

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **376/2003** (ECLI:IT:COST:2003:376)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **ONIDA**

Udienza Pubblica del **17/06/2003**; Decisione del **18/12/2003**

Deposito del **30/12/2003**; Pubblicazione in G. U. **07/01/2004**

Norme impugnate:

Massime: **28156 28157 28158 28159**

Atti decisi:

N. 376

SENTENZA 18 - 30 DICEMBRE 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002", promossi con ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Campania, Emilia-Romagna e Umbria notificati il 22, il 27 e il 26 febbraio 2002, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 1°, il 7 e l'8 marzo successivi ed iscritti ai numeri 10, 12, 21, 23 e 24 del registro dei ricorsi 2002.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche, Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania e Giandomenico Falcon per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Marche, Toscana, Campania, Emilia-Romagna ed Umbria, con ricorsi notificati il 22, il 26 e il 27 febbraio e depositati in cancelleria il 28 febbraio, l'1, il 6, il 7 e l'8 marzo 2002 (reg. ric. nn. 10, 12, 21, 23 e 24 del 2002) hanno impugnato, tra l'altro, l'art. 41 (la Regione Toscana limitatamente ai commi 1 e 2 e le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria limitatamente al comma 1) della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), in riferimento: agli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, e 119, primo comma, della Costituzione, la Regione Marche; agli artt. 117 e 119 della Costituzione, la Regione Toscana; all'art. 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, la Regione Campania; all'art. 117 della Costituzione, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Umbria.

2.- In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

3.- L'art. 41, rubricato «Finanza degli enti territoriali», prevede, al comma 1, che «Al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, il Ministero dell'economia e delle finanze coordina l'accesso al mercato dei capitali delle province, dei comuni, delle unioni di comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate, di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle Regioni. A tal fine i predetti enti comunicano periodicamente allo stesso Ministero i dati relativi alla propria situazione finanziaria. Il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell'invio dei dati sono stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con lo stesso decreto sono approvate le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti».

Il comma 2 della disposizione stabilisce che gli enti di cui sopra «possono emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di *swap* per l'ammortamento del debito. Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni».

Il comma 3 abroga l'articolo 35, comma 6, primo periodo, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e l'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro del tesoro 5 luglio 1996, n. 420.

Infine, il comma 4 prevede che «Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

4.- La Regione Marche (reg. ric. n. 10 del 2002) sostiene che la norma, nella parte in cui prevede un coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze nella regolazione dell'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali, incide direttamente su una materia, la finanza statale e regionale, sottratta alla competenza legislativa dello Stato, non essendo ricompresa negli elenchi di cui al secondo ed al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. Pertanto essa sarebbe lesiva della sfera di competenza legislativa residuale riconosciuta e garantita alle Regioni dal quarto comma dell'art. 117 della Costituzione. Inoltre, qualora si ritenga che la norma riguardi la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", attribuita alla potestà legislativa regionale concorrente dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, essa sarebbe comunque lesiva delle competenze regionali, in quanto non stabilirebbe "principi fondamentali", ma recherebbe una disciplina dalla stringente portata prescrittiva.

Secondo la Regione Marche, la disposizione violerebbe inoltre l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, perché, al di fuori di materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, affida ad un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione del «contenuto e [del]le modalità del coordinamento nonché dell'invio dei dati» e l'emanazione delle norme «relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati».

La Regione Toscana (reg. ric. n. 12 del 2002) deduce che l'art. 41, commi 1 e 2, violerebbe gli artt. 117 e 119 della Costituzione, nella parte in cui si applica anche alle Regioni. L'art. 117 elenca la materia del coordinamento della finanza pubblica tra quelle oggetto della competenza concorrente delle Regioni, sicché spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, mentre l'art. 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni fa salvi i principi di coordinamento della finanza pubblica. Tuttavia, la norma impugnata non si limiterebbe a stabilire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ma prevederebbe un coordinamento operativo del Ministero sugli enti locali e sulle Regioni ed un controllo sui dati finanziari, essendo altresì lesiva delle attribuzioni regionali la fissazione con un decreto ministeriale del contenuto e delle modalità del previsto coordinamento. Al riguardo la ricorrente ricorda che già nel vigore del precedente testo costituzionale la Corte ha più volte affermato che non è consentito allo Stato, con decreti ministeriali, interferire nell'esercizio di competenze regionali costituzionalmente garantite.

