



DIBATTITI	CRONACHE	DOSSIER	MATERIALI	NOVITÀ EDITORIALI	APPUNTAMENTI
-----------	----------	---------	-----------	-------------------	--------------

Home :: Cronache :: Giurisprudenza costituzionale

Illegittime le statuizioni del decreto "taglia-spese" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa dei bilanci di Regioni ed enti locali

di Eleonora Rinaldi

(Assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Roma "La Sapienza")

Significativa, per svariate ragioni, la **sentenza della Corte costituzionale n. 417 del 2005** [PDF](#), su alcune norme del D.L. n. 168 del 2004 ("Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica", convertito con modificazioni dalla legge 191 del 2004) - più noto, forse, come decreto "taglia-spese", - con cui il Governo, per "ottemperare a pressanti richieste di immediato e rapido riequilibrio dei conti pubblici della Repubblica Italiana avanzate dall'Unione Europea" (queste testualmente le deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato), adotta misure preordinate al contenimento della spesa pubblica di Regioni ed enti locali.

Le questioni proposte dai cinque ricorsi regionali introduttivi del giudizio (ricorrono le regioni Campania, Toscana, Valle d'Aosta e Marche) sono, in ragione dell'omogeneità delle norme censurate, suddivise in quattro gruppi.

Un primo gruppo di questioni riguarda l'articolo 1, comma 4 del provvedimento ed attiene alla ipotizzata esorbitanza del legislatore statale dalla propria sfera di competenza, nonché alla lesione dell'autonomia finanziaria dalla Costituzione riconosciuta agli enti territoriali.

In particolare, è la Regione Valle d'Aosta a censurare tale precetto che, disciplinando le procedure di acquisto dei beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (imponendo una scelta obbligata tra le convenzioni di cui all'art. 26, comma 1, l. 488 del 1999 e l'assunzione di parametri determinati di

prezzo-qualità in esse convenuti come limiti massimi per l'acquisto dei beni e servizi oggetto delle stesse), illegittimamente limita la potestà legislativa di una regione a statuto speciale: è da escludere, infatti, ad avviso della Regione ricorrente, che il grado di dettaglio del medesimo sia compatibile con la qualità di principio generale dell'ordinamento o di norma fondamentale di riforma (nel ricorso della regione Valle d'Aosta si esclude anche la qualità di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, sufficiente a vincolare la potestà legislativa concorrente delle regioni ad autonomia ordinaria).

Un secondo gruppo di questioni emerge dal ricorso proposto dalla Regione Campania e riguarda il comma 5 dello stesso articolo 1 del D.L. 168/2004.

La disciplina introdotta in materia di controllo degli atti della Regione e degli enti locali è, infatti, censurata in quanto lesiva dell'autonomia legislativa regionale e della sfera di autodeterminazione riservata in materia alla potestà regolamentare degli enti locali.

Un terzo gruppo di questioni è sollevato con i ricorsi delle Regioni Campania, Marche e Toscana, tutti volti a censurare i commi 9, 10 ed 11 del medesimo articolo perché contenenti statuizioni "troppo dettagliate": tali norme, infatti, lungi dal dettare, a fini di contenimento della spesa pubblica degli enti locali, criteri direttivi e limiti massimi, elencano le specifiche tipologie di spesa che gli enti territoriali devono contenere entro percentuali fissate.

Una disciplina legislativa così puntuale appare, invero, non solo esorbitante dalla potestà di fissare (art. 117, comma 3 Cost.) i principi fondamentali in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e del sistema tributario", ma anche, - in ragione della formulazione eccessivamente dettagliata e della possibilità di superare il limite prefissato solo per alcune, predeterminate voci di spesa anziché per altre, eventualmente più attinenti agli obiettivi dell'ente, - lesivo dell'autonomia amministrativa del medesimo, precludendo l'adozione di soluzioni differenziate in rapporto alle concrete esigenze dell'ente (lungo questo percorso argomentativo, pertanto, la Regione Toscana sostiene anche la violazione del principio di buon andamento dell'Amministrazione costituzionalizzato dall'articolo 97 Cost.).

Il quarto gruppo di questioni, riguarda, infine,

l'articolo 3, comma 1 del D.L. 168 del 2004, ma presenta, per molti aspetti, profili analoghi alle censure proposte contro le statuizioni contenute nell'articolo 1.

Anche della norma in discorso si lamenta, infatti, la formulazione eccessivamente dettagliata, dal momento che la stessa, solo apparentemente consente, in via generale, il ricorso all'indebitamento per finanziare contributi agli investimenti a privati, subordinandone, in realtà, l'uso al rispetto di precise condizioni e nella sostanza inibendo (attraverso una nozione specifica di "spese d'investimento") una valutazione autonoma dell'ente interessato in ordine alle finalità cui destinare le risorse ottenute con tale strumento di finanziamento.

Con riferimento alle scelte del legislatore statale si lamenta, infine, oltre che la formulazione eccessivamente dettagliata, la violazione del principio di leale collaborazione, nella misura in cui le scelte legislative in discorso costituiscono decisioni assunte unilateralmente, escludendo una previa intesa con le Regioni, pur trattandosi di esercizio di potestà legislativa concorrente.

