



SCHEMA DI RISOLUZIONE DA ADOTTARSI DA PARTE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI PER PRESENTARE AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA DELLA REGIONE PROPOSTA DI IMPUGNAZIONE IN VIA DIRETTA ALLA CORTE COSTITUZIONALE AVVERSO L'ART.1, COMMI 5, 7, 21, 22, 24 DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 2004 N. 311 .

Dipartimento Riforme Istituzionali - 27 gennaio 2005

PREMESSO CHE :

1. La legge 5 giugno 2003, n.131 ha previsto all'articolo 9, comma 2, che il secondo comma dell'art. 32 della l. 11 marzo 1953 n. 87 fosse sostituito dal seguente: "La questione di legittimità, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnato" ;
2. la previsione legislativa ora richiamata riconosce il potere di proposta al "Consiglio delle autonomie locali" senza alcuna ulteriore specificazione e, quindi, indipendentemente dal fatto che esso, ove istituito, sia previsto dallo Statuto della Regione ai sensi dell'art. 123 u.c. Cost. ovvero, anche in assenza di esplicita previsione statutaria, da apposita legge regionale.

ATTESO CHE:

Il potere di proposta riconosciuto al Consiglio delle autonomie locali implica che la proposizione della proposta di ricorso possa essere legittimamente esercitata ogni qual volta il Consiglio delle autonomie locali riscontri, in una legge o in un atto avente forza di legge dello Stato, vizi che ledono l'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province.

CIO' CONSIDERATO:

il Consiglio delle autonomie locali del... propone al Presidente della Giunta della Regione ... di impugnare mediante ricorso l'art.1, commi 5, 7, 21, 22, 24 per contrasto con gli art. 114, 117, 118, 119 e 97 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione .

1. Le disposizioni che si propongono di impugnare sono affette da illegittimità per contrasto con l'art. 114 Cost. in quanto ledono il principio di pari dignità costituzionale fra i soggetti costitutivi della Repubblica ed il riconoscimento costituzionale della piena autonomia politica degli enti territoriali, nel libero perseguimento degli interessi generali di cui sono portatori nello svolgimento della funzione di rappresentanza della propria comunità, così come sancito dall'art.114, primo e secondo comma, della Costituzione.

Il Consiglio delle autonomie locali della ... ritiene che, dopo la riforma del Titolo V, il riconoscimento costituzionale della equiordinazione dei diversi enti che costituiscono la Repubblica e l'affermazione della pari dignità fra le articolazioni territoriali del potere pubblico assurgono a criteri regolativi generali del nostro ordinamento. Di conseguenza, essi recano in sé ed implicano l'applicazione costante ed indefettibile della regola della leale collaborazione. Da questa medesima regola trae alimento quel modello di "governance" 'circolare', alla cui costruzione la stessa Corte costituzionale contribuisce, quale sistema migliore per il governo della cosa pubblica (cfr. Corte cost. sent. n. 303 del 2003). In più occasioni il giudice costituzionale ha ribadito

esplicitamente che nel nuovo quadro costituzionale la cooperazione istituzionale costituisce la condizione basilare per il corretto funzionamento del nostro assetto istituzionale, caratterizzato dalla complessità e dalla molteplicità dei soggetti che lo compongono.

Le norme censurate fissano, in modo unilaterale, autoritativo e rigido, un tetto al complesso della spesa corrente e della spesa in conto capitale degli enti territoriali, violando il principio generale sancito dall'art. 114 e i corollari in esso contenuti in ordine all'obbligo per i soggetti che costituiscono la Repubblica di improntare la loro condotta e il metodo con cui sono adottate le decisioni alle regole della leale collaborazione, della concertazione delle scelte nel rispetto dell'autonomia politica di ciascun livello di governo.

2. Le norme censurate sono illegittime per contrasto con l'art. 119 Cost, in quanto contengono norme di dettaglio e non di principio, limitano la libera determinazione degli enti territoriali per quanto attiene alla loro autonoma attività di spesa.

La fondamentale novità, introdotta dalle disposizioni censurate, è che la disciplina in esse contenuta si definisce attuativa degli art.117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione, in quanto stabilisce i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica. Pertanto, con le disposizioni della legge finanziaria 2005, sembra avviarsi a conclusione la fase caratterizzata da una parziale (e a senso unico) sospensione della precettività dell'art.119 e dall'attesa della emanazione di una disciplina statale di coordinamento della finanza pubblica, considerata propedeutica ad ogni giudizio di conformità della legittimità costituzionale degli interventi legislativi in materia finanziaria e fiscale, succedutisi dal 2001 ad oggi, con l'art.119 della Costituzione, ed in particolare il primo e il secondo comma.

