

52° Convegno di Studi Amministrativi
I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale
Varenna, 21-23 settembre 2006

**I vincoli europei e le esigenze di coordinamento
della finanza pubblica**

Di Vincenzo Cerulli Irelli

1. “Vincoli europei” è espressione, del tutto imprecisa, ma ormai entrata nell’uso, e rivestita addirittura di valore costituzionale a seguito della riforma costituzionale del 2001, che, com’è noto, all’art. 117, 1° co., limita la potestà legislativa dello Stato e delle regioni, al rispetto, tra l’altro, dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”. Con essa si vuole esprimere il dato, da ritenere del tutto pacifico (a seguito di una giurisprudenza ormai consolidata della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee) che il diritto comunitario, quello scritto nei trattati, nonché quello c.d. derivato, emanato con atti delle istituzioni comunitarie nelle forme previste dai trattati, nonché quello formato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, prevale sul diritto interno, nelle materie di competenza delle istituzioni comunitarie (elemento questo tuttavia estremamente elastico, anche in virtù della pervasiva applicazione dell’art. 308 Tratt. CE).

In conseguenza, in molteplici campi l’azione di governo degli Stati membri dell’Unione è limitata sul versante della legislazione, prima ancora che su quello dell’amministrazione, da quanto stabilito in sede europea; ciò che, appunto, ne costituisce vincolo.

Gli atti normativi nazionali in contrasto con le disposizioni europee, nonché con i

principi elaborati nell'ambito di quell'ordinamento, devono essere disapplicati dalle autorità nazionali (salvo il rinvio alla Corte di giustizia al fine di stabilire l'esatta interpretazione di quelle e perciò l'effettiva portata del contrasto). E gli atti amministrativi, a loro volta, devono essere annullati (secondo alcuni, dichiarati nulli) per contrasto con le disposizioni europee, anche se conformi alla normativa nazionale.

In materia di finanza pubblica – l'assetto finanziario dello Stato e degli altri pubblici poteri, da intendere in chiave europea come l'insieme delle organizzazioni pubbliche, ivi compresi gli enti pubblici e le organizzazioni connesse, oltre che gli enti di governo da noi individuati nell'art. 114, Cost., la disciplina delle entrate e delle spese, nei loro reciproci rapporti, la redazione dei bilanci e degli altri documenti contabili, i tempi e le modalità della spesa – il diritto europeo, in via di principio, non potrebbe intervenire, trattandosi di disciplina attinente all'organizzazione degli Stati e delle loro articolazioni interne (infatti esso non interviene in genere nella disciplina dell'organizzazione degli Stati membri, delle forme e qualificazioni organizzative, del pubblico impiego, etc.). Nel testo originario del Trattato, anche la finanza pubblica (degli Stati e delle loro articolazioni interne) è assente dalla disciplina europea; non è contemplata tra le materie o questioni di interesse europeo.

Ma, sul punto, la disciplina europea è radicalmente cambiata a seguito del complesso itinerario che ha portato alla redazione del nuovo Trattato sull'Unione stipulato a Maastricht (da noi entrato in vigore con la legge di ratifica 3.11.1992, n. 454) e alle successive modifiche introdotte con il Trattato stipulato ad Amsterdam (da noi entrato in vigore a seguito della legge 16.6.1998, n. 209). Questi testi hanno introdotto nella disciplina del Trattato una serie di nuovi principi che investono la finanza pubblica nel suo complesso, e quindi quella propria degli Stati membri e delle loro articolazioni interne. Infatti, i nuovi obiettivi che la politica comunitaria si impegna a perseguire attraverso l'azione reciproca delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri, circa uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita

sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, e così via (ivi compresa la coesione economica e sociale nell'ambito di tutto il sistema) necessitano, da parte degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie, dell'adozione "di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza".

Questa nuova politica si articola nell'obiettivo principale "di mantenere la stabilità dei prezzi" sostenendo le politiche economiche generali nell'ambito della Comunità, conformemente al predetto principio della libertà di mercato, ma fatto salvo questo obiettivo considerato principale e preminente. A tal fine, il Trattato, nel nuovo testo, sancisce alcuni fondamentali principi direttivi: "prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilancia dei pagamenti sostenibile" (art. 4, Tratt. CE).

Nell'ambito di questa nuova politica europea, che ha trovato la sua più rilevante manifestazione nel sistema monetario europeo e nell'adozione di una moneta unica (processo questo che allo stato, ha investito alcuni dei Paesi membri, tra cui la Repubblica italiana) emerge il principio fondamentale che l'assetto finanziario degli Stati membri, in tutti i suoi aspetti, non sia più un affare interno, ma diventi un affare di interesse comune, e perciò oggetto di disciplina europea.

