha ritenuto la questione non fondata poiché la citata disposizione istituisce, sì, l'obbligo di comunicare alla Corte dei conti il referto relativo al controllo di gestione, ma non regola l'attività del Giudice contabile sui risultati del predetto controllo interno che resta disciplinata dall'art. 7, comma 7, della legge La Loggia e dall'art. 3, comma 8, della l. n. 20/1994.

A sostegno di questa soluzione, il Giudice delle Leggi richiama alcuni dei molti precedenti in materia: già con le sentenze n. 376 del 2003¹⁴, 4 del 2004, 35¹⁵ e 64 del 2005 la Corte aveva, infatti, precisato che tale obbligo non è lesivo dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, in quanto «espressione di un coordinamento meramente informativo». La trasmissione dei dati in questione è, dunque finalizzata a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali. Tale attività va ascritta «ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata", allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità».

¹³Art. 1 c. 5 del d.l. n. 168/2004: *Dopo l'articolo 198 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è inserito il seguente: «Art. 198-bis (Comunicazione del referto). - 1. Nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti.»*

¹⁴ su cui v. M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale* (nota a Corte Cost. nn. 370/2003 e 376/2003) e A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, ambedue su www.forumcostituzionale.it.

¹⁵ su cui v. il commento di L. MERCATI, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6/2005, pagg. 647 ss..

La Consulta ribadisce il principio secondo cui, per i suddetti fini, a livello statale si possono collocare «non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì la determinazione di norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti». La *ratio* di tali provvedimenti è, infatti, il coordinamento finanziario, «che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali», e che viene «incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno», al fine di realizzare «l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni»(v. sentenze C. Cost. n. 376 del 2003 e n. 35 del 2005).

4. Tetti massimi di spesa in voci di bilancio specificamente individuate dal legislatore statale

Il terzo gruppo di questioni involgeva lo stesso **art. 1**, ma nei suoi commi **9, 10 e 11**¹⁶.

In questo caso la censura veniva mossa dalle Regioni Campania, Marche e Toscana (quest'ultima per il solo comma 11) e si fondava sui parametri degli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost. e sul principio di leale collaborazione.

Dette disposizioni fissano un tetto massimo per gli enti territoriali in relazione a specifiche tipologie di spesa: studi e incarichi di consulenza esterna¹⁷, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, acquisto di beni e servizi.

¹⁶ Art. 1 c. 9 del d.l. n. 168/2004: *La spesa annua sostenuta nell'anno 2004 dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, escluse le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere non superiore alla spesa annua mediamente sostenuta nel biennio 2001 e 2002, ridotta del 15 per cento. L'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari. In ogni caso va preventivamente comunicato agli organi di controllo ed agli organi di revisione di ciascun ente. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le pubbliche amministrazioni, nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a totale partecipazione pubblica, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al presente comma. Le predette direttive sono comunicate in via preventiva alla Corte dei conti. La disposizione di cui al presente comma non si applica agli organismi collegiali previsti per legge o per regolamento, ovvero dichiarati comunque indispensabili ai sensi dell'articolo 18 della legge 28 dicembre 2001, n. 448.*

Art. 1 c. 10 del d.l. n. 168/2004: *La spesa annua sostenuta nell'anno 2004 dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per missioni all'estero e spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, deve essere non superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 15 per cento. Gli atti e i contratti posti in essere, dalla data di entrata in vigore del presente decreto, in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Gli organi di controllo e gli organi di revisione di ciascun ente vigilano sulla corretta applicazione del presente comma. Il limite di spesa stabilito dal presente articolo può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente.*

Art. 1 c. 11 del d.l. n. 168/2004: *In coerenza con le riduzioni di spesa per consumi intermedi previste dal presente articolo, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, ciascuna regione a statuto ordinario, ciascuna provincia e ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2004-2006 assicurando che la spesa per consumi intermedi, esclusa quella dipendente dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente, sostenuta nell'anno 2004 non sia superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10 per cento. Tale riduzione si applica anche alla spesa per missioni all'estero e per il funzionamento di uffici all'estero, nonché alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni ed alla spesa per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, inclusi quelli ad alto contenuto di professionalità conferiti ai sensi del comma 6 dell'articolo 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Si applicano il secondo, il terzo, il quarto, il quinto ed il sesto periodo del comma 9, nonché il secondo, il terzo ed il quarto periodo del comma 10.*

¹⁷ Su cui v. L. OLIVERI, *Brevissime note sulla costituzionalità del tetto alle collaborazioni esterne nelle amministrazioni locali*, su www.lexitalia.it.

Tali limitazioni sono state dalle ricorrenti ritenute invasive dell'autonomia di spesa degli EE. LL. non tanto perché imponessero un contenimento della spesa¹⁸, quanto, piuttosto, perché individuavano segnatamente i capitoli di spesa che dovevano essere oggetto di riduzione. È palese che qualora si fosse imposto un taglio sulle spese totali in una definita percentuale (dunque, senza l'indicazione specifica dei capitoli di bilancio) sarebbe stato compito delle amministrazioni locali – nell'ambito della loro attività discrezionale – operare scelte politiche circa le voci da rivedere per rientrare nei limiti.