In seguito all'entrata in vigore della legge finanziaria 2005, non potrà più invocarsi a sostegno della legittimità costituzionale di norme di legge, come avvenuto nel recente

passato, e puntellata da un *self-restraint* adottato dallo stesso giudice costituzionale, l'assenza di quei principi di coordinamento, definiti essenziali per dar vita al nuovo disegno costituzionale delineato dall'art.119 della Costituzione (cfr. sentt. 423, 320, 49, 37, 16 del 2004, 370 del 2003). Ricordiamo che riguardo a ciò la Corte ha sostenuto che è necessario affinché il nuovo disegno costituzionale dell'art. 119 possa essere attuato "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali, definendo, altresì, una disciplina transitoria. Ne consegue che, non essendo ammissibile in materia tributaria, l'esplicazione di potestà regionali autonome in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Condizione di legittimità dell'intervento statale -aggiunge la Corte- è il divieto di procedere in senso inverso a quanto prescritto dal nuovo art.119, sopprimendo senza sostituirli gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art.119".

Pertanto, oggi il quadro normativo di coordinamento della finanza pubblica, la cui assenza giustificava discipline - a nostro avviso- non conformi ai precetti costituzionali, è stato espressamente introdotto con le disposizioni censurate, che non solo non sembrano soddisfare la minimale di condizione di legittimità enunciata dalla Corte, ossia il divieto di sopprimere spazi di autonomia già riconosciuta dalla legge agli enti locali, ma soprattutto sembrano tracciare i contorni di un sistema fiscale e finanziario in chiara contraddizione con quanto sancito dall'art.119 della Costituzione.

Siamo in presenza di un intervento legislativo statale che impone unilateralmente vincoli stringenti alle politiche di bilancio degli enti locali, tali da determinare una grave compressione della loro autonomia, compressione che può eventualmente

ammetersi qualora presenti carattere transitorio in vista di specifici obiettivi (sent.36/04), ma che non può essere sistematicamente invocata per vulnerare il complessivo sistema delle autonomie locali.

Non può, dunque, essere consentito al legislatore statale di prendere a pretesto disavanzi di bilancio, manovre fiscali o finanziarie incidenti sull'autonomia finanziaria degli altri soggetti di governo, per comprimerne gli spazi di libera determinazione, come se la distribuzione costituzionale dei poteri fra Stato, Regioni ed enti locali fosse rimasta immutata e presupponendo letture ed applicazioni del testo costituzionale atte a stravolgerne la portata e il significato.

L'attribuzione costituzionale dell'autonomia di spesa, sancita dall'art.119, primo comma, deve ritenersi di per sé precettiva ed immediatamente vincolante il legislatore, sia esso statale che regionale, non essendo il suo esercizio, a differenza dell'autonomia di entrata, subordinato ad alcun intervento normativo del legislatore statale. Tale principio, infatti, attiene alla libera ed autonoma gestione di risorse finanziarie già assegnate all'ente o dall'ente eventualmente imposte alla collettività e rappresenta la condizione essenziale per connotare l'autonomia politica in senso lato dell'ente territoriale.

Di conseguenza, l'introduzione a carico degli enti territoriali dell'obbligo di contenere la spesa, così come operata dalle norme statali censurate, viola palesemente l'autonomia di spesa costituzionalmente attribuita ai Comuni e ciò per i seguenti motivi di ordine generale :

2.a. la previsione del vincolo non è giustificata dal rispetto del Patto di stabilità e crescita e dall'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Ue;

2.b. non si è in presenza di un "limite complessivo che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa", non si ha più un vincolo generale ai saldi di bilancio, ma un obbligo imposto all'ente di contenere

il complesso delle spese correnti e delle spese in conto capitale entro un valore calcolato secondo la spesa annua media sostenuta nel triennio 2001-2003 aumentata del 10 o dell'11,5%, a seconda che la stessa media sia inferiore o superiore alla media procapite della classe demografica di appartenenza dell'ente. Tale limite deve essere applicato in modo omogeneo, uniforme ed indifferenziato venendo meno qualsivoglia autonomia e discrezionalità per l'ente di stabilire liberamente quali voci di spesa ridurre e quali, invece, mantenere invariate o incrementare nello svolgimento della "libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa".

E' vero che la stessa Corte costituzionale nella sentenza n.36/04 ha riconosciuto "il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti". Così come è vero che la stessa Corte ha precisato anche che una volta fissato "il vincolo all'entità del disavanzo di parte corrente, potrebbe apparire superfluo un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente, potendo il primo obiettivo conseguirsi sia riducendo le spese, sia accrescendo le entrate." Infine, è vero che la Corte ha sancito anche "che non può dunque negarsi che in via transitoria ed in vista degli obiettivi specifici di riequilibrio della finanza pubblica il legislatore statale possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa".

