

Autonomia finanziaria

di

Carlo Taglienti

Magistrato Tar

Pubblicato sul sito il 19 aprile 2011

1.Nozione.

I principali approfondimenti sul concetto di autonomia finanziaria sono stati svolti da dottrina e giurisprudenza costituzionale essenzialmente in relazione all'art. 119 della Costituzione e riguardano quindi le regioni e gli enti locali.

Dai numerosi commenti al testo originario ed a quello introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (cfr tra i tanti : A.Barettoni Arleri "Aspetti finanziari e contabili delle autonomie locali" Maggioli editore 1982; A.Brancasi "Autonomie locali e finanza" in Atti del XL Convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità" Giuffrè 1996; D.De Grazia "L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo titolo V della Costituzione" in Le istituzioni del federalismo n. 2/2002; A.Amatucci "Autonomia finanziaria e tributaria" in Enciclopedia giuridica Treccani 2002; L.Antonini "La sentenza n. 102 del 2008 : una tappa importante per l'autonomia impositivo regionale" in Giur cost. 2008, 3, 2664; G.Carboni "La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul federalismo fiscale" in Le Regioni 2009) possono comunque desumersi alcuni principi di carattere generale sull'autonomia finanziaria, applicabili anche agli enti pubblici non territoriali per i quali l'ordinamento ha previsto forme analoghe di autonomia (per questi ultimi si possono vedere: S.Buscema "Trattato di contabilità pubblica" vol V^ "La contabilità degli enti istituzionali" Giuffrè 1990 pp.235 e sgg; S.Buscema A.Buscema "Contabilità dello Stato e degli enti pubblici" Giuffrè 2004 pp. 19 e sgg; G.P.Cirillo e R.Chieppa "Le Autorità amministrative indipendenti" CEDAM 2010 pp. 288 e sgg; pp. 368 e sgg; pp 488 esgg; 606 e sgg; 712 e sgg).

In primo luogo sembra di poter dire che una piena autonomia finanziaria si realizza quando all'ente è riconosciuta sia una autonomia di entrata che una di spesa: ed è il caso essenzialmente delle regioni, secondo l'attuale disegno dell'art. 119 Cost., anche se storicamente, all'indomani dell'unificazione tributaria del 1862, l'autonomia delle entrate coinvolgeva comuni e province (Barettoni Arleri cit p.69). Trattasi sostanzialmente di autonomia fondata sul presupposto di un sistema di autonomia politica riconosciuta al soggetto giuridico.

1.1.autonomia delle entrate.

Considerato che l'autonomia delle entrate è essenzialmente connessa al potere impositivo, la questione esula in gran parte dall'oggetto del presente studio, che è orientato ad esplorare principalmente gli ambiti di una amministrazione, quella della giustizia amministrativa, sicuramente non dotata di tale potere, ed alla quale non è riconosciuta alcuna autonomia politica..

Tuttavia, come meglio di seguito si vedrà, la fonte di finanziamento dell'apparato Consiglio di Stato-Tribunali amministrativi regionali non è costituita esclusivamente da trasferimenti dal bilancio dello Stato, essendo presente anche una limitata fonte proveniente dal c.d. "contributo unificato", costituito, come noto, dalle somme che le parti in causa versano all'erario per poter intraprendere l'azione giudiziaria (art. 13 DPR 30 maggio 2002 n. 115, ed in particolare artt. 6 bis e 6 ter, nonché art. 3 comma 11 dell'allegato 4 del codice del processo amministrativo, approvato con D Lgs 2 luglio 2010 n. 104) ; il maggior gettito derivante dall'applicazione del contributo unificato ai processi amministrativi è versato al bilancio dello Stato, per essere riassegnato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per le spese riguardanti il funzionamento del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.

Si è qui anticipata una questione che attiene allo specifico dell'autonomia finanziaria della giustizia amministrativa, in quanto, secondo la dottrina (Brancasi cit p.45 e sgg) i trasferimenti dallo Stato possono avvenire sia attraverso le discrezionali determinazioni di politica finanziaria dell'ente "sovraordinato", che limitano evidentemente in maniera notevole l'autonomia finanziaria sotto il profilo delle entrate, sia attraverso trasferimenti il cui ammontare complessivo sia parametrato a determinate grandezze ed il cui riparto avvenga secondo predefiniti criteri oggettivi; in questo caso l'amministrazione viene a disporre di entrate sue proprie anche se provenienti dall'ente sovraordinato, giacché è la legge che ne disciplina la quantificazione e ripartizione, conferendo all'amministrazione stessa una minore dipendenza dalle scelte di politica economica del governo dell'ente sovraordinato..