Ad avviso della Regione, inoltre, il comma 2 dell'art. 41, là dove prevede che gli enti locali e le Regioni possono convertire i mutui contratti dopo il 31 dicembre 1996 anche con la rinegoziazione dei medesimi, detterebbe una norma irragionevole, non essendo «dato comprendere il senso del limite temporale», e si porrebbe in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, in quanto preclude il minor onere finanziario che questa rinegoziazione comporterebbe, per l'avvenuta diminuzione dei tassi di interesse.

La Regione Campania (reg. ric. n. 21 del 2002) ritiene che l'art. 41 violi l'art. 119 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, stabilendo vincoli all'attività e alle iniziative della Regione nell'esercizio della autonomia finanziaria costituzionalmente ad essa garantita, che non sarebbero «in linea con i contenuti necessari e le possibili alternative di scelta coerenti con la detta autonomia». Ad avviso della ricorrente, il nuovo impianto costituzionale imporrebbe una disciplina dei rapporti finanziari Stato-Regione-enti locali differente da quella stabilita dalla norma in esame, tenuto conto che l'autonomia di entrata e di spesa consente a Regioni, province, comuni e città metropolitane di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. La norma censurata, sotto la formula del coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali, finirebbe invece per affidare all'autorità statale un forte potere di

controllo e di incidenza sulle scelte che spettano a detti enti. Inoltre, il rinvio a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per la disciplina del coordinamento operativo realizzerebbe un arretramento rispetto al previgente assetto in tema di modalità di realizzazione del coordinamento finanziario, che era riservato alle leggi dello Stato conformative dell'autonomia. La lesione della norma costituzionale non sarebbe esclusa dal ruolo, marginale, attribuito alla Conferenza unificata, che deve essere soltanto "sentita" nella fase di determinazione delle modalità del coordinamento, in violazione anche del principio di leale collaborazione.

La Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 23 del 2002) impugna il comma 1 del citato art. 41, nella parte in cui attribuisce «ad un singolo Ministro un potere di coordinamento addirittura innominato», prevedendo che «i contenuti del coordinamento, insieme alle modalità, sono unilateralmente stabiliti dallo stesso Ministro, con atto unilaterale di natura sostanzialmente regolamentare». Ad avviso della ricorrente, già anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione, il potere di coordinamento doveva essere esercitato, secondo la giurisprudenza costituzionale, dal Governo nella sua collegialità, mentre l'art. 8, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, in attuazione del principio di leale cooperazione, aveva stabilito la necessità della previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Nel nuovo ordinamento non sarebbe più ammessa la funzione di indirizzo e coordinamento in via amministrativa; in ogni caso, anche volendola ritenere ammissibile in materia di coordinamento della finanza pubblica, sarebbe illegittima la previsione del suo esercizio da parte di un singolo Ministro come anche l'attribuzione al Ministro di un potere normativo.

La Regione Umbria (reg. ric. n. 24 del 2002) censura l'art. 41, comma 1, sotto gli stessi profili e con argomentazioni pressoché identiche a quelle svolte dalla Regione Emilia-Romagna.

5.- La difesa erariale - in riferimento al ricorso della Regione Marche - conclude per l'infondatezza delle censure, in quanto l'art. 41, commi 1 e 2, recherebbe norme di principio in tema di indebitamento pubblico delle Regioni, in linea con il principio dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica (articoli 117, terzo comma, e 119, ultimo comma, della Costituzione).

Con riguardo al ricorso della Regione Toscana, l'Avvocatura osserva che l'art. 117 della Costituzione comprende la materia del coordinamento della finanza pubblica tra quelle di competenza regionale concorrente, sicché lo Stato può fissare i principi fondamentali, mentre l'art. 119 della Costituzione, pur con riferimento all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, fa salvi i principi di coordinamento della finanza pubblica.

In riferimento al ricorso della Regione Campania, la difesa erariale deduce, inoltre, che l'art. 41 della legge n. 448 del 2001 è volto a garantire un coordinamento tra i diversi indirizzi di finanza locale, che presuppone e non impedisce l'esplícarsi dell'autonomia dell'ente locale.

