

**La legge 9 febbraio 2006, n. 3 della Regione
Toscana e le prospettive reali di attuazione
della riforma degli artt. 117 e 119 Cost. negli
effetti immediati della sentenza 9/14
novembre 2005, n. 417 della Corte
costituzionale**

di Dario Immordino

Sommario

1. Premessa. – **2.** *Il Patto di stabilità interno e le esigenze di un assetto unitario del sistema generale di finanza pubblica.* – **3.** *Nel giro-ne del contenzioso.* – **4.** *Le spinte direttive della giurisprudenza costi-tuzionale verso la conciliazione preventiva.* – **5.** *La sentenza 9/14.11.2005, n. 417.* – **6.** *Segnali concreti di efficace adesione.* a) *La legge statale 23 dicembre 2005, n. 266.* b) *La funzione della Corte dei Conti.* c) *La legge regionale toscana 9 febbraio 2006, n. 3.* – **7.** *Il decreto legislativo 26 aprile 2006, n. 170.* – **8.** *Conclusioni.*

1. Premessa

Una confusionaria dinamica di scontro mossa da inconcilia-bili posizioni di reciproche pretese e rivendicazioni fra lo Stato e le Regioni, domina il campo in quella che doveva essere una fase normale di rito per l'attuazione delle modifiche al Titolo V – Parte II - della Costituzione. In particolare ne risentono, per la consistenza degli ostacoli, quelle innovazioni che comportano misure aggiornate di autonomia per la potestà di legislazione regionale in materia di finanza propria da comprendere nel con-teso generale di quella pubblica nazionale.

Si tratta di un genere di contrasti che allignano sulla man-canza di concertazione tra i soggetti istituzionali interessati per provocare soltanto attività e comportamenti che tanta materia di

giudizio hanno prodotto per il vaglio della Corte costituzionale.

Sicché rivelandosi tuttora lontana la prospettiva di un assetto definitivo o, quantomeno duraturo, dei preliminari normativi di attuazione, è il contenzioso a rappresentare la sede unica di confronto con l'alea che vi si connette di volta in volta per le aspettative di ciascuna delle parti in causa e con le incertezze e i danni che ne conseguono per l'interesse generale.

Ma specialmente in materia di finanza pubblica la questione sulla ripartizione delle competenze di rispettiva spettanza per la potestà statale e per quella decentrata non ha trovato in sede giurisdizionale soluzioni di avallo a scorciatoie o ad iniziative improvvisate. Ciò perché i giudizi conclusivi per le singole fattispecie hanno tutti un comune denominatore nella necessità di un solido regime di attuazione che tale non potrà essere se non dopo la prevista disattesa emanazione della legislazione statale relativa alla delineazione dei principi, ai quali il legislatore regionale deve uniformarsi nell'esercizio della potestà normativa secondo le disposizioni combinate degli artt. 117 e 119 Cost (1).

Per la parte di autonomia relativa alla gestione delle spese, nonostante la Corte riconoscesse in generale una relativa elasticità di simili condizioni per l'esercizio delle prerogative regionali, non sono mancati problemi di rilievo nella complessità di quella situazione particolarmente caratterizzata dal concorso di norme comunitarie.

Si potrà constatare nel prosieguo del presente lavoro come

(1) Sulla urgente necessità di un regime di attuazione per le innovazioni costituzionali in materia finanziaria, v. Corte cost., sent. n. 370/2003, secondo cui, tale procedura ha carattere di urgenza per non "contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni". In merito alla necessità di fissare i principi di coordinamento ad opera del legislatore statale, Corte cost, sentt. nn. 296/03, 297/03, 16/04, 37/04, 320/04. In dottrina, A. MORRONE, *Principi di coordinamento e qualità della potestà tributaria di regioni ed enti locali*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 545 ss., laddove, fra l'altro, si astrae dalle statuizioni giurisprudenziali "una sorta di principio di prevenzione". Sul punto v. anche F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Astrid - Rassegna* n. 26/2006, p. 2 ss.; L. ANTONINI, *L'attuazione del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2005, p. 3 ss.

la maggiore incidenza in materia sia stata prodotta dalle disposizioni relative al Patto europeo di stabilità che obbligano e nello stesso tempo legittimano il legislatore statale ad interventi anche limitativi dell'autonomia regionale in materia ⁽²⁾, e dalle norme costituzionali interne citate che l'autonomia stessa attribuiscono e vogliono rispettata.

Sin da ora si può rilevare che alla prima soluzione positiva di pacifica prevenzione delle vertenze sintomatiche di un contesto del genere, si collegano l'*occasione*, le ragioni fondamentali e le finalità implicite l.r. 9 febbraio 2006, n. 3. Con essa, infatti, la Regione Toscana, prima di stabilire interventi di razionalizzazione delle proprie spese, mostra l'intenzione esplicita di contribuire per la parte di dovere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal legislatore statale nei limiti della propria competenza.

E nella composizione di tale contesto questa legge si inserisce contribuendo ad assicurare la certezza di positivi effetti di prevenzione per buona parte di futura materia del contendere, lungi da segni di iniziativa unilaterale o da frutti di compromesso nel contrasto di rivendicazioni. La si scorge appunto avviata incontro ad un primo passo avanzato dal legislatore statale con la legge n. 266 del 2005 altrimenti qualificata Finanziaria 2006 nella giusta via lentamente tracciata dalla giurisprudenza costituzionale.