2. La prima indicazione significativa della sentenza che decide le indicate questioni riguarda la riconosciuta legittimazione regionale a denunciare un'invasione degli ambiti materiali di competenza riservati agli enti infraregionali. L'affermazione, senz'altro di rilievo, è, invero, già contenuta nella sentenza 196 del 2004 che, data la stretta connessione, in materia di finanza regionale, tra attribuzioni regionali ed attribuzioni degli enti locali, riconosce la legittimazione regionale ad agire a tutela della sfera di competenza degli enti locali, in quanto la lesione delle competenze spettanti all'ente infraregionale è ritenuta "idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (cfr. sent. 196/2004, - sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32 del D.L. 269/2003 e dell'art. 32 del medesimo decreto come risultante dalla conversione operata con legge n.326/2003, - in materia di condono edilizio straordinario).

Il legame tra lesione delle competenze amministrative degli enti infraregionali e lesione dell'ambito materiale riservato alle Regioni nei settori oggetto di potestà legislativa concorrente è ben evidenziato proprio nella sentenza intervenuta lo scorso anno sulle disposizioni di legge statale in materia di condono edilizio straordinario: già

relativamente a tale materia, infatti, emerge come una legislazione statale esorbitante dalla fissazione delle sole scelte di principio sia lesiva al contempo delle scelte riservate alla potestà concorrente del legislatore regionale ed all'autonomia amministrativa e finanziaria dei Comuni ("d'altronde l'ordinaria disciplina vigente", statuisce la sentenza 196 del 2004, "attribuisce il potere di determinare l'ammontare degli oneri concessori agli stessi Comuni, sulla base della *legge regionale*, art. 16, D.P.R. 380 del 2001").

La scelta fatta dalla Corte sul piano processuale conferma, dunque, il ruolo del giudizio sulle leggi quale sede precipua di tutela degli ambiti di competenza costituzionalmente garantiti agli enti infraregionali, - tutt'oggi esclusi dalla categoria dei soggetti legittimati a sollevare un conflitto tra enti, - anche se garanzie analoghe non sembrano riconosciute all'autonomia amministrativa degli enti infraregionali, laddove norme eccessivamente dettagliate (al limite dell'autoapplicatività) siano dettate dal legislatore regionale piuttosto che da quello statale.

3. Nel merito, il rigetto delle censure formulate avverso il comma 4 dell'articolo 1 del D.L. 168 del 2004 discende dalla circostanza che il riferimento della stessa alle convenzioni statali o all'assunzione di dati parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni o servizi, essendo tali parametri base d'asta al ribasso per acquisti effettuati autonomamente dall'ente locale, consente comunque di ascrivere alla norma il carattere di principio di coordinamento della finanza pubblica (e le norme che, per gli acquisti in via autonoma, fissano l'obbligo di trasmissione agli organi interni di revisione contabile della delibera di acquisto, in quanto strumentali alla descritta statuizione, sono anch'esse norme di coordinamento).

Né, le norme istitutive dell'obbligo (a carico di strutture interne all'ente locale) di comunicare ad un organo statale il referto del controllo interno di gestione ed i dati relativi alla situazione finanziaria degli enti locali, in quanto espressione di un "coordinamento meramente informativo" (vv. sentt. 376/2003 e 35/2005) preordinato ad assicurare l'osservanza del patto di stabilità interno (vv. sentt. 376/2003, 4/2004, 35 e 64 del 2005), appaiono avere diversa natura, così che anch'esse escono indenni dallo scrutinio di costituzionalità.

Fino a questo punto, com'è evidente, la Corte si limita a ribadire acquisizioni giurisprudenziali consolidate a partire dal 2003.

Le innovazioni più significative della pronuncia attengono, invece, alle norme che vincoli impongono in ordine a specifiche voci di spesa dei bilanci degli enti locali (spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, nonché spese per acquisto di beni e servizi).

Nell'esercizio della potestà di fissazione dei "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" (ex articolo 117, comma 3 Cost.), il legislatore statale, può, infatti, fissare «un limite complessivo» alla spesa degli enti locali (sent. 36 del 2004), ma non spingersi fino alla concreta allocazione delle risorse disponibili fra le diverse voci di spesa: statuizioni legislative di questo tipo, come giustamente rilevato dalle regioni ricorrenti, comportano una lesione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa al contempo degli enti autonomi, incidendo, evidentemente, sulle scelte allocative dei medesimi e sulla discrezionalità in ordine al "come" raggiungere il fine più generale di rispetto del patto di stabilità interno.

L'autonomia amministrativa dell'ente, illegittimamente invasa da norme legislative eccessivamente dettagliate, risulta così tutelata tramite la garanzia dell'autonomia finanziaria: la strumentalità delle risorse finanziarie all'effettiva potestà di scelta in ordine alle modalità di raggiungimento degli obiettivi legislativamente indicati, costituisce, ancora una volta (vedi sent. 196/2004), lo strumento attraverso il quale la Corte costituzionale richiama il legislatore statale alla fissazione delle sole scelte fondamentali che le Amministrazioni locali sono chiamate ad adeguare alle proprie concrete esigenze.

(24/11/2005)

Home

Attività | Organizzazione | Link | <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>
Dibattiti | Cronache | Dossier | Materiali | Novità editoriali | Appuntamenti