Queste argomentazioni sono sostanzialmente riprodotte nell'atto difensivo depositato in relazione ai ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria.

6.- In prossimità dell'udienza, tutte le Regioni ricorrenti hanno depositato memorie illustrative.

La Regione Marche ribadisce che l'art. 41 della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui prevede un coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze nella regolazione dell'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali, interverrebbe in un settore non attribuito alla competenza legislativa dello Stato, non essendo riconducibile a materie comprese negli elenchi di cui al secondo ed al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. Pertanto, esso sarebbe lesivo della sfera di competenza legislativa residuale riconosciuta e garantita alle Regioni dal quarto comma dell'art. 117 della Costituzione.

In ogni caso, la norma andrebbe al di là della semplice enucleazione di "principi fondamentali", cui il legislatore regionale deve uniformarsi nelle materie di competenza concorrente, giacché contiene norme direttamente operative e dalla stringente portata prescrittiva.

In particolare, la norma impugnata disciplinerebbe con previsioni di dettaglio l'indebitamento degli enti territoriali, che costituisce una componente dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

In base all'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essi esercitano la propria autonomia finanziaria secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Secondo la Regione Marche, i "principi" di coordinamento non possono coincidere con i "principi fondamentali" adottati dallo Stato nella materia, appunto, del coordinamento della finanza pubblica.

Dal sistema costituzionale vigente si ricaverebbe che gli enti locali devono esercitare la loro autonomia finanziaria secondo le norme di coordinamento emanate dalle Regioni in conformità ai principi fondamentali stabiliti dallo Stato: lo Stato non può quindi disciplinare l'indebitamento degli enti locali, ma può soltanto stabilire i principi a cui le Regioni devono attenersi nel disciplinarlo.

L'art. 41 si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, nella parte in cui affida ad un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di determinare "il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell'invio dei dati" oltre alla definizione delle norme "relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati", posto che l'oggetto di tale regolamento si riferirebbe a materie sottratte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Né sarebbe possibile sostenere che l'art. 41 non preveda l'esercizio di un potere regolamentare, bensì provveda a conferire una funzione amministrativa al Ministero dell'economia e delle finanze. Al di là della veste formale neutra di decreto ministeriale, dovrebbe guardarsi al contenuto normativo che, per i caratteri di generalità ed astrattezza, l'intervento ministeriale, nella sostanza, riveste (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2003). Lo Stato potrebbe riservarsi competenze amministrative solamente in materie nelle quali disponga della potestà legislativa esclusiva.

La Regione Toscana conferma i rilievi formulati nel ricorso introduttivo.

Secondo la Regione Campania, il coordinamento finanziario *ex art. 119* della Costituzione deve muoversi nell'ambito di prescrizioni di rango legislativo: esso non potrebbe essere affidato al Ministro dell'economia e delle finanze, un atto ministeriale non essendo abilitato, sulla base del precetto costituzionale, ad incidere sull'autonomia delle Regioni.

Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria escludono che la norma denunciata costituisca una corretta espressione della potestà legislativa concorrente. Ad avviso delle ricorrenti, essa non solo non contiene alcun "principio fondamentale" (tale non essendo certo l'enunciazione della generica esigenza di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica"), ma in realtà rinvia il potere di coordinamento al singolo Ministro, a cui è demandato di definire "il contenuto e le modalità" di tale potere.

La disposizione contiene dunque una norma in bianco attributiva di un potere di difficile qualificazione e quantificazione. Non sembrerebbe trattarsi di coordinamento "meramente tecnico", dato che - prescindendo dal problema se sia ancora ammesso tale potere nel nuovo ordinamento costituzionale e a quali garanzie procedurali eventualmente il suo esercizio

dovrebbe corrispondere - il potere attribuito al Ministro si riferisce, tra l'altro, all'emanazione di "norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti".