Le condizioni finanziarie stabili da mantenere nell'ambito di tutti gli Stati membri, vengono concepite come il requisito "onde evitare che eventuali squilibri dei conti pubblici distorcano la allocazione delle risorse all'interno del mercato unico europeo" (Della Cananea). Ciò si articola nella norma fondamentale di divieto di disavanzi pubblici eccessivi (art. 104, Tratt. CE) e nella normativa prevista dallo stesso Trattato e dai successivi regolamenti attuativi del 1997, sul patto di stabilità e di crescita; normativa che da una parte stabilisce limiti stringenti e cogenti all'ammontare del debito nonché all'indebitamento dei singoli Stati membri, stabilendo un rapporto in

principio fisso espresso in termini numerici, con il prodotto interno lordo di ciascuno di essi (ma il rapporto debito-p.i.l. è concepito solo come tendenziale, con ampia elasticità); e dall'altro lato stabilisce complesse procedure di monitoraggio e di controllo circa il rispetto di detti parametri da parte delle istituzioni comunitarie con la partecipazione degli Stati membri (c.d. sorveglianza multilaterale).

Tutto ciò ha comportato una vera e propria rivoluzione nel governo della finanza pubblica da parte degli Stati membri dell'Unione e delle loro articolazioni interne; chè essi, pur conservando la piena discrezionalità nelle decisioni circa l'allocazione delle risorse, hanno perso la disponibilità circa la determinazione dei saldi complessivi, i quali devono rispettare i parametri stabiliti in sede europea, salvo negoziarne con le autorità europee l'articolazione; e sono sottoposti, in caso di violazioni, a complesse procedure di controllo che possono dare luogo ad esiti sanzionatori.

Per i Paesi dell'Eurosistema, alla rinuncia alla sovranità monetaria si somma la perdita della sovranità di bilancio.

2. Al di là di questo fondamentale aspetto innovativo del governo della finanza pubblica (che investe con la sua forza la stessa configurazione della forma degli Stati, come organizzazioni di governo sovrane nei confronti delle rispettive comunità nazionali) emerge dalla disciplina europea seguita al Trattato sull'Unione, il principio, che investe tutti i pubblici poteri (europei e nazionali, in tutte le loro articolazioni) della sana gestione finanziaria (anche a prescindere da quegli più stringenti vincoli di bilancio posti secondo i parametri di Maastricht): bilanci in equilibrio (reale) nei rapporti tra entrate e uscite, ricorso all'indebitamento contenuto in stretti limiti e sotto controllo, come strumenti ineliminabili per il perseguimento degli obiettivi di crescita stabile, di prezzi stabili, di controllo dell'inflazione, di incremento dell'occupazione, obiettivi che l'Unione Europea s'è posta come quelli caratterizzanti la sua azione.

Il principio della sana gestione finanziaria si può invero ritenere vigente anche nel nostro ordinamento interno come principio costituzionale; chè da una parte, è del

tutto pacifico che esso sia compreso nel principio del buon andamento (art. 97), si direbbe come prima sua manifestazione (buon andamento di una organizzazione, e a maggior ragione di una organizzazione pubblica che opera con le risorse della collettività, significa anzitutto che i conti devono essere in ordine) (Corte cost. n. 1/66, Cons. St., IV, 3.3.2000 n.1136, 8.11.2000 n. 5982, V, 10.7.2000 n. 3852,). Ma d'altra parte, il principio dell'equilibrio del bilancio e della copertura delle spese, espressione prima di sana gestione finanziaria, è formulato, com'è noto, dall'art. 81 (a proposito dello Stato, ma vale per tutte le organizzazioni pubbliche). E la Corte costituzionale, sul punto, a partire dalla fondamentale sentenza n. 1/66 ne ha dato una interpretazione c.d. estensiva, affermando che la norma costituzionale stabilisce "limiti sostanziali" (e non meramente formali) che il legislatore "è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa". E la successiva sentenza n. 384/91, nell'attribuire alla Corte dei conti la legittimazione a sollevare in sede di controllo il sindacato di costituzionalità sulle leggi di spesa in riferimento ai profili di copertura finanziaria posti dall'art. 81, ribadisce il concetto dei limiti sostanziali del legislatore circa la corretta gestione del bilancio: del quale si chiede appunto, il tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spese (v. poi la n. 244/95, assai importante anche per la configurazione istituzionale della Corte dei conti come organo posto al servizio dello Stato-comunità, nel ruolo di "garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico"; v. già, n. 29/95).

