

REGIONE TOSCANA

Consiglio delle Autonomie Locali

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Palermo, 23 - 24 settembre 2004

Schema di relazione sulla richiesta alla Regione di impugnare alla Corte costituzionale il decreto-legge per il contenimento della spesa pubblica, presentata dal CdAL della Toscana

A cura di: Alberto Chellini

SCHEMA DI RELAZIONE SULLA RICHIESTA ALLA REGIONE DI IMPUGNARE ALLA CORTE
COSTITUZIONALE IL DECRETO-LEGGE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA,
PRESENTATA DAL CDAL DELLA TOSCANA

Il Consiglio delle autonomie locali della Toscana ha attivato, per la prima volta, la disposizione di cui all'art. 9, comma 2, della legge "La Loggia" per la quale la questione di legittimità costituzionale da parte della Regione può essere promossa *"anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali"*. Oggetto della proposta è stato il decreto legge 168/2004 convertito, in materia di contenimento della spesa pubblica.

Profili procedurali:

- La disposizione è applicabile anche quando il CdAL non è (ancora) previsto dallo Statuto regionale ai sensi dell'art. 123 Cost. ma istituito per legge regionale.
- Si è ritenuto, dopo qualche discussione, che la richiesta del CdAL non debba concretizzarsi in un ricorso già strutturato ma debba essere un atto di carattere politico, sia pure sorretto da motivazioni idonee a tradursi in elementi del ricorso. Altrimenti, il presidente della Regione, titolare del potere di impugnativa, sarebbe privato del suo ruolo e posto di fronte ad un atto da firmare o rifiutare.
- A seguito della decisione di Giunta di accogliere la proposta e procedere nell'impugnazione, *"ritenuto di condividere le argomentazioni esposte nella risoluzione del CdAL"*, il ricorso è stato normalmente steso dall'Avvocatura regionale, in raccordo con la struttura di supporto tecnico del CdAL. Il ricorso da espressamente atto dell'input della richiesta del CdAL.
- Il presidente della Regione ha dichiarato alla stampa che l'accoglimento della richiesta del CdAL era doverosa, pena l'apertura di un conflitto istituzionale tra Regione ed enti locali. Questo è vero sul piano politico, mentre su quello giuridico la Regione può non accogliere la richiesta, motivandone le ragioni. Così come è da ritenere che la richiesta possa essere accolta in modo parziale.
- Il caso di specie, riguardando norme ed argomenti che si applicano in ugual misura sia alla Regione che agli enti locali, lascerà probabilmente in ombra il profilo più complesso di questa procedura: quello della valutazione da parte della Corte dell'interesse regionale al ricorso.

Ritengo che in questi casi la Corte - se non vuole vanificare del tutto la portata di questa innovazione, contenuta in una legge di particolare rilievo in quanto direttamente attuative della riforma costituzionale - dovrebbe valutare l'interesse al ricorso secondo parametri diversi da quelli usuali, correlandoli al fatto che (come si afferma nel ricorso regionale) una norma che ponga limiti incostituzionali alle funzioni degli enti locali incide illegittimamente sul ruolo regionale di allocazione delle funzioni amministrative: *"l'autonomia regionale è collegata all'efficienza dell'amministrazione locale, restandone a sua volta condizionata. Perciò ogni limite all'efficienza dell'amministrazione locale si riflette negativamente sull'attuazione delle politiche della Regione e quindi sulla sua autonomia"*.

CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DELLA TOSCANA

Risoluzione n. 3 del 5 agosto 2004

Proposta alla Giunta regionale di impugnazione alla Corte costituzionale dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168,

e/o delle relative disposizioni della legge di conversione.

