

CORTE COSTITUZIONALE: sentenza 128/2010 (G. U. 14/04/2010)

Finanza regionale - Norme della Regione Calabria - Modifica delle modalità di erogazione dei finanziamenti relativi alle funzioni conferite alle Province con legge regionale n. 34 del 2002 - Proposizione della questione nella fase cautelare del giudizio amministrativo - Ammissibilità.

Norme impugnate:

Art. 26, n. 9, l. reg. Calabria 11.05.2007, come modificato dall'art. 8 l. reg. Calabria 12.2.2008, n. 40.

Parametri costituzionali:

Art. 114 Cost.

Art. 118 Cost.

Art. 119 Cost.

(1) L'autonomia delle province non è incisa in alcun modo dal fatto che, sulle funzioni amministrative conferite, la Regione possa in ogni caso operare un intervento di controllo e di rimodulazione, purchè rimanga ferma discrezionalità della provincia nella scelta di destinazione delle risorse finanziarie rispetto all'esercizio delle funzioni conferite.

Con la pronuncia in oggetto, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 114, 118 e 119 Cost., dell'art. 8, l. reg. Calabria 12.12.2008, n. 40, modificativo dell'art. 26 l. reg. Calabria 11.5.2007, n. 9 (“*provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario*”). L'art. 26, l. reg. Cal. 9/2007, sottoposto al vaglio del giudizio di costituzionalità così come modificato nel 2008, prevede che “*le risorse finanziarie da erogare in favore delle province per l'esercizio delle funzioni amministrative loro conferite (...) sono trasferite alle stesse direttamente dal Dipartimento Bilancio e Patrimonio, settore Ragioneria Generale*”. In adempimento a tale normativa, dopo aver disciplinato gli strumenti, le procedure e le modalità di riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi esercitati dagli altri enti locali nelle materie di cui agli artt. 117, 3° e 4° co., e 118 Cost., la regione Calabria ha trasferito, tramite “conferimento”, alle province tali funzioni amministrative, in dichiarata “*attuazione del principio di sussidiarietà e degli altri principi indicati nell'articolo 118 della Costituzione, nell'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e negli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*” (art. 1, l. reg. Calabria 34/2002).

Proprio in ragione dell'attribuzione delle funzioni amministrative alle Province, le leggi regionali di conferimento hanno previsto comunque dei poteri di coordinamento e controllo da parte della regione stessa. In particolare, la Regione ha mantenuto le funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e di controllo e, nell'ambito di queste ultime, essa “*esercita il controllo delle funzioni e dei compiti conferiti agli enti locali*” (art. 3, l. reg. Calabria 34/2002). In siffatto contesto, è previsto anche un reciproco obbligo di informazione tra regione ed enti locali su dati statistici e ogni altro elemento utile allo svolgimento delle funzioni di rispettiva competenza,

nonché l'istituzione di un osservatorio sulla riforma amministrativa, con l'ulteriore previsione di un rapporto annuale della Giunta regionale *“sullo stato delle autonomie e una relazione sull'andamento del conferimento delle funzioni e sui suoi riflessi in materia di impiego pubblico, con particolare riferimento alle risorse finanziarie impiegate ed agli esiti della contrattazione in sede decentrata”* (art. 16, l. reg. Calabria 34/2002). Ed ancora, l'art. 8 l. reg. Calabria 40/2008, rubricato *“trasferimento delle risorse alle province”*, prevede al terzo comma che le *“risorse sono trasferite in acconto con l'obbligo delle province di presentare il rendiconto”*; obbligo che, nel caso di mancato rispetto, comporta a carico delle province la sanzione della sospensione delle erogazioni stesse.

Orbene, secondo il tribunale amministrativo regionale per la Calabria, l'art 8 l. 40/2008 nel prevedere tale obbligo di rendiconto si porrebbe in contrasto con gli artt. 114, 118 e 119 Cost, *“in quanto prevede modalità di erogazione dei finanziamenti relativi alle funzioni conferite alle province con legge regionale n. 34/2002 non compatibili con l'autonomia di queste ultime, costituzionalmente riconosciuta e tutelata”*. In particolare, è stato ipotizzato che l'obbligo di rendiconto per la provincia si traducesse in un indebito controllo della regione sulle scelte operate dalla provincia stessa sulla destinazione delle risorse assegnate. La ricostruzione del giudice rimettente ha preso come parametro di riferimento la fondamentale decisione della Corte costituzionale (sent. n. 16/2004¹), in tema di autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni rispetto allo Stato, ripercorrendone le linee – guida interpretative. *Mutatis mutandum*, il fondamento giustificativo deriverebbe dalla considerazione che, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, gli interventi speciali previsti dall'art. 119, 5° co., Cost. debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (art.119, 4° Co.) delle funzioni spettanti agli enti locali, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni. Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo di ingerenza dello Stato (*rectius* della regione) nell'esercizio delle funzioni degli enti locali. Ed in particolare, per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio, la regione deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali.