La legislazione ordinaria, dal canto suo, a partire dalla fondamentale legge n. 20/94, ha ridefinito le funzioni di controllo della Corte dei conti, nel suo nuovo ruolo di organo della Repubblica, con oggetto le gestioni delle Amministrazioni pubbliche, il funzionamento dei controlli interni, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti, valutando altresì "costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa" (art. 3, 4° co., l. cit.); e non più soltanto la legittimità (segnatamente finanziaria) dei singoli atti amministrativi (segnatamente degli

atti di spesa) (successivamente, v. art. 198-*bis* e 227 T.u. enti locali, art. 7 l. n. 131/2003; sino all'ultima Finanziaria, art.1, 166° co. ss.).

Possiamo perciò affermare che il principio della sana gestione finanziaria (e il connesso principio di economicità delle gestioni nel loro complesso, e dei singoli atti di gestione) esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche (a tutti i pubblici poteri) sia vigente nel nostro ordinamento costituzionale, anche a prescindere dai vincoli posti dall'ordinamento europeo.

Tuttavia, l'ingresso (l'erompere, diciamo pure) di questi vincoli, in tutta la loro variegata portata, rende più stringente l'efficacia del principio. E in qualche modo possiamo affermare che ne modifica la stessa natura, oltre che l'operatività e i contenuti.

3. Ciò per due ordini di ragioni. La prima attiene alla forza, anche formale, del vincolo, e alla sua estensione. Nel nuovo ordinamento è ormai indiscutibile che un principio di rango costituzionale, circa la sana gestione finanziaria e l'equilibrio dei bilanci pubblici, vincola tutte le organizzazioni pubbliche a cominciare dallo Stato; e questo principio, in virtù del suo valore formale, si impone ad ogni legge (statale e regionale) condizionandone la validità. E impone agli ordinamenti nazionali, di apprestare gli strumenti necessari affinché il principio sia applicato nel concreto operare delle pubbliche Amministrazioni.

La seconda ragione attiene al livello di vincolatezza (se così può dirsi) che il principio (e la normativa europea e la normativa nazionale attuativa nelle quali si svolge) esprime. Esso non opera soltanto come principio di rango costituzionale vincolante la legislazione (e l'amministrazione) a fronte delle fonti superiori (e i relativi sistemi di controllo); ma vincola la Repubblica italiana nei suoi obblighi assunti in virtù dell'appartenenza all'Unione europea; di fronte cioè, a un potere esterno, e, in virtù delle cessioni di sovranità cui lo Stato italiano si è impegnato anche ai sensi dell'art. 11, Cost., superiore.

In conseguenza, ogni violazione del principio, nelle sue applicazioni, non si

traduce soltanto nell'illegittimità (sotto il profilo costituzionale e amministrativo) dei relativi atti o nell'illiceità delle azioni di coloro che li hanno posti in essere determinandone gli effetti (responsabilità amministrativa e contabile dei pubblici agenti); ma si configura come infrazione da parte dello Stato italiano (in quanto ente esponenziale della Repubblica italiana in tutte le sue articolazioni, verso l'esterno) dei suoi obblighi europei; ciò che sottopone lo Stato italiano ai procedimenti, anche sanzionatori, previsti dalla normativa europea.

Ciò ha dato luogo a rilevanti modifiche nel governo della finanza pubblica nel nostro Paese (come negli altri Stati membri dell'Unione) ormai da molti anni (dai primi anni '90, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, acquistata la consapevolezza dell'insostenibile situazione dei nostri conti). Modifiche che si sono fortemente accentuate in previsione dell'ingresso nell'Eurosistema; e poi ancor più, una volta questo ingresso (un po' forzatamente, si direbbe) avvenuto.

Sul versante europeo, le modifiche avvenute nel governo della nostra finanza pubblica, segnatamente nel suo momento centrale che è l'adozione annuale della legge finanziaria e dei documenti collegati, sono sotto gli occhi di tutti: il Governo (in quanto, si badi bene, organo rappresentativo della Repubblica italiana nei rapporti con l'Unione europea) è chiamato a negoziare con le istituzioni europee termini e modalità della manovra, con l'obiettivo evidente di far sì che essa risponda (com'è noto, si tratta di rispondenza tendenziale piuttosto che statica, con margini di elasticità) ai parametri stabiliti in sede europea. Segnatamente con riferimento ai saldi sui quali si appunta il giudizio di rispondenza nelle valutazioni dell'autorità europea, la potestà decisionale delle istituzioni nazionali (e particolarmente del Parlamento!) si può ritenere ridotta pressochè allo zero.