La natura integralmente interdittiva e pervasiva della disciplina censurata cancella qualsiasi libertà di manovra nell'allocazione delle risorse finanziarie fra le voci di spesa, con una lesione della autonomia gestionale e di programmazione finanziaria dell'ente locale, il che concretizza anche una violazione dell'art. 114, secondo comma

Cost. Infatti, l'autonomia gestionale e di programmazione costituisce una componente essenziale della generale posizione di autonomia riconosciuta dalla Costituzione ai Comuni dall'art.114, secondo comma.

2.c. il legislatore statale ancora l'introduzione del vincolo censurato all'esigenza di assicurare la "tutela dell'unità economica della Repubblica", ma sembra dimenticare che tale tutela è esplicitamente prevista dalla Costituzione all'art.120 come base giuridica per l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, al cui esercizio sempre successivo ad una violazione o omissione, sono connessi particolari meccanismi procedurali (frutto del concorso della elaborazione della stessa Corte costituzionale), ma non mai come clausola costituzionale derogatoria alla tutela e alla garanzia dell'autonomia di spesa degli enti territoriali affermata dall'art. 119 Cost.

2.d. Tale vincolo, inoltre, non trova alcun aggancio e riscontro reale, quale presupposto di fatto, nei dati relativi all'andamento della spesa dei Comuni, costantemente monitorata, perché già soggetta a vincoli di contenimento prefissati nel cd.Patto di Stabilità interno, modificato dalle norme oggetto di censura.

Ai fini del contenimento della spesa pubblica nel suo complesso, e con l'obiettivo, seppur legittimo, di contenere le entrate al fine di ridurre la pressione fiscale sulle persone fisiche, si colpiscono i comuni e non, o non solo, i centri di spesa della finanza statale.

Si evidenzia, dunque, con chiarezza che la decisione del legislatore statale di introdurre nuovi vincoli, così pervasivi, all'autonomia degli enti territoriali, ed in specie all'autonomia di spesa, è puramente e soltanto la conseguenza di una scelta di politica economica e finanziaria discrezionale, non suffragata ed obbligata da alcun parametro economico in rialzo sull'andamento della spesa dei comuni. Ne discende che il risultato finanziario complessivo che il legislatore intende ottenere con il provvedimento di legge finanziaria, si sarebbe potuto conseguire agendo su altre e diverse voci di spesa

pubblica, o con scelte di politica economico finanziaria di altra natura e che comunque, per ciò che a noi interessa, non ledendo l'autonomia degli territoriali e soprattutto la Costituzione.

2.e. Le norme violano, inoltre, il principio di proporzionalità e di ragionevolezza che devono sempre assistere le scelte del legislatore. Infatti, l'apposizione di un limite o tetto di spesa configurato in modo rigido, senza considerare possibili, particolari disponibilità finanziarie dell'ente locale, l'andamento delle entrate, i contenuti della programmazione finanziaria pluriennale vulnera il principio della proporzionalità in quanto impone ottusamente un obbligo non modulabile in ragione della concreta situazione finanziaria dell'ente, e più in generale integra e soddisfa il parametro, elaborato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, della irragionevolezza o irrazionalità della norma di legge quale vizio di illegittimità costituzionale.

Infatti, le norme denunciate non considerano l'esigenza di evitare che le limitazioni di spesa non impediscano o riducano l'esercizio delle funzioni fondamentali, delle funzioni proprie e comunque di tutte le funzioni a qualunque titolo esercitate dagli enti territoriali, sino a pregiudicare sia il diritto che il dovere, entrambi di rango costituzionale, in capo ai Comuni circa lo svolgimento delle funzioni locali e particolarmente di quelle finalizzate a garantire il soddisfacimento di diritti fondamentali costituzionalmente sanciti e tutelati. Di conseguenza, le norme denunciate, non realizzando alcun "ragionevole bilanciamento" tra tale interesse e quello costituzionalmente affidato alla legislazione di principio dello Stato, costituito dal perseguimento dell'equilibrio e della stabilità finanziaria, concretizzano una violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità: imponendo un limite di spesa a prescindere dalle risorse di cui in concreto si può disporre, formulando una prescrizione irragionevole, poichè applica restrizioni eguali a situazioni che possono essere oggettivamente diverse, a seconda della situazione finanziaria dei diversi enti interessati.

3. La norma denunciata è viziata da illegittimità costituzionale anche in ordine a quanto disposto dall'art. 97 Cost.

Va, infatti, segnalato che la norma non tiene conto della normale programmazione finanziaria, degli obiettivi di intervento prefissati, e quindi delle spese programmate, da parte dell'ente, programmazione finanziaria che può, normalmente, differenziarsi, in termini quantitativi e qualitativi, da anno ad anno, nel corso del quinquennio di governo, prevedendo investimenti, di grande rilievo ed impatto, programmati o in corso di programmazione e qualificanti le politiche dell'ente.