Si hanno ad esempio forme di compartecipazione quando la quantificazione delle risorse è rapportata al gettito del tributo erariale. Nelle ipotesi dei tributi propri, disciplinati dall'ente sovraordinato, si può avere una partecipazione anche all'attività di accertamento e riscossione che, pur non modificando la natura del trasferimento, che rimane cosa diversa dall'autonomia impositiva, tuttavia coinvolge maggiormente l'ente sotto il profilo delle sue entrate.

Situazione opposta alla precedente è quella in cui i trasferimenti avvengono con il vincolo di destinazione: in questo caso l'autonomia finanziaria risulta assai limitata e sostanzialmente inesistente, a seconda della rigidità del vincolo (l'art. 119 comma 3 Cost. istituisce un fondo di perequazione per i territori con minore capacità fiscale, precisando tuttavia che tale fondo è senza vincolo di destinazione, in ossequio all'autonomia finanziaria e politica degli enti locali).

Ma a prescindere dal sistema utilizzato per assicurare le entrate, è stato posto un

problema sostanziale relativo alla sufficienza e adeguatezza delle risorse rispetto ai fini istituzionali ed ai compiti affidati all'ente. Al riguardo la Corte Costituzionale, seppure con molta prudenza, ha affermato il principio che il legislatore non può alterare il principio di corrispondenza tra risorse e fini istituzionali in maniera talmente grave da compromettere l'espletamento delle funzioni: pur affermando che nel caso di specie (fondo sanitario nazionale) nessun parametro costituzionale garantisce una determinata quota, tuttavia questa non potrebbe mai raggiungere limiti di assoluta inappropriatezza (31 luglio 1990 n. 381). E' poi chiaro che la questione coinvolge anche la quantificazione del costo della funzione, che è problema di merito di non facile soluzione, ma che consentirebbe comunque un sindacato più penetrante della Corte Costituzionale.

Più recentemente però la Corte si è spinta a dichiarare l'incostituzionalità di una norma proprio per l'incertezza in ordine alla sufficienza dell'entrata “ La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, l. 23 dicembre 2009 n. 191, nella parte in cui, nel primo periodo, contiene l'inciso "e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane". La disposizione in questione, poiché non consente di verificare la fonte e la destinazione delle risorse statali soppresse, viola i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate, palesando un'intrinseca irragionevolezza della normativa impugnata, oltre ad impedire una realistica valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle regioni. Risulta palese, pertanto, la violazione dell'art. 119 cost., in quanto la rilevata genericità della norma è tale da impedire alle regioni, nell'esercizio della loro autonomia finanziaria, di riorganizzare, in modo razionale, l'allocatione delle risorse disponibili e pianificare la spesa in sede locale”.(17 novembre 2010 n. 326)

1.1 Autonomia della spesa.

Afferma Antonio Brancasi che “Vi è un generalizzato consenso nel definire l'autonomia finanziaria di un ente quanto meno come autonomia di spesa e come sufficienza di risorse” (op cit p.41). Essa è infatti strumentale al potere di darsi un indirizzo (politico) amministrativo nelle scelte appunto da attuare, nell'ambito delle funzioni attribuite all'ente dall'ordinamento.

Requisiti minimi dell'autonomia finanziaria, prosegue Brancasi, sono : l'indipendenza dall'indirizzo politico dell'ente che trasferisce le risorse e l'autonoma determinazione nell'uso delle stesse.

Un lungo dibattito si è svolto sul vecchio testo dell'art. 119 Cost in ordine all'istituto del coordinamento dell'autonomia finanziaria con la finanza dello Stato.

Ma su un punto si coagulò un diffuso consenso, che cioè detto coordinamento non poteva essere affidato al potere esecutivo, bensì solo a quello legislativo, anche se nei fatti detto principio più volte venne disatteso (Barettoni Arleri cit p.86 e sgg).