La Corte costituzionale ha ritenuto di dover esaminare la questione di legittimità costituzionale sottoposta, ripercorrendo le principali linee guida introdotte dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali. Alla stregua del nuovo assetto costituzionale, per quanto attiene alle funzioni amministrative, la legge statale non è più competente a determinare le funzioni dei Comuni e delle Province, nè ad attribuire loro le funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie di competenza regionale, come accadeva alla stregua dei vecchi artt.128 e 118 Cost., ma solo a disciplinare le *“funzioni fondamentali”* degli enti locali territoriali (art. 117, 2° co., lett. p, Cost.). Per il resto, il legislatore statale può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'art.117, 2° co., Cost. e i principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'art. 117, 3° co., Cost. Sul piano finanziario, in base al nuovo art.119 Cost., gli enti

¹ C. cost. sent. n. 16/2004, in *Foro it.*, 2005, I, 1329, in base alla quale, a seguito della riforma del titolo V, *“la legge statale non è più competente a determinare le funzioni dei comuni e delle province, né ad attribuire loro le funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie di competenza regionale, come accadeva alla stregua degli artt. 128 e 118 del vecchio testo, ma solo a disciplinare le funzioni fondamentali degli enti locali territoriali (art. 117, 2° co., lett. p. Cost.) e che, sul piano finanziario in base al nuovo art. 119 Cost., gli enti locali e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa (primo comma) e godono di risorse autonome (secondo comma), mentre è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni per gli scopi indicati o diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”*.

locali e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa e godono di risorse autonome, tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio, e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi “*senza vincoli di destinazione*”. L’autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve consentire a Regioni ed enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per il resto, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per gli scopi specificamente indicati, o “*diversi dal normale esercizio delle loro funzioni*” (art. 119, 5° co., Cost.). L’esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all’interno del proprio territorio. Onde per cui, l’obbligo di rendiconto previsto dalla legislazione regionale viene in rilievo, nel caso di specie, non già come un tipo di controllo gestionale, da parte della Regione, ma di tipo informativo sulle risorse trasferite per l’esercizio delle funzioni conferite. Di qui, l’insussistenza di ogni interferenza di questo tipo di controllo con le scelte di merito delle Province. La prospettiva dello svolgimento da parte della Regione di principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dalla legislazione statale trova, peraltro, conforto negli artt. 12 d.lgs.76/2000 e 58 l. reg. Calabria 8/2002. La richiesta di rendicontazione alle Province calabresi opera, dunque, in un quadro di competenze fissato non solo dalle leggi regionali (segnatamente, l. 34/2002 e l. 1/2006, che confermano in capo alla Regione poteri di coordinamento-controllo in relazione al disposto ed attuato conferimento di funzioni), ma anche dalla legge statale.

Inoltre, la Corte costituzionale ha ritenuto che il richiamo da parte del rimettente alla sent. n. 16/2004 *cit.* sui vincoli di destinazione alle spesa degli enti locali non fosse pertinente, dato che in tale ipotesi, la norma impugnata illegittimamente istituiva un fondo di finanziamento di interventi comuni definiti in modo generico, come diretti allo sviluppo e alla riqualificazione del territorio, senza che risultasse specificata alcuna finalità qualificante degli stessi, diversi dal “normale esercizio” delle funzioni dei comuni. In altre parole, il finanziamento si traduceva come un indebito trasferimento diretto di risorse del bilancio dello Stato ai comuni per scopi determinati dalla legge statale, in base ai criteri stabiliti dall’amministrazione dello Stato, in contrasto con quanto stabilito dal quadro costituzionale delineato dal nuovo art. 119 Cost. *Ex adverso*, nel caso in esame, l’intervento legislativo denunciato non vulnera l’autonomia finanziaria della Provincia in materia di spesa, giacché non tocca le scelte di merito su tale profilo – che rimangono intatte – ma richiede semplicemente un flusso informativo sull’avvenuto esercizio del potere di spesa. Nella specie, rimane ferma la discrezionalità della provincia nella scelta di destinazione delle risorse finanziarie rispetto all’esercizio della funzione amministrativa conferitale e tale discrezionalità non viene neppure incisa dalla prevista sospensione delle erogazioni in assenza della presentazione del rendiconto, poiché questa cautela si lega soltanto al dato oggettivo dell’omissione, senza toccare, appunto, il merito delle scelte allocative delle risorse medesime. Per questi motivi, la Consulta ha ritenuto la questione non fondata, specificando che l’autonomia delle province non è incisa in alcun modo dal fatto che, sulle funzioni conferite, la Regione possa in ogni caso operare opportunamente un intervento di rimodulazione. In questo senso, “*l’intervento regionale deve infatti essere letto come svolgimento dei principi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica – materia di competenza legislativa concorrente ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost.*”² - e deve essere considerato strumentale al rispetto del patto di stabilità interna, in forza dei vincoli imposti dall’appartenenza all’Unione europea.

² Si tratta di un orientamento consolidato nella giurisprudenza costituzionale. Da ultimo, v. C.cost. sentt. n. 40/2010, n. 284/2009 e 237/2009, in *Foro it.*, 2010, I, 713, che ribadiscono come il contenimento della spesa pubblica risponda ad esigenze di coordinamento finanziario cui devono concorrere anche gli enti locali.

Daria Perrone