Premesso:

1. che la legge 5 giugno 2003, n.131 (c.d. "legge La Loggia"), all'articolo 9, comma 2, di modifica dell'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha previsto che:
"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. che 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;
3. che il Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, istituito con LR n. 36 del 21 marzo 2000, è pertanto legittimato a formulare al Presidente della Giunta della Regione Toscana la proposta di impugnazione, di cui all'art. 32, comma 2, della legge n. 87 del 1953 come modificato dall'art. 9, comma 2, della legge n. 131 del 2003;
4. che, inoltre, il nuovo Statuto della Regione Toscana, approvato in seconda lettura il 19 luglio 2004, prevede all'art. 66, comma 5, che " il Consiglio delle autonomie locali può proporre al Presidente, previa informazione al Consiglio, il ricorso alla Corte costituzionale avverso leggi e atti aventi forza di legge dello Stato".

Visti:

1. le richieste, avanzate da ANCI Toscana e da UNCEM Toscana, di procedere ad una convocazione urgente del Consiglio delle autonomie locali, al fine di valutare l'opportunità di richiedere al presidente della Giunta regionale, ai sensi del citato art. 9, comma 2, della legge n. 131/2003, di impugnare in via diretta davanti alla Corte costituzionale il decreto-legge 12 luglio 2004 nelle parti ritenute lesive delle prerogative costituzionali degli enti locali e della Regione;

2. lo schema di delibera da adottarsi da parte di questo Consiglio ai fini di cui sopra, presentato dalla stessa ANCI Toscana e nel quale sono svolte ed articolate le considerazioni di merito poste a fondamento della richiesta;

Visti:

1. l'art. 1, comma 11, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, recante "Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica", che stabilisce che:

"...ciascuna regione a statuto ordinario, ciascuna provincia e ciascun comune con popolazione superiore a 5000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2004-2006 assicurando che la spesa per consumi intermedi, esclusa quella dipendente dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente, sostenuta nell'anno 2004 non sia superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10 per cento. Tale riduzione si applica anche alla spesa per missioni all'estero e per il funzionamento di uffici all'estero, nonché alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni ed alla spesa per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, inclusi quelli ad alto contenuto di professionalità conferiti ai sensi del comma 6 dell'art. 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Si applicano il secondo, il terzo, il quarto, il quinto ed il sesto periodo del comma 9, nonché il secondo, il terzo ed il quarto periodo del comma 10."

2. la legge di conversione approvata in via definitiva dal Senato, non ancora promulgata e pubblicata nella Gazzetta ufficiale, che ha modificato il suddetto comma 11, sostituendo alle parole: *"assicurando che la spesa per consumi intermedi"* le parole: *"assicurando che la spesa per l'acquisto di beni e servizi"* ed aggiungendo, in fine, il seguente periodo: *"Per le regioni e gli enti locali che hanno rispettato, nell'anno 2003 e fino al 30 giugno 2004, gli obbiettivi previsti relativamente al Patto di stabilità interno, la riduzione del 10 per cento non si applica con riferimento alle spese che siano già state impegnate alla data di entrata in vigore del presente decreto"*.

Considerato:

1. che la riconosciuta possibilità dello Stato 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, deve comunque inquadrarsi nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti stessi e che, pertanto, i vincoli inerenti al necessario concorso agli obiettivi di riequilibrio finanziario devono comunque essere posti con modalità e criteri tali da tutelare al massimo grado possibile le autonome scelte di programmazione e di bilancio delle autonomie regionali e locali;