E' bensì vero che le garanzie costituzionali poste nei confronti delle regioni e , con il

nuovo testo, anche delle autonomie locali, non valgono direttamente per tutte le forme di autonomia finanziaria; tuttavia mi sembra sia insito nello stesso concetto di autonomia di spesa che il suo esercizio possa incontrare solo il limite della legge che, oltre ad individuare le funzioni attribuite e gli scopi da perseguire, può disciplinare le modalità di utilizzo ed eventuali limitazioni allo stesso.

All'autonomia di spesa si collega necessariamente l'autonomia contabile, che ha un profilo eminentemente tecnico, ed ha in genere come presupposto la programmazione della spesa, che si realizza attraverso il bilancio. E' questa l'esperienza illustrata da Barettoni Arleri per quanto riguarda le regioni, ante riforma costituzionale del titolo V.

E' poi evidente che, soprattutto per enti che non hanno autonomia politica, le politiche di bilancio dovranno essere coordinate con quelle di finanza pubblica e statale; ma la misura del coordinamento, stabilita per legge, individua caso per caso il maggiore o minore livello di autonomia finanziaria, ovvero di spesa.

I limiti dell'autonomia di spesa possono ravvisarsi in alcune pronunzie della Corte Costituzionale.

Ad es è stato ritenuto che non viola detta autonomia la previsione legislativa (qui regionale) di rendicontazione in ordine alle modalità di utilizzo delle risorse (8 aprile 2010 n. 128); così non è lesiva dell'autonomia di spesa regionale una norma statale che premia finanziariamente le regioni virtuose in materia di spesa sanitaria, inquadrandosi la norma nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica (11 febbraio 2010 n.40).

Nello stesso senso è stata esclusa l'illegittimità costituzionale di norme che non riducono ma ampliano l'autonomia di spesa della regione, incidendo sui ticket sanitari (30 dicembre 2009 n. 341). Dalla stessa pronuncia dovrebbe peraltro desumersi “ a contrario” che norme statali non potrebbero imporre alle regioni di versare sul bilancio statale risparmi di spesa. Obblighi di riduzione di spesa fissati con legge incidono sull'autonomia finanziaria se si spingono a disciplinare nel dettaglio dove e come effettuare i risparmi (20 novembre 2009 n. 297)

Interessante anche una sentenza del Consiglio di Stato che ha affermato il principio della potenziale lesione dell'autonomia finanziaria del comune ove le spese per le elezioni al Parlamento europeo non vengano sostenute integralmente dallo Stato (sez. VI 28 ottobre 2009 n. 6629).

E' chiaro poi che ogni ente ha una sua disciplina positiva che delimita i confini dell'autonomia di spesa: così ad es quelli delineati per il Corpo della polizia municipale riguardanti il titolare del potere di spesa (TAR Lombardia sez. III 10 settembre 2009 n. 4639), e che non trovano una garanzia costituzionale sovraordinata, come l'autonomia di regioni ed enti locali, talché difficilmente la Corte Costituzionale si è occupata di tali norme. Esse possono essere censurate facendo ricorso ad altre disposizioni costituzionali, ad es sull'autonomia (nel caso di specie delle università art. 33 Cost), ma non ricorrendo al parametro dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost (Consiglio di Stato VI, 30 gennaio 2007 n.356).

2. Autonomia finanziaria degli enti istituzionali.

E' chiaro che il grado di autonomia riconosciuto dalla Costituzione agli enti territoriali, in quanto diretta espressione della collettività, non può essere ammesso per gli enti istituzionali, in quanto essi ricevono "investitura e linfa vitale dal Parlamento ed è necessariamente affidata al Governo la cura della vigilanza sul perseguimento dei fini a ciascuno assegnati" (S. Buscema Trattato, op cit p.251).

Elemento comune è peraltro la personalità giuridica di diritto pubblico, su cui si basa l'autonomia patrimoniale, requisito fondamentale della personificazione (esistono peraltro rari casi di organi dotati di un proprio patrimonio pur appartenendo alla stessa persona giuridica Stato: S. Buscema Trattato, op cit p.263). Inoltre il fenomeno centrifugo rispetto alla finanza statale, con la creazione di numerosi enti pubblici, ha condotto all'esigenza di trovare una unità che comprenda tutti i settori finanziari, e cioè l'unità della finanza pubblica, che vale anche per gli enti territoriali, anche secondo la formulazione del nuovo art. 119 Cost, che si riferisce a "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", nell'ambito dei quali deve iscriversi anche l'autonomia degli enti esponenziali della collettività.