4. Sul versante interno, i nuovi stringenti vincoli alla finanza pubblica posti dall'ordinamento europeo, si scontrano (nel nostro ordinamento, come in quelli di altri Paesi a struttura istituzionale composta o accentuatamente pluralista) con una serie di

principi costituzionali interni che assicurano l'autonomia (di spesa e in certi limiti di entrata) di quegli altri pubblici poteri che insieme allo Stato costituiscono la Repubblica Italiana: gli enti del governo territoriale (artt. 114, 118, 119). E' infatti pacifico che i vincoli europei investano la finanza pubblica nel suo complesso, e perciò tutti gli enti di governo; e non solo lo Stato, che tuttavia del rispetto di essi risponde in sede europea.

Questa normativa costituzionale, nei suoi aspetti più incisivi (art. 119) è in larga misura ancora inattuata, ma i principi vi sono e almeno alcuni di essi hanno valore immediatamente cogente. E così, è stabilito che lo Stato con proprie leggi determini, in esclusiva potestà, "il sistema tributario e contabile dello Stato" stesso, non anche quello degli altri pubblici poteri; circa la finanza dei quali (circa la "finanza pubblica" e il "sistema tributario" nel loro complesso) lo Stato ha la capacità di determinare i principi fondamentali di coordinamento (si badi: non i principi fondamentali *tout court*, ma i principi fondamentali di coordinamento) permanendo la restante disciplina (il coordinamento in ambito regionale e subregionale, nonché la disciplina di dettaglio) nella potestà legislativa delle regioni. Ed è stabilito che ciascuno degli enti sopra indicati abbia "autonomia finanziaria di entrata e di spesa"; stabilisca ed applichi "tributi ed entrate propri", secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica; e "viva" di queste entrate (destinate perciò a coprire tutte le spese ad essi facenti carico), salva perequazione. Sono soppressi i trasferimenti erariali, salve le speciali e particolari esigenze enunciate nel 5° comma dell'art. 119. Agli enti del governo territoriale è fatto solo esplicito divieto di indebitamento per finanziare le spese correnti (art. 119, ult. co.).

La presenza dei questi principi costituzionali, che accentuano con forte sottolineatura il principio autonomistico, cardine del nostro sistema costituzionale (art. 5, artt. 114, ss.), pone l'esigenza di prevedere (con adeguata disciplina) efficaci strumenti di coordinamento tra i diversi enti di governo autonomi, segnatamente sul versante della spesa.

Questa esigenza si pone invero, a prescindere dall'operatività del vincolo europeo. La finanza complessiva del Paese non può non essere rapportata a un disegno

unitario che fa capo allo Stato e ai suoi organi preposti al governo della finanza pubblica. Ciò, anzitutto, a fini conoscitivi, di contabilità nazionale. E la Costituzione, all'art. 117, 2° co., lett. r), espressamente attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”. Ma ancora, è attribuito allo Stato (anche in un sistema autonomistico perfettamente realizzato) il compito generale della perequazione (art. 117, 2° co., lett. e); art. 119, 3° co.) che presuppone la cognizione della situazione finanziaria di tutti gli enti del sistema. E ancora, resta allo Stato l'intervento di ultima istanza (se così possiamo dire, parafrasando, ma non a caso, istituti della politica sociale). Intervento che si configura come necessario, anche in chiave di sussidiarietà; e al quale l'art. 119, 5° co., attribuisce compiti fondamentali di coesione territoriale e sociale e di contrasto a situazioni di emergenza.

Il coordinamento complessivo della finanza pubblica, anche in un sistema costituzionale fortemente autonomistico, è perciò ineludibile. E allo stesso modo è da ritenere ineludibile la previsione nell'ambito dell'ordinamento nazionale di una funzione generale di controllo sulla gestione finanziaria di tutti gli apparati pubblici, dotati o meno di autonomia costituzionalmente garantita.

Sul punto, occorre ricordare che altra cosa è la garanzia dell'autonomia, che significa capacità dell'ente di determinare nei limiti della legge i propri fini e l'allocazione dei mezzi per il perseguimento di questi fini, altra cosa è l'esigenza del rispetto del principio di sana gestione finanziaria, che impone all'ente di programmare le spese in ragione delle entrate possedute e di destinare le risorse a scopi che non comportino pericoli di sperpero dei mezzi finanziari posseduti (il pubblico danaro, si ricordi, è patrimonio della collettività). E si deve tenere presente che in ogni Paese sono previste forme di controllo di questo tipo; e in ambito europeo vi provvede la Corte dei conti europea la quale opera in una posizione di indipendenza a tutela degli interessi finanziari della Comunità.