Di conseguenza, e sotto tale profilo, la norma denunciata contrasta anche con il principio generale di buon andamento dell'amministrazione pubblica, affermato dall'art. 97 Cost., rispetto ad ogni articolazione amministrativa della Repubblica.

4. Le disposizioni impugnate violano l'art.117, terzo comma, e l'art.119, secondo comma, della Costituzione.

L'intervento legislativo statale censurato inquadrabile nella materia concorrente del "coordinamento della finanza pubblica" non contiene norme di principio, ma puntuali e di dettaglio ed addirittura per taluni aspetti rinvia a fonti di carattere secondario, anche non regolamentare. Le norme impugnate non possiedono, quindi, i requisiti di generalità e astrattezza propri della legislazione di principio, presentando viceversa carattere di dettaglio.

A ciò deve aggiungersi la violazione formale non solo del riparto di competenza legislativa e la lesione del potere normativo ed organizzativo locale, ma anche la violazione sostanziale e nel merito del contenuto precettivo richiamato in modo inequivoco dalla nozione di 'coordinamento', descritto dalla stessa Corte (sent. n.414/04): "Il coordinamento della finanza pubblica non è, più che mai una materia, ma una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato. Ciò non esclude...che il coordinamento incidente sulla spesa regionale e quindi locale deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua

condotta finanziaria, lasciando poi alla Regione la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima". La nozione di coordinamento non fa riferimento solo a una disciplina di diritto sostanziale (cd.coordinamento statico) , ma anche e allo stesso tempo alla giusta e necessaria composizione equilibrata dei diversi e più importanti fattori e soggetti finanziari (cd.coordinamento dinamico). Pertanto, le norme censurate appaiono lesive di entrambi i profili di cui si compone la nozione costituzionale di 'coordinamento'.

La Corte ha affermato che i poteri di coordinamento della finanza pubblica "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 di indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi" (sent 376/03).

5. Le disposizioni oggetto di censura ledono l' art.117, secondo comma, lettera p), l'art. 118, primo e secondo comma e l'art. 119, quarto comma, della Costituzione.

In particolare:

5.a. L'art. 117, secondo comma, lettera p) è violato nella misura in cui la norma impugnata non si limita a incidere sulle sole funzioni fondamentali degli enti locali, le sole che, almeno dal punto di vista della loro individuazione rientrano sicuramente e in via generale nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, ma incide indiscriminatamente su tutte le funzioni da essi esercitate quale che sia il titolo o il fondamento legislativo sulla base del quale esse spettano a tali enti. Il mancato rispetto dell'art. 117, secondo comma, lettera p) e l'estensione indeterminata ad ogni attività di spesa sembra concretizzare un'illegittimità della norma impugnata per carenza di competenza da parte del legislatore statale, derivante appunto dall'indeterminatezza medesima delle funzioni coinvolte e dalla mancata restrizione della norma alle sole funzioni

fondamentali riconducibile nell'ambito della competenza statale di cui all' art.117, secondo comma, lettera p).

- 5.b. L'art. 118, primo comma, appare violato, in quanto la restrizione dell'autonomia di spesa, tale da estendersi a tutte le funzioni esercitate a qualunque titolo dagli enti territoriali ha come effetto quello di incidere anche sulle funzioni che ai comuni spettano in virtù della richiamata norma costituzionale. Fenomeno questo che può verificarsi sia per effetto diretto della norma costituzionale medesima, in quanto la norma qui denunciata abbia l'effetto di limitare l'attività di spesa per funzioni esercitate dai comuni in quanto non assegnate ad alcun altro ente, sia per effetto indiretto, in quanto la riduzione di spesa venga ad incidere su funzioni positivamente assegnate ai comuni stessi da leggi di settore, siano esse statali ovvero, e a maggior ragione, regionali.
- 5.c. Per ragioni analoghe, appare violato anche l'art. 118, secondo comma, in quanto, proprio perché la generale ed indiscriminata limitazione della capacità di spesa, incide anche sull'esercizio delle funzioni proprie dei comuni. Funzioni queste la cui titolarità è garantita ai comuni proprio in virtù dell'art. 118, secondo comma Cost. e rispetto alle quali non sussiste, pertanto, alcuna competenza generale della legge statale.

TUTTO QUESTO PREMESSO E CONSIDERATO

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

1. Propone al Presidente della Regione ... di impugnare in via diretta l'art. 1, commi 5, 7, 21, 22, 24 della legge 30 dicembre 2004 n.311 per contrasto con gli art. 114, 117, 118 e 119 Cost..

2. Stabilisce che della suddetta proposta sia data immediata comunicazione al Consiglio regionale della Regione per ogni eventuale adempimento di sua competenza

3. Dà mandato al suo Presidente di adottare ogni ulteriore provvedimento che si renda necessario per dare piena e integrale attuazione alla presente risoluzione.