In ordine al profilo dell'autonomia finanziaria piena, comprensiva cioè anche dell'autonomia delle entrate, si osserva come pochi enti istituzionali possono vantarla. Tra questi gli enti titolari di contributi parafiscali; peraltro è il legislatore che fissa i limiti delle prestazioni parafiscali, talché l'ente non è in grado di commisurare le spese alle entrate né di adeguare il livello delle entrate a quello delle spese: ne consegue la necessità della integrazione della finanza di ciascun ente parafiscale mediante contribuzione a carico del bilancio dello Stato. Ciò evidentemente in quanto i fini istituzionali che ogni ente deve perseguire hanno dei costi in certa misura incompressibili, che non possono adeguarsi sempre al livello delle entrate parafiscali.

Altro caso di autonomia piena è quello degli enti pubblici economici, dotati solo di un fondo iniziale ed assegnatari di funzioni imprenditoriali, i quali dovrebbero svolgere le loro attività attraverso il finanziamento del mercato.

Ma la stragrande maggioranza degli enti istituzionali ha una limitata o nulla autonomia sotto il profilo delle entrate, essendo la loro attività condizionata dalla erogazione ordinaria e continua di contributi a carico del bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda l'autonomia della spesa, alcuni autori la qualificano autonomia contabile (S. Buscema Trattato op cit p.272), anche se altri intendono l'autonomia contabile come l'aspetto tecnico proprio dell'autonomia della spesa, che tuttavia con essa non coincide (Brancasi op cit pp.41 e sgg); invero dovrebbe ritenersi che l'autonomia di spesa attiene alla possibilità di scelta, mentre l'autonomia contabile alle modalità tecniche attraverso le quali detta scelta si realizza.

In ogni caso detta autonomia è propria non solo degli enti istituzionali ma anche di alcuni organi rientranti nella personalità giuridica dello Stato, ai quali l'ordinamento riconosce

un certo grado di libertà nel perseguimento dei fini istituzionali assegnati.

La gestione si svolge attraverso un bilancio preventivo che l'ente o l'organo è tenuto a darsi e che costituisce la guida ed il limite della gestione stessa.

Alcuni Autori (S.Buscema A, Buscema Contabilità. Op cit. p.23) sintetizzano le forme di autonomia contabile in questi termini: "Le forme di autonomia contabile sono due: 1) la prima si esprime attraverso un bilancio autonomo distinto da quello generale dell'ente; 2) la seconda si esplica con il conferimento ai titolari di organi della potestà di attingere le somme, necessarie per il funzionamento, direttamente ed autonomamente dal bilancio generale dell'ente"

Connesso all'autonomia vi è il problema della vigilanza; per la maggior parte dei casi essa è rimessa al Ministero vigilante. In alcuni limitati casi i bilanci vengono trasmessi al Parlamento, il che denota, credo, un maggior livello di autonomia. Il controllo contabile è poi spesso rimesso in maniera esplicita alla Corte dei Conti.

Diversi sono, anche nelle modalità di esplicazione, i casi di autonomia contabile.

Vi è quella riconosciuta alle Assemblee legislative, tesa a garantire l'indipendenza di ciascuna Camera nell'espletamento delle proprie funzioni, che si esplica attraverso il bilancio preventivo, la gestione autonoma del bilancio ed il rendiconto approvato dall'Assemblea stessa.

Quella della Presidenza della Repubblica che trova fondamento nell'art. 84 Cost e nella legge n. 1077/48: gestione del Segretario generale della Presidenza della Repubblica che risponde solo al Presidente della Repubblica.

Quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri, disposta con D Lgs n. 303/99 il cui art. 8 dispone che "La Presidenza provvede all'autonoma gestione delle spese nei limiti delle disponibilità iscritte in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro" e che "con propri decreti il Presidente stabilisce, in coerenza con i criteri di classificazione delle spese del bilancio dello Stato, la struttura dei bilanci e la disciplina della gestione delle spese".

Quella della Corte Costituzionale prevista dall'art. 137 c.2 Cost e dall'art. 14 della legge n.87/53 modificato dall'art. 4 della legge n. 265/58: il Parlamento fissa la somma da destinare alla Corte che viene inserita nel bilancio dello Stato; la gestione avviene tramite bilancio preventivo approvato dalla Corte e rendiconto presentato al Parlamento.