In un ordinamento fondato sul principio autonomistico, questa funzione di

controllo generale delle gestioni finanziarie di tutti gli apparati pubblici deve spettare ad una Autorità indipendente (che da noi è stata riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, nella Corte dei conti).

Il controllo dei conti attribuito, come diceva Cavour, ad un “magistrato inamovibile”, è strumento di corretto funzionamento dello Stato parlamentare; e a maggior ragione dello Stato fondato sul principio autonomistico (nel quale la funzione non può essere affidata ad un organo incardinato nello Stato stesso).

Quindi è da ritenere pacifico che nell’ambito dell’ordinamento interno sia il coordinamento complessivo della finanza pubblica, sia la funzione di controllo sulle gestioni finanziarie di tutti gli apparati pubblici, siano necessari e ineludibili per assicurare il funzionamento complessivo del sistema.

5. Ma la funzione di coordinamento della finanza pubblica e la connessa funzione di controllo – e tutto il contorno degli istituti necessari a tali fini – diviene più stringente e acquista ben altra forza vincolante, a seguito dell’ingresso nel nostro ordinamento dei vincoli europei in materia di finanza pubblica. Chè da un lato, come sopra si accennava, il principio della sana gestione finanziaria investe violentemente, vorrei dire, tutto il sistema pubblico, travolgendo ogni dubbio in proposito; e questo rafforza l’esigenza del controllo, insieme al coordinamento presupposto del controllo.

Ma dall’altro lato, il rispetto del vincolo europeo (e perciò delle prescrizioni di carattere finanziario nelle quali si articola) impegna lo Stato (come ente esponentiale della Repubblica nei rapporti con l’Unione Europea) nei confronti dell’Unione stessa e degli altri *partners*.

Questa posizione istituzionale nel contesto dell’Unione conferisce allo Stato, anche in un ordinamento fortemente pluralistico come il nostro, una posizione di preminenza circa il governo della finanza pubblica nell’ambito dei diversi enti substatuali, a prescindere dalla posizione di autonomia loro riconosciuta. Chè lo Stato è tenuto a garantire il rispetto dei parametri stabiliti in sede europea anche circa

l'andamento della loro finanza (che va a comporre il dato finanziario complessivo del Paese che deve rispondere ai parametri stessi).

Da qui, quel complesso di istituti che vanno sotto il nome di Patto di stabilità interno, avviati con la legge n. 448/98 (legge finanz. 1999) e successivamente ogni anno perfezionati (diciamo così); mediante i quali vengono determinati i tetti di spesa che le diverse categorie di enti possono raggiungere (così ad esempio, per l'esercizio 2006, il complesso delle spese correnti per ciascuna regione ordinaria, non può eccedere l'ammontare delle spese correnti dell'anno 2004 diminuito del 3,8%, il complesso delle spese correnti per ciascuna provincia e per ciascun comune con popolazione superiore ai 5000 abitanti, non può eccedere l'ammontare delle spese correnti dell'anno 2004 diminuito del 6,5%, e così via); vengono imposti agli enti una serie di obblighi informativi particolarmente pregnanti verso organi centrali dello Stato, segnatamente il Ministero dell'economia e delle finanze (così ad esempio, secondo la Finanziaria 2006, le informazioni circa l'andamento degli acquisti e delle vendite degli immobili per esigenze di attività istituzionali, secondo la Finanziaria 2002 le informazioni sugli incassi e sui pagamenti effettuati, secondo il d.m. 1.12.2003 n. 389 i dati relativi all'utilizzo netto di forme di credito a breve termine presso il sistema bancario, e così via); nonché verso l'autorità di controllo, a volte doppiando gli uni con gli altri (così ad esempio, secondo la Finanziaria 2003 la trasmissione alla Corte dei conti dei provvedimenti di riconoscimento di debiti; secondo la Finanziaria 2005, la trasmissione alla stessa Corte, degli atti di affidamento di incarichi di studio a soggetti esterni; secondo la Finanziaria 2006, che contiene come è noto una nuova disciplina organica del controllo della Corte dei conti sugli enti locali, la trasmissione da parte degli organi di revisione contabile di ciascun ente di relazioni rispettivamente sui bilanci e sui consuntivi redatte secondo prescrizioni stabilite dalla stessa Corte dei conti; secondo il d.l. 168/2004 succ. conv. in l. 191/2004, che ha introdotto l'art. 198 bis nel T.U. enti locali, la trasmissione alla Corte dei conti del referto dell'organo interno; secondo il d.l.vo n. 170/2006, la trasmissione del rendiconto completo di allegati, le informazioni