La Consulta ritiene, pertanto, fondata la questione di legittimità prospettata argomentando nel senso che «le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono, pertanto, l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost» (punto 6.3 del *Considerato in diritto*).

La Corte si è, quindi, mantenuta nel solco tracciato con la richiamata sentenza n. 36 del 2004, ove aveva affermato che la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa».

Afferma, ancora, il Giudice delle Leggi che «la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa» e si risolve, perciò, in quella che nella sentenza n. 390 del 2004¹⁹ definì «una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi».

La Corte dichiara, dunque, l'illegittimità costituzionale degli interi commi 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, per contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, «restando assorbito ogni altro profilo di incostituzionalità dedotto dalle ricorrenti».

¹⁸ La limitazione statale dell'autonomia di spesa regionale è stata ammessa dalla Corte, in virtù della competenza dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, affermata, p.es., nella recente sent. n. 4/2004, su cui v. il commento di A. BENEDETTI, in *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 7/2004, pag. 735 ss..

¹⁹ su cui v. M. BARBERO, «*Blocco delle assunzioni*»: le ragioni di una bocciatura, in www.federalismi.it.

Interessante sarebbe stata una pronuncia in ordine agli altri vizi lamentati dai ricorrenti e, specificamente, in ordine al profilo della violazione del principio di leale collaborazione. È, peraltro, evidente che nel momento in cui anche un solo vizio di legittimità sia riscontrato dalla Corte, non v'è necessità che gli altri vizi addotti siano esaminati. Ciò non toglie che sarebbe stato stimolante saggiare, ancora una volta, il polso della Consulta con riferimento alle dinamiche collaborative.

5. Deroghe alla disciplina e facoltà di indebitamento

Ultimo gruppo di questioni portate alla cognizione del Giudice delle Leggi sono quelle inerenti alla censura del comma **1 dell'art. 3 del decreto-legge n. 168 del 2004**²⁰, che inserisce nell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004) i commi 21-*bis* e 21-*ter*. La richiamata disposizione viene impugnata dalle Regioni Campania e Marche per contrasto con gli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost. e con il principio di leale collaborazione. La Regione Valle d'Aosta assume, invece, che essa violi gli articoli 2²¹, primo comma, lettere a) e b), 3²², primo comma, lettera f), e 48-*bis*²³ dello statuto speciale in quanto disciplinerebbe una materia oggetto di norme di attuazione statutaria, senza seguire il procedimento di cui al citato art. 48-*bis*.

La Corte dichiara le questioni inammissibili in quanto le ricorrenti soltanto genericamente denunciano la lesività della disposizione, ma non formulano specifici motivi di censura riguardo al comma 1 dell'art. 3, che non solo non menoma l'autonomia delle Regioni, ma, piuttosto, amplia il novero degli investimenti ricomprendendovi anche «contributi agli investimenti a privati», configurandosi, pertanto, «come norma di favore per le Regioni

²⁰ Art. 3 c. 1 del d.l. n. 168/2004: *All'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, dopo il comma 21, sono inseriti i seguenti: «21-bis. In deroga a quanto stabilito dal comma 18, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono ricorrere all'indebitamento per finanziare contributi agli investimenti a privati entro i seguenti limiti: a) impegni assunti al 31 dicembre 2003, al netto di quelli già coperti con maggiori entrate o minori spese, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, finanziati con ricorso all'indebitamento e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2004; b) impegni assunti nel corso dell'anno 2004, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti dalla elencazione effettuata nei prospetti dei mutui autorizzati alla data di approvazione della legge di bilancio per l'anno 2004, con esclusione di qualsiasi variazione in aumento che dovesse essere apportata successivamente. 21-ter. L'istituto finanziatore può concedere i finanziamenti destinati ai contributi agli investimenti a privati soltanto se compresi nei prospetti di cui al comma 21-bis; a tale fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall'ente territoriale.».*

²¹ disposizione riportata in nota 10.

²² Art. 3 Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 - Statuto speciale per la Valle d'Aosta: *La Regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattarle alle condizioni regionali, nelle seguenti materie: a) industria e commercio; b) istituzione di enti di credito di carattere locale; c) espropriazione per pubblica utilità per opere non a carico dello Stato; d) disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico; e) disciplina della utilizzazione delle miniere; f) finanze regionali e comunali; g) istruzione materna, elementare e media; h) previdenza e assicurazioni sociali; i) assistenza e beneficenza pubblica; l) igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica; m) antichità e belle arti; n) annona; o) assunzione di pubblici servizi.*

²³ Art. 48-*bis* (aggiunto dall'art. 3, l. cost. 23 settembre 1993, n. 2) Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 - Statuto speciale per la Valle d'Aosta: *Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione. Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso*

rispetto al sistema delineato dai commi da 16 a 21 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003» (7.3 del *Considerato in diritto*).