Quella del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro la cui autonomia contabile è stata ricondotta in una posizione analoga a quella della Corte Costituzionale, con leggi n. 593/59 e 1246/65.

Vi è poi una disciplina piuttosto uniforme dettata per le Autorità indipendenti.

L'art. 2 della legge n. 481/95 relativa all'Autorità per l'energia ed il gas e per le telecomunicazioni, prevede al comma 27 l'autonomia organizzativa, contabile ed amministrativa: bilancio preventivo e rendiconto sono soggetti al controllo della Corte dei Conti.(vedi ora art.1 comma 6 bis della legge 23 dicembre 2005 n. 266 relativo alla misura del contributo)

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, oltre al contributo dello Stato, si giova dei contributi versati dagli operatori di settore, configurandosi quindi una parziale autonomia anche sul fronte delle entrate. Ha elaborato un proprio regolamento per la gestione delle spese basato su bilancio preventivo e conto consuntivo.

L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas oggi gode di un finanziamento integralmente gravante sui soggetti operatori di settore. Il contributo è annualmente determinato dall'Autorità mediante delibera approvata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministero dell'economia e finanze, ed è versato direttamente all'Autorità che lo gestisce in totale autonomia (art. 2 comma 40 l. 481/95, sostituito dall'art. 18 comma 24 della legge 30 dicembre 2004 n. 312). Il contributo deve essere commisurato al fabbisogno dell'ente (art. 1 comma 68 bis della legge n. 266/2005).

Anche la CONSOB, in base alla sua legge fondamentale n. 216/74 di conversione del d.l. 95/94, ha autonomia finanziaria, contabile di bilancio e organizzativa; l'art.1 c.7 prevede che la Commissione provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato, e iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro. Tale previsione è stata integrata dall'art. 40 della legge n. 724/94 che prevede una contribuzione anche a carico dei soggetti sottoposti all'attività di vigilanza dell'Autorità, e successivamente modificata, in quanto alla determinazione del contributo, dalla legge n.388/2000.

Alla CONSOB è attribuito potere regolamentare per disciplinare la struttura del bilancio di previsione e la gestione delle spese, eventualmente in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato. Il conto consuntivo è trasmesso alla Corte dei Conti per il controllo.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha attualmente un sistema di finanziamento basato sulla contribuzione del mercato (art. 1 comma 65 legge n. 266/2005); può anche autofinanziarsi attraverso l'erogabilità di alcuni servizi a titolo oneroso secondo tariffe determinate sulla base effettiva del costo.

All'art. 8 c. 2 del codice dei contratti è previsto che l'Autorità, nell'ambito della sua autonomia organizzativa, disciplina con uno o più regolamenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese nei limiti delle proprie risorse, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato. Il rendiconto è soggetto al controllo della Corte dei Conti (art. 8 c. 11).

Per l'ISVAP l'art.17 della legge 12 agosto 1982 n. 576, modificato dal d. lgs 13 ottobre 1998 n. 373 prevede che l'Istituto delibera le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento e il personale dell'Istituto stesso alle cui spese provvede con autonoma gestione, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato (art. 14 c.1 lett. a).

Anche l'ISVAP si giova di contributi rivenienti dalle categorie degli intermediari assicurativi e dei periti (artt. 336 e 337 cod. assicurazioni, art. 23 legge n. 576/82) ed il suo funzionamento non grava sul bilancio dello Stato. E' il Ministero dell'economia e

finanze che determina la misura del contributo “in modo da assicurare la copertura finanziaria degli oneri di vigilanza”, nei limiti della misura massima prevista per legge.

Circa la natura di tali contributi appare interessante ricordare la sentenza della Corte Costituzionale 6 luglio 2007 n. 256, che li riconduce alla categoria delle entrate tributarie statali.

Analoghe discipline di autonomia contabile sono previste per il Garante per l'editoria (l.n. 416/81), per il Garante per la regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici (l.n. 146/90) per l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (l.n. 287/90), per il Garante per la tutela delle persone e degli altri soggetti per i dati personali (l.n.675/1996).