relative al rispetto del patto di stabilità interno nonché i certificati del conto preventivo e consuntivo; secondo il d.l.168/04 conv. in l. n. 191/04, le direttive adottate. nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali); vengono imputati ad organi dello Stato (al di là dei compiti di controllo prevalentemente collaborativo, spettanti alla Corte dei conti), poteri puntuali con oggetto determinati aspetti della gestione finanziaria dei singoli enti (ad esempio, la Finanziaria 2005 prevede in capo al Presidente del consiglio dei ministri il potere di diffidare le regioni ad adottare provvedimenti necessari per ovviare alla loro situazione di squilibrio economico-finanziario, nonché di autorizzare il superamento dei limiti concernenti le riassegnazioni delle entrate e l'utilizzo dei fondi di riserva per spese obbligatorie ed di ordine e per spese impreviste; la determinazione dei criteri per la elaborazione dei dati da trasmettere; e in materia di accesso al mercato dei capitali, la Finanziaria 2002 attribuisce al Ministero dell'economia poteri di determinazione delle forme e dei modi di tale attività, anche mediante disciplina regolamentare).

Questa complessa ed intricata normativa (che dovrebbe trovare la sua corretta sistemazione costituzionale nella legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'art. 117, 3° co. e 119, 2° co., non ancora emanata) dalla Corte costituzionale, attraverso una serie numerosa di sentenze (ormai con cadenza annuale), è stata, si può dire nel suo complesso, ritenuta conforme a Costituzione, salva qualche norma invero marginale; sulla base del principio costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, che secondo la ricostruzione della Corte, conferirebbe alla potestà legislativa statale (limitata, secondo il testo, alla determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica) un'estesa capacità, non solo di dettare discipline anche a carattere di dettaglio vincolanti le gestioni finanziarie regionali e locali, ma anche di attribuire ad organi statali puntuali poteri di intervento nella materia; ciò sulla base della nota impostazione giurisprudenziale (n. 303/03, n. 376/05) che anche in materie di legislazione concorrente, consente alla legge dello Stato la disciplina puntuale di funzioni

amministrative imputate ad organi dello Stato in virtù dell'art. 118, 1° co..

6. In questa giurisprudenza, il principio del coordinamento della finanza pubblica è sempre coniugato con l'esigenza del rispetto del patto di stabilità, essendo finalizzata la funzione di coordinamento, anche e soprattutto, a consentire il rispetto degli obblighi assunti in sede europea (Corte cost. n. 370/03, 376/03, 4/04, 36/04, 35/05, 417/05). Praticamente l'unico limite posto alla legislazione statale dalla giurisprudenza della Corte, è quello della determinazione delle singole destinazioni di spesa, in virtù del principio del divieto di vincolo di destinazione di cui all'art. 119, 3° co., ritenuto direttamente cogente (v. ad esempio n. 370/03).

Così ad esempio, nella sentenza n. 376/03 la Corte ha riconosciuto legittimo il potere di coordinamento e regolazione tecnica in capo al ministero dell'economia relativamente alle modalità di accesso degli enti locali e delle regioni al mercato dei capitali (affinché, nota la Corte, esso “avvenga con modalità idonee a consentire di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica”); nella sentenza n. 4/04 la Corte ha riconosciuto legittimi i divieti di assunzione ed altre norme limitative in materia di personale trattandosi di una normativa che “persegue il fine di dare effettività al patto di stabilità interno ...incidendo, con il divieto di procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato e di far lievitare le spese per il personale a tempo determinato, su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo”. Sarebbe facile obiettare che anche in questo caso la normativa censurata viene ad incidere non su saldi della spesa ma su singole poste della spesa degli enti; e cionondimeno viene ritenuta legittima dalla Corte.