Nel contenuto di quest'ultima è chiaro l'intento – più o meno spontaneo, non importa – di porre le basi necessarie per conseguire, con il concorso pacifico delle Regioni, una disciplina

(2) Va ricordato che il Patto Europeo di Sviluppo e Crescita si compone della risoluzione del Consiglio Europeo di Amsterdam 17 giugno 1997 [97/C 236/01] e di due Regolamenti del Consiglio dei Ministri (nn. 1466/1997 e 1467/1997 del 7 luglio 1997) e contiene disposizioni che, unitamente a quelle che pongono il principio delle "finanze pubbliche sane" (art. 4 e art. 104 TCE), creano un sistema di vincoli che sottopone il regime dei conti pubblici di ciascuno degli Stati membri al rispetto dei noti parametri di convergenza nella forma di limiti al debito pubblico (60% del PIL) e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (3% del PIL). Per ciò che attiene agli effetti delle regole del Patto europeo di stabilità sull'ordinamento finanziario interno, cfr. G. CARBONI, *Il "potere di bilancio" fra processi decisionali interni e comunitari* in *Quad. cost.* n. 1/2006, p. 42 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il Patto di Stabilità e le finanze pubbliche nazionali* in *Riv. Dir. Fin. e sc. delle fin.*, 2001, p. 565.

complessiva adeguata al fine di corrispondere alle esigenze di armonizzazione della pubblica finanza da parte di tutti i livelli di governo, secondo i criteri e nei vincoli di stabilità derivanti da impegni comunitari o altrimenti assunti dallo Stato nell'ambito del diritto internazionale.

Ma nella realtà specifica di spinta che stimola e rende legittima la concorde impostazione del riparto di competenze nella soggetta materia, c'è la sentenza 9/14 novembre 2005, n. 417 della Corte costituzionale, in cui la parte motiva non lascia scampo al dovere delle parti di cogliere il monito di assicurare, ciascuna per quanto di propria spettanza, ogni forma di necessaria cooperazione sia ai fini della normativa di attuazione delle innovazioni costituzionali sia nel sostegno degli indirizzi di miglioramento dell'attuale regime transitorio rivelatosi irto di innumerevoli problematiche applicative.

Per altro è possibile rilevare che nella specie assume notevole importanza per l'utilità che pure in prospettive di sviluppo ne riserva, la regola, ancora perfettibile, del dialogo preventivo di cui nel contenzioso in argomento era stata denunciata l'inosservanza come di quel presupposto procedurale che, all'insegna di un più rinomato compreso principio di leale collaborazione⁽³⁾, si deve esprimere nella forma del confronto nel quale Governo e Regioni, non senza la partecipazione attiva delle autonomie locali, definiscono gli accordi, ad uno dei quali (quello del 24 novembre 2005) non manca di fare coerente espresso richiamo il comma 4 dell'art. 1 della citata legge regionale toscana⁽⁴⁾.

(3) Interessante, con particolare riguardo alla nuova maniera di intendere il principio di leale collaborazione per le componenti, gli strumenti e le fonti nell'evoluzione della pratica giuridica, F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2002, p. 864 ss. Per quanto in particolare concerne il concetto del principio, inteso come vincolo di cooperazione paritaria, se ne integra il contenuto con elementi di fonte giuridica straniera e lo si prospetta con articolazione concreta in diverse forme come quelle del reciproco rispetto e della mutua assistenza e informazione, della ricerca preventiva della risoluzione di potenziali conflitti, dell'accordo "per l'introduzione di elementi di flessibilità o di differenziazione nella ripartizione delle competenze", della disciplina preventiva, "concordata mediante procedure apertamente consensuali" e simili.

(4) Una invocazione di parte lesa, quella del principio di leale collaborazione, dive-

Si potrà riscontrare in sede di esame della citata sentenza come, nella stessa logica della precedente produzione giurisprudenziale a cui si collega, sia in essa privilegiata una certa forma di celebrazione di principi fondamentali (leale collaborazione, ragionevolezza, buona amministrazione, unità economica, i più ricorrenti) . Ad essi è attribuito il valore di regole alle quali non dovrebbe fare a meno di uniformarsi ogni attività legislativa di attuazione, sia transitoria che definitiva, del nuovo Titolo V della Costituzione per la parte specialmente relativa agli artt. 117 e 119.

È notevole, infatti, per la materia in argomento la rivisitazione, operata dai giudici, dei principi che si rivelano determinanti a rendere adeguati di volta in volta i motivi di scelta delle loro statuizioni, spesso dibattuti ed – appunto per ciò – non sempre condivisi nelle note di commento della dottrina specialistica.

Ma, a tale proposito, senza nulla disconoscere ai meriti dello studio di critica razionale costruttiva, sembra giusto rilevare che per la soluzione di questioni del genere non potrebbe andare diversamente da come nell'attuale esperienza accade, essendo detti principi l'unica risorsa disponibile con valore di fonte "normativa" di riferimento su cui possa il Giudicante costruire il proprio giudizio di rito. Non lo potrà fintantoché la Corte verrà chiamata a giudicare un numero in continua crescita di leggi statali o regionali emanate senza la previa produzione della prescritta legislazione propedeutica destinata a delineare per la rispettiva osservanza i presupposti e le condizioni, lo spazio di consistenza e i limiti, i principi (appunto