Particolare autonomia è poi riconosciuta alle Università ed agli Istituti superiori di istruzione che si estrinseca con la potestà regolamentare nella disciplina della spesa, anche in deroga alla contabilità di Stato e con il controllo della Corte dei Conti.

3.Autonomia finanziaria delle magistrature.

E' quindi necessario ora esaminare i limiti concreti dell'autonomia finanziaria dei maggiori ordini magistratuali, onde consentire un raffronto ed un approfondimento degli stessi con la precisazione che non siamo qui in presenza di enti dotati di personalità giuridica autonoma, bensì di organi dello Stato ai quali è riconosciuto un particolare grado di indipendenza.

Per la **magistratura ordinaria** la fonte normativa è costituita dall'art.9 della legge 24 marzo 1958 n. 195, come sostituito dall'art.4 della legge 18 dicembre 1967 n. 1198.. Peraltro il titolo della norma non reca l'espressione autonomia finanziaria (come invece negli altri due casi) ma quella di “Fondo per il funzionamento”; inoltre la disposizione riguarda solo il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, giacché le spese complessive per il personale e le strutture della magistratura ordinaria gravano su Ministero di giustizia, e quindi nell'ambito diretto del bilancio dello Stato.

Il primo comma riserva al C.S.M. l'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, mentre sotto il profilo dell'entrata, il fondo trova copertura diretta nel bilancio dello Stato: vi è quindi solo una autonomia di spesa ed un mero principio di sufficienza e adeguatezza per le entrate.

Al Consiglio è attribuito il potere di disciplinare con proprio regolamento le norme per la gestione della spesa, quindi una autonomia tecnico-contabile.

Il rendiconto della gestione viene presentato alla Corte dei Conti alla chiusura dell'anno finanziario.

Per la **magistratura contabile** dispone l'art. 4 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, intitolato proprio “Autonomia finanziaria”.

In questo caso riguarda tutto l'apparato della Corte dei Conti e non il solo organo di autogoverno. Il primo comma attribuisce il potere regolamentare autonomo anche in ordine alla struttura dei bilanci ed alla gestione delle spese; mentre il secondo comma

enuncia il principio dell'autonoma gestione delle spese ed individua le entrate anche qui in un capitolo dello stato di previsione della spesa dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri). Il Consiglio di Presidenza non ha compiti deliberanti in materia.

Bilancio preventivo e rendiconto sono presentati ai Presidenti di Camera e Senato e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

Per la **magistratura amministrativa** dispone l'art. 53 bis della legge 27 aprile 1982 n. 186, introdotto dall'art. 20 della legge 21 luglio 2000 n. 205.

Anche qui la norma reca espressamente la dicitura "Autonomia finanziaria", riguarda l'intero apparato Consiglio di Stato-Tribunali amministrativi regionali e concerne "l'autonoma gestione delle spese", prevedendo per le entrate un fondo iscritto nell'ambito del centro di responsabilità del Ministero dell'economia. Inoltre l'autonomia finanziaria della giustizia amministrativa si giova, come in precedenza detto, dei fondi rivenienti dal contributo unificato di cui al comma 6 ter dell'art. 13 del DPR 30 maggio 2002 n. 115, aggiunto dall'art. 21 del D.L. 4 luglio 2006 n. 223

La particolarità è data dal fatto che i poteri di spesa e di organizzazione sono attribuiti all'organo di autogoverno, il quale appunto deve disciplinare l'organizzazione, il funzionamento e la gestione delle spese con propri regolamenti.

Come abbiamo visto, nonostante le ultime due norme rechino l'espressione "autonomia finanziaria" essa non può considerarsi piena in nessuno dei tre casi, mancando l'autonomia delle entrate; per la giustizia amministrativa vi è la particolarità della "compartecipazione" del contributo unificato, che rende certa una parte delle entrate e parametrata a criteri oggettivi predeterminati, ma che costituisce nei fatti una parte poco significativa dell'approvvigionamento finanziario.

Sotto il profilo dell'entrata può quindi solo ribadirsi il principio della sufficienza per assicurare l'adempimento dei compiti affidati; pur in assenza di una tutela costituzionale diretta, può sempre invocarsi il principio di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione.