Emerge da questa giurisprudenza una configurazione della potestà legislativa statale di coordinamento (che secondo Costituzione dovrebbe esprimersi attraverso...principi...di principi) assai estesa, fino a comprendere invero tutte le principali manifestazioni di spesa degli enti (e quindi non potendosi in alcun modo configurare in senso tecnico come legislazione di principi). Essa pare ancorata su una

forte ragione di emergenza (la situazione dei conti pubblici complessivamente intesa, a fronte di pesanti obblighi di contenimento che devono essere rispettati); ciò che consente in qualche modo di giustificarne gli orientamenti, nonostante gli elementi di criticità che appaiono evidenti a fronte dei principi costituzionali; nella mancanza, che non può certo sfuggire alla Corte, della legge statale organica di coordinamento della finanza pubblica, pure prevista da due norme costituzionali (la quale detti regole di coordinamento e di controllo certe ed efficaci, nel rispetto dell'autonomia degli enti del governo territoriale).

Nota

1. La disciplina del patto di stabilità interno è prevista per la prima volta nella l. finanziaria per il 1999 (l. n. 448/1998) all'art. 28, secondo il quale *“le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo. Il disavanzo è calcolato quale differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, effettivamente pagate”*; la norma segnatamente dispone che *“la riduzione del disavanzo annuo risultante dalla legislazione vigente dovrà essere pari nel 1999 ad almeno 0,1 punti percentuali del prodotto interno lordo (PIL) come previsto dal documento di programmazione economico-finanziaria e suoi aggiornamenti”*, traguardo da raggiungere attraverso le seguenti azioni: a) perseguimento di obiettivi di efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di propria competenza; b) contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto ai valori degli anni precedenti; c) potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri ai fini di aumentare la base imponibile; d) aumento del ricorso al finanziamento a mezzo prezzi e

tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale; e) dismissione di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento della attività istituzionale.

Con la legge finanziaria per il 2000 (l. n. 488/1999, art. 30) si dispone la riduzione del disavanzo *“definito dall'articolo 28, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in misura pari ad almeno un ulteriore 0,1 punti percentuali del prodotto interno lordo (PIL) previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria e suoi aggiornamenti. Gli enti che non hanno raggiunto, in tutto o in parte, l'obiettivo fissato per l'anno 1999 sono tenuti a recuperare il differenziale nell'anno 2000”*.

Con la legge finanziaria per il 2001 (l. n. 388/2000) all'art. 53 si dispone che *“per l'anno 2001 il disavanzo... non potrà essere superiore a quello del 1999, al netto delle spese per interessi passivi e di quelle per l'assistenza sanitaria, aumentato del 3 per cento”*.

Con la legge finanziaria per il 2002 (l. n. 448/2001) all'art. 24 si dispone per gli enti locali che *“il disavanzo di ciascuna provincia e di ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti ... non potrà essere superiore a quello dell'anno 2000 aumentato del 2,5 per cento... ; il complesso delle spese correnti, per l'anno 2002, ... non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo assunti nell'anno 2000 aumentati del 6 per cento”*. Per quanto riguarda le spese delle regioni in materia sanitaria l'art. 1 del d.l. n. 347/2001 conv. in l. n. 405/2001 dispone che l'assistenza sanitaria delle regioni a statuto ordinario *“non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo relativi all'esercizio 2000, aumentati del 4,5 per cento”*.

Con la legge finanziaria per il 2003 (l. n. 289/2002) all'art. 29 si stabilisce che *“il disavanzo finanziario di ciascuna provincia, computato ai sensi del comma 5, deve essere almeno pari a quello dell'anno 2001 migliorato del 7 per cento... il disavanzo finanziario di ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, computato ai sensi del comma 7, non può essere superiore a quello dell'anno 2001... Il disavanzo finanziario... di ciascuna provincia e di ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, non può essere superiore a quello risultante dall'applicazione, al*

corrispondente disavanzo finanziario del penultimo anno precedente, di una percentuale di variazione definita, per ciascuno degli anni considerati, dalla legge finanziaria. In sede di prima applicazione, per l'anno 2005, la percentuale è fissata nel 7,8 per cento rispetto al 2003”.

Con la legge finanziaria per il 2004 (l. n. 350/2003) si dispone, quanto alle spese per il personale, che *“con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ... sono fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2003 e gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004 ... le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2003 non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo”.*

Con la legge finanziaria per il 2005 (l. n. 311/2004) si stabilisce all' art. 1, 5° co., che *“la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ...non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica”,* e che *“le regioni, le province, i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nonché le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti concorrono, ... alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007...”.* Più in particolare al 23° co.: *“...per l'anno 2005, il complesso delle spese correnti e delle spese in conto capitale ... per ciascuna regione a statuto ordinario non può essere superiore al corrispondente ammontare di spese dell'anno 2003 incrementato del 4,8 per cento. Per gli anni 2006 e 2007 si applica la percentuale di incremento del 2 per cento alle corrispondenti spese correnti e in conto capitale determinate per l'anno precedente.”*