6. Conclusioni

Riassumendo, dunque, soltanto il terzo gruppo di censure è stato ritenuto dalla Corte fondato e ha dato origine alla dichiarazione d'incostituzionalità dei **commi 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004.**

Come anticipato, la pronuncia in commento s'iscrive in una corposa serie di sentenze relative al riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni. In particolare, la tensione cui la Consulta dà temporanea risposta è quella fra l'art. 117 c. 2 lett. e), per cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, l'art. 117 c. 3 ai sensi del quale lo Stato stabilisce i principi fondamentali in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e l'art. 119 il quale dispone che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Qualche effetto della pronuncia della Corte è, di certo, paradossale: basti pensare che i tagli per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, acquisto di beni e servizi opereranno a livello statale, ma non a livello regionale o subregionale.

Atteso che la distinzione in una materia di ciò che è principio da ciò che è dettaglio è cosa assai ardua, tanto da essere stata suggestivamente definita «una questione metafisica, non giuridica»²⁴, forse è maturata l'ora di una concreta attuazione del federalismo fiscale²⁵, di cui il legislatore nazionale è chiamato a farsi definitivamente carico.

Non può, infatti, la Corte attivare la portata precettiva positiva dell'art. 119 Cost., ma soltanto sottolineare quella negativa, affermando che condizione di legittimità dell'intervento statale è il divieto di procedere in senso contrario a quanto prescritto dall'art. 119 Cost..²⁶

²⁴ R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, n. 4/2001, pagg. 613 ss.

²⁵ v. su questo argomento M. ALESIO, *Il governo congela il federalismo fiscale*, in *Diritto & Giustizia*, n. 4/2005, pagg. 98 ss., ma v. anche G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del «federalismo fiscale» in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pagg. 977 ss..

²⁶ in tal senso P. GAMBALE, N. DI VIVO, *Noterelle in tema di federalismo fiscale, ovvero sul "convitato di pietra" delle riforme costituzionali in Italia*, in *Le Province*, n. 6/2004, pagg. 4 ss..

Si ritiene che ormai sia indifferibile l'attuazione dell'art. 119 Cost. e la conseguente trasformazione del sistema di finanza derivata degli enti territoriali in uno di tipo originario, che fornisca adeguato supporto finanziario al nuovo assetto delle competenze definito dalla Costituzione riformata (v. la richiamata Sent. C. Cost. n. 370/2003).

Di certo ciò non significa tralasciare l'esigenza del coordinamento della finanza pubblica, ma, piuttosto, rivederne la funzione e le modalità operative.

L'Alta Commissione di Studio per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale, istituita con DPCM 9 aprile 2003, nella sua relazione dello scorso 30 settembre²⁷, prospetta la possibilità dell'istituzione di una sede specificamente dedicata al coordinamento finanziario.

Tale proposta si basa sull'esperienza di numerosi Paesi a struttura composita ove esistono sedi istituzionali, che garantiscono efficaci procedure di confronto e di concertazione sugli strumenti e sugli obiettivi della politica finanziaria.²⁸

L'Alta commissione prospetta la possibilità che nel nostro ordinamento il ruolo ricoperto dal *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas* in Spagna e dal *Finanzplanungsrat* in Germania sia affidato alla Conferenza Unificata. A tal fine la Conferenza dovrebbe essere coadiuvata da un organo a prevalente competenza tecnica, composto da membri designati sia dallo Stato che dalle Regioni e dagli Enti locali, in grado di fornire il necessario tecnico specialistico alle decisioni di ordine politico. Tale soluzione, che fa della concertazione e della collaborazione fra enti territoriale il suo punto di forza, sembra poter fornire un'adeguata soluzione al nutrito contenzioso registrato negli ultimi anni in materia di manovre finanziarie (di cui la sentenza in commento costituisce esempio significativo).

²⁷ la relazione è pubblicata *online* nel sito:

http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/relazione_attivita_commissione/relazione_attivita_svolta.html
per un commento v. A. ZANARDI, *Le prospettive del federalismo fiscale nel documento di sintesi del comitato tecnico-scientifico dell'alta commissione sul federalismo fiscale*, in www.federalismi.it.

²⁸ In Spagna il *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*, composto dal *Ministro de Hacienda*, dal *Ministro de Administración Territorial* e dal *Consejero de Hacienda* di ciascuna Comunità Autonoma, si configura come un organo dotato di competenza generale in materia di coordinamento delle politiche fiscali e finanziarie dello Stato centrale e delle Comunità Autonome, con poteri di consultazione e deliberativi.

In Germania il *Finanzplanungsrat* è organo di coordinamento delle finanze del *Bund*, dei *Länder*, dei *Gemeinden* e delle *Gemeindeverbände*. Esso è composto, oltre che dal Presidente, anche dai Ministri delle Finanze dei *Länder* e da 4 rappresentanti dei Comuni e delle Unioni di Comuni nominati dal *Bundesrat* su proposta delle massime associazioni rappresentative degli enti locali.