Ci si troverebbe pertanto di fronte alla seguente alternativa. O il potere attribuito al Ministro è di natura regolamentare (come sembra alludere l'espressione "con lo stesso decreto sono approvate le norme ..."), e allora la disposizione sarebbe illegittima perché in contrasto con l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, che delimita il potere regolamentare dello Stato. Oppure si tratta di un'attribuzione di potere di indirizzo e coordinamento. Ma in questo caso dovrebbe considerarsi: che la sopravvivenza della funzione di indirizzo e coordinamento alla riforma costituzionale del Titolo V è in dottrina fortemente contestata (quando è ammessa, viene collegata ai titoli di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, allorché essi richiedano interventi in via non legislativa); che, anche a volerla ammettere, tale funzione non potrebbe essere esercitata a condizioni meno favorevoli per le Regioni e con garanzie più attenuate di quelle previste dalla giurisprudenza e dalla legislazione precedente alla riforma, tra cui la collegialità governativa dell'esercizio del potere e la necessità della previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

7.- Anche l'Avvocatura ha depositato una memoria nel giudizio promosso dalla Regione Marche, ribadendo che la disposizione censurata rientra nella normale competenza statale a dettare norme di principio in materia di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione nonché art. 119, ultimo comma, della Costituzione).

Considerato in diritto

1.- Per ragioni di omogeneità di materia, la presente decisione riguarda solo le censure sollevate nei confronti dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) con i ricorsi delle Regioni Marche (r. ric. n. 10 del 2002), Toscana (r. ric. n. 12), Campania (r. ric. n. 21), Emilia-Romagna (r. ric. n. 23) e Umbria (r. ric. n. 24).

I giudizi, aventi in parte lo stesso oggetto, devono essere riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

2.- L'art. 41 in questione è impugnato nella sua totalità (dalle Regioni Marche e Campania), ovvero nei commi 1 e 2 (dalla Regione Toscana), o nel solo comma 1 (dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria). Ma i ricorsi che lo investono *in toto* in realtà motivano censure relative al solo comma 1. Il comma 3 (che abroga alcune disposizioni di legge e di regolamento in tema di emissioni obbligazionarie e di prestiti all'estero degli enti territoriali) e il comma 4 (che riguarda la limitazione del ricorso degli enti locali a mutui per il finanziamento di debiti fuori bilancio relativi a spese di parte corrente) non sono oggetto di censure in alcuno dei ricorsi: onde le questioni che la Corte è chiamata a decidere devono intendersi circoscritte ai due primi commi del medesimo art. 41.

Il comma 1 stabilisce che "al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, il Ministero dell'economia e delle finanze coordina l'accesso al mercato dei capitali" degli enti locali, anche associativi, e dei loro consorzi, nonché delle Regioni (primo periodo); che "a tal fine i predetti enti comunicano periodicamente allo stesso Ministero i dati relativi alla propria situazione finanziaria" (secondo periodo); e che "il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell'invio dei dati sono stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare sentita la Conferenza unificata" Stato-Regioni-autonomie locali (terzo periodo), con il quale sono altresì "approvate le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti"

(quarto periodo).

A norma del comma 2 "gli enti di cui al comma 1 possono emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di *swap* per l'ammortamento del debito" (primo periodo); il secondo periodo stabilisce che, fermo quanto previsto dalle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari o rinegoziazioni dei mutui, in presenza di date condizioni di rifinanziamento.

I ricorsi, nei riguardi del comma 1, lamentano la violazione della competenza legislativa regionale, ritenuta residuale (dalla Regione Marche) o concorrente (dalla Regione Marche, in subordine, e dalla Regione Toscana), cui appartarrebbe la materia della finanza regionale e locale, sull'assunto del carattere di dettaglio delle disposizioni ivi dettate; la violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione per l'attribuzione al Ministro di una potestà regolamentare in materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (Regioni Marche, Emilia-Romagna e Umbria), o comunque l'illegittimità della attribuzione al Ministro di una potestà di coordinamento "innominato" (Regioni Toscana, Campania, Emilia-Romagna e Umbria); la violazione dell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione per il ruolo marginale attribuito alla conferenza unificata in ordine al decreto ministeriale previsto (Regione Campania).

Nei riguardi del comma 2, la censura, mossa dalla sola Regione Toscana, investe la previsione, ritenuta irragionevole e lesiva dell'art. 119 Cost., secondo cui non si consentirebbe di rinegoziare i mutui contratti prima del 31 dicembre 1996.