2. che, viceversa, nel caso di specie, il decreto legge non si limita ad indicare un tetto di spesa o altre analoghe entità di concorso al risanamento ma pretende di stabilire le specifiche categorie di spesa sulle quali gli enti devono operare, senza possibilità di effettuare diverse ed autonome scelte all'interno dei propri bilanci e senza tenere conto delle funzioni – siano esse proprie, fondamentali o altrimenti attribuite - cui dette spese sono correlate;
3. che, con ulteriore arbitrarietà, il decreto consente di superare il limite di spesa *"in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente"* solo per le missioni all'estero, le spese di rappresentanza, le relazioni pubbliche ed i convegni (art.1, comma 10, richiamato dal comma 11 sopra cit.) ma non anche, o invece, per le altre categorie di spesa interessate dal provvedimento, normalmente più attinenti agli obiettivi strategici degli enti, così ulteriormente ed immotivatamente restringendo l'autonomia degli enti stessi nell'applicazione della manovra;
4. che lo stesso decreto non pone regole a valere per i prossimi bilanci e le correlate programmazioni di spesa o, quantomeno, calcolate sulla parte del bilancio in essere non ancora impegnata, ma interviene sull'esercizio in corso applicando alla sua parte restante una riduzione calcolata sulla totalità dell'esercizio stesso, così sconvolgendone l'assetto in violazione di ogni criterio di programmazione e di buon andamento e venendo anche a violare le disposizioni del TUEL ed in particolare gli artt. 183 e 191 che disciplinano l'assunzione di impegni di spesa all'interno del bilancio;
5. che quanto sopra si traduce in una illogicità della manovra, in quanto la casuale successione temporale delle spese già effettuate rispetto a quelle ancora da realizzare penalizza queste ultime indipendentemente dal loro rilievo nelle strategie politico-finanziarie dell'ente;
6. che l'assunzione di un parametro (il 10%) di risparmio sul bilancio attuale correlato non all'entità del bilancio stesso, o alla sua quota non ancora impegnata, ma alla media della spesa pregressa costituisce un ulteriore motivo di disparità di effetti tra gli enti sulla base di un dato ulteriormente casuale;
7. che la manovra applica un parametro rigido indiscriminatamente a tutti gli enti, senza tenere conto delle loro effettive disponibilità finanziarie né dell'andamento delle entrate e delle spese e indipendentemente dal fatto che ciò possa determinare artificiosi avanzi di bilancio nell'esercizio in corso;
8. che nel decreto legge la previsione del vincolo non è giustificata dal rispetto del Patto di stabilità interno ma viene a sommarsi ad esso, producendo una doppia penalizzazione a carico degli enti più virtuosi, mentre con le modifiche introdotte in sede di conversione si pretende di valutare il rispetto del Patto assumendo a tal fine come parametro temporale un'arbitraria data intermedia (il 30 giugno 2004) che non ha alcun rilievo ai fini dell'effettivo rispetto del Patto stesso, il quale peraltro non prevede modalità di monitoraggio né scadenze intermedie di verifica, così introducendo una disparità di trattamento tra gli enti in base

all'occasionale andamento della spesa fin qui determinatosi nel corso dell'attuale esercizio;

9. che il decreto in esame non trova fondamento in nessun oggettivo elemento di fatto né in alcun parametro inerente all'andamento della spesa degli enti locali e che gli obiettivi da esso perseguiti potrebbero essere realizzati agendo su altre e diverse voci di spesa pubblica, individuando i centri di costo che sono effettivamente caratterizzati da tendenze di crescita eccessiva;

Ritenuto:

1. che, per quanto sopra, il decreto in esame esprime una scelta discrezionale di politica economica e finanziaria che lede immotivatamente l'autonomia degli enti territoriali, in particolare sotto il profilo dell'autonomia di spesa e dell'autonomia gestionale e di programmazione, nonché il principio di equiordinazione tra i soggetti istituzionali che compongono la Repubblica ed il principio di buona amministrazione, violando altresì i limiti della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica;
2. che le lamentate lesioni concretizzano, a giudizio di questo Consiglio e salvo ogni necessario ulteriore approfondimento tecnico-giuridico, altrettante violazioni degli articoli 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione;

per questi motivi

II CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DELLA TOSCANA

1. Propone al Presidente della Regione Toscana di impugnare in via diretta l'art. 1, comma 11, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, e/o le relative disposizioni della legge di conversione, tenendo conto delle considerazioni esposte in premessa;
2. Stabilisce che del presente atto sia data immediata comunicazione al Consiglio regionale 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;
4. Incarica il proprio ufficio di assistenza di prestare collaborazione ai competenti uffici della Regione, se da questi richiesto, per ogni ulteriore approfondimento tecnico che si renda necessario per la definizione del ricorso.