3.1 In particolare sull'autonomia finanziaria del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.

Alcune considerazioni s'impongono ora, illustrato per sommi capi il quadro generale dell'ordinamento sull'autonomia finanziaria, in ordine a quell'apparato amministrativo verso il quale è finalizzata la ricerca.

In primo luogo l'ordinamento, dal 2000 (legge n. 205 art. 20) riconosce unitarietà all'apparato della giustizia amministrativa, seppure non la denomina così ma "Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali", sotto la guida unificante, per gli aspetti organizzativo-finanziari, del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa.

Può dirsi che la struttura nel suo complesso può qualificarsi organo dello Stato, sussumendo la qualificazione data dalla Costituzione (art. 100) al solo Consiglio di Stato. E' tuttavia organo non dotato di autonoma personalità giuridica ed al quale quindi non è riconosciuta autonomia patrimoniale (i beni immobili sono acquisiti dal Demanio per la

riassegnazione alla Giustizia amministrativa).

La sua autonomia finanziaria non può dirsi piena, in quanto non lo è sotto il profilo delle entrate, non avendo certo potere impositivo, né godendo, come per alcune Autorità, di una integrale copertura delle spese ad opera dei soggetti vigilati. Tuttavia, come più volte detto, l'utilizzo del contributo unificato consente una autonoma fonte di approvvigionamento, non dipendente dagli stanziamenti annuali di legge. Peraltro la fonte non è diretta, in quanto le somme rivenienti dal contributo unificato sono prima versate al bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ma con specifica destinazione al funzionamento del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali. Ciò pur svolgendo l'apparato della Giustizia amministrativa compiti di accertamento e riscossione tali che giustificerebbero forse l'eliminazione del filtro del bilancio statale.

Peraltro anche qui deve vigere il principio generale che lo Stato è tenuto a fornire un supporto finanziario adeguato alla spesa necessaria per il perseguimento dei fini che l'ordinamento assegna all'organo.

Sotto il profilo della spesa l'autonomia sembra invece abbastanza ampia e simile a quella di enti od organi ai quali è riconosciuto un elevato grado di indipendenza (Corte Costituzionale, CSM, Corte dei Conti, alcune Autorità).

Il potere di regolamentazione e di gestione della spesa è affidato all'Organo di autogoverno il quale qui, (contrariamente a quanto avviene per il Consiglio Superiore della Magistratura, la cui autonomia finanziaria è limitata al funzionamento dello stesso Organo di autogoverno, disponendo per il resto il Ministero di giustizia) dispone per le spese di tutto l'apparato e quindi soprattutto per le strutture giurisdizionali e consultive; non è esplicitamente previsto che la struttura del bilancio preventivo sia adottato "in coerenza con i criteri di classificazione della spesa del bilancio statale" (come per la Presidenza del Consiglio dei Ministri), ma non si rintraccia nemmeno una esplicita deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato (come per alcune Autorità indipendenti quale ad es. quella sui contratti pubblici).

Le scelte in ordine alla spesa, sempre ovviamente finalizzate al perseguimento dei fini istituzionali, dovrebbero ritenersi libere nell'ambito del finanziamento assegnato, salve particolari disposizioni di legge che disciplinano specifici istituti, laddove la norma ricomprenda, ad esempio con il rinvio alle "amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196" (espressione più volte usata nel d.l. n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010), anche l'organo Giustizia amministrativa. Difficilmente tali norme potrebbero configurare profili di incostituzionalità in quanto, come detto, l'autonomia finanziaria degli enti non è assistita da una tutela costituzionale: unico limite potrebbe essere individuato in relazione alle entrate, laddove la legge ordinaria, come detto, non consenta lo svolgimento dei compiti istituzionali.

Per i bilanci non è esplicitamente prevista la trasmissione alla Corte dei Conti, bensì a Camera e Senato, secondo una formula che accomuna amministrazioni dotate di indipendenza istituzionale (come la Corte Costituzionale e la Corte dei Conti, con la significativa eccezione del CSM per il quale è previsto solo il controllo della Corte dei Conti sul rendiconto di gestione).

E' difficile, in conclusione, trovare un filo conduttore chiaro che indichi la ratio delle norme che disciplinano l'autonomia finanziaria dei vari enti e organi pubblici; peraltro a volte l'incoerenza delle scelte può essere legata alla maturazione nel tempo di determinati orientamenti ed all'affinamento della disciplina basata sull'esperienza pregressa.