3.- La questione relativa al comma 1 è infondata nei termini di seguito specificati.

La disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra principalmente nell'ambito di quel "coordinamento della finanza pubblica" che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (cfr. ad esempio, quanto alle Regioni, art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281; art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76; quanto agli enti locali, articoli 202-205 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; nonché, in materia di emissione di titoli obbligazionari da parte di enti territoriali, art. 35 della legge 23 dicembre 1994, n. 724).

Tuttavia, il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento - che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - possa essere concretamente realizzata.

D'altronde, in tema di accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, i poteri di coordinamento che possono legittimamente essere attribuiti ad organi centrali sono altresì connessi per l'oggetto con la competenza statale in materia di "tutela del risparmio e mercati finanziari" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione, che riguarda in particolare la disciplina delle forme e dei modi in cui i soggetti - e così anche, in particolare, gli enti territoriali - possono ottenere risorse finanziarie derivanti da emissione di titoli o

contrazione di debiti.

Naturalmente i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi.

4.- Il potere di coordinamento attribuito dal comma 1 dell'impugnato articolo 41 al Ministero dell'economia deve essere inteso in armonia con i criteri ora indicati: vale a dire come potere di adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee, come si esprime l'*incipit* della stessa norma, a consentire di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica", in armonia con i vincoli e gli indirizzi concernenti la cosiddetta finanza pubblica allargata. In questo senso circoscritto deve intendersi anche il riferimento al "contenuto" del coordinamento, la cui determinazione è rimessa dalla norma impugnata al decreto del Ministro.

È dunque escluso che si attribuisca al Ministero il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse, effettuate nei limiti dei principi di armonizzazione stabiliti dalle leggi statali, o, peggio, di adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore nei confronti di singoli enti.

La previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto costituisce una garanzia procedimentale - in sé sufficiente, atteso l'oggetto della disciplina - atta a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi della autonomia garantita agli enti territoriali: ferma restando, naturalmente, la possibilità per questi di esperire, nell'ipotesi di lesioni, i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzioni davanti a questa Corte.

Così intesa, la norma denunciata non contrasta con i parametri costituzionali invocati.

Né contrasta con essi la previsione della comunicazione periodica al Ministero dei dati relativi alla situazione finanziaria degli enti, poiché un siffatto obbligo, espressione di un coordinamento meramente informativo, non è di per sé idoneo a pregiudicare l'autonomia dell'azione degli enti medesimi (cfr. sentenze n. 279 del 1992, n. 412 del 1994, n. 421 del 1998).

Non è violato, infine, nemmeno il sesto comma dell'articolo 117 della Costituzione, poiché il potere regolamentare del Ministro è riferibile per il suo contenuto, come sopra precisato, alla disciplina dei poteri rientranti nella competenza statale e legittimamente attribuiti al Ministero, e pertanto non eccede i limiti entro i quali la potestà regolamentare può essere esplicata dallo Stato.

5.- La questione relativa al comma 2 dell'art. 41, sollevata dalla sola Regione Toscana, non è fondata.

Il contenuto della norma, nella parte in cui essa è contestata (vale a dire nel solo secondo periodo del comma), si risolve nella facoltà riconosciuta agli enti territoriali di convertire i mutui contratti e di rinegoziare i loro rapporti debitori. La limitazione temporale ai mutui contratti dopo il 31 dicembre 1996, di cui si duole la ricorrente, si spiega con il fatto che, quanto ai mutui in essere al 31 dicembre 1996, analoga previsione era già contenuta, sia pure limitatamente agli enti locali, nell'art. 49, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Né del resto, anche riguardo alle Regioni, la norma in questione è idonea a precludere determinazioni e attività che gli enti autonomi possano porre in essere nell'esplicazione della propria capacità contrattuale, nei rapporti con gli istituti di credito.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunzie ogni decisione sulle ulteriori questioni sollevate con i ricorsi in epigrafe;

riuniti i giudizi, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41 della legge 28 dicembre 2001 n. 448,

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, nonché in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Marche, Toscana, Campania, Emilia-Romagna e Umbria con i ricorsi in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, della predetta legge n. 448 del 2001, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 12 del 2002).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Valerio ONIDA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.