Con la legge finanziaria per il 2006 (l. n. 266/2005) all'art. 1, 138° co.e ss. si disciplina il patto di stabilità: i commi 139 e 140 dispongono che *“Il complesso delle spese correnti, per ciascuna regione a statuto ordinario, ...non può essere superiore, per l'anno 2006, al corrispondente ammontare di spese correnti dell'anno 2004 diminuito del 3,8 per cento e, per gli anni 2007 e 2008, non può essere superiore al complesso delle corrispondenti spese correnti dell'anno precedente aumentato, rispettivamente, dello 0,4 per cento e del 2,5 per cento. Per gli stessi anni il complesso delle spese in conto capitale, ... non può essere superiore, per l'anno 2006, al corrispondente ammontare di spese in conto capitale dell'anno 2004 aumentato del 4,8 per cento e, per ciascuno degli anni 2007 e 2008, al complesso delle corrispondenti spese in conto capitale dell'anno precedente aumentato del 4 per cento.”*

Quanto alle spese correnti la detta finanziaria dispone che *“per l'anno 2006, il complesso delle spese correnti, con esclusione di quelle di carattere sociale, ... per ciascuna provincia e per ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti non può essere superiore al corrispondente ammontare di spese correnti dell'anno 2004 diminuito del 6,5 per cento limitatamente agli enti locali che nel triennio 2002-2004 hanno registrato una spesa corrente media pro capite inferiore a quella media pro capite della classe demografica di appartenenza e diminuito dell'8 per cento per i restanti enti locali. Per le comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti la riduzione è del 6,5 per cento”*

Quanto alle spese in conto capitale il 141° co. l. cit. dispone *“Per gli stessi enti locali di cui al comma 138, il complesso delle spese in conto capitale... non può essere superiore, per l'anno 2006, al corrispondente ammontare di spese in conto capitale dell'anno 2004 aumentato dell'8,1 per cento e, per ciascuno degli anni 2007 e 2008, al complesso delle corrispondenti spese in conto capitale dell'anno precedente aumentato del 4 per cento”*.

2. La Corte costituzionale si è pronunciata su queste disposizioni normative con numerose sentenze a partire da:

Corte cost., 30.12.2003 n. 376 che dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 41, 1° co., della l. n. 448/2001 che detta norme in tema di accesso degli enti locali al mercato dei capitali, materia rientrante nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica *“il quale può richiedere anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo”*.

Corte cost., 13.1.2004 n. 4 che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all' art. 16, comma 7 della l. n. 448/2001 in materia di oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, in quanto norma non rappresentante una disciplina di dettaglio ma al contrario norma di principio volta al *“contenimento della spesa corrente”* .

Corte cost. 26.1.2004 n. 36, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 2, 3 e 4, della l. n. 448/2001, nella parte in cui ha aggiunto, in riferimento al patto di stabilità, un limite massimo alle spese correnti degli enti autonomi, in quanto *“l'introduzione per un anno, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, di un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, che lascia comunque agli enti ampia stessa ampia libertà di allocazione delle risorse non appare irragionevole”*; nonché i commi 6, 7 e 8, concernenti le convenzioni per l'acquisto di beni e servizi e la cd. esternalizzazione dei servizi, rientranti tutti nella disciplina di coordinamento della finanza pubblica.

Corte cost. 12.1.2005 n. 35 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 28 della l.n. 289/2002 che prevede in capo al Ministro dell'economia e delle finanze, allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il potere di stabilire e codificare con criteri uniformi gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica che ogni amministrazione deve

inviare al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti.

3. Sull'argomento vedi di recente in dottrina: G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 2001, LX, 4, I, 559 ss.; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria.*, in *Giur. cost.*, 2004, 77 ss.; C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 514 ss.; A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005, 101 ss.; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, 2004, 759 ss.; G.P. MANZELLA, *Funzione di coordinamento e debito degli enti territoriali*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 441 ss.; F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in "Astrid – Rassegna" n. 26, 2006; A. BENEDETTI, *Competenza statale "di principi" e coordinamento della finanza pubblica*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 733 ss.; L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in *Gior. dir. amm.*, 2005, 643 ss.; R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Gior. dir. amm.*, 2005, 777 ss.; ID., *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Gior. dir. amm.*, 2002, 997 ss.

Da ult., sul vincolo europeo nella sua influenza complessiva sul sistema economico e finanziario del Paese, l'ampia trattazione di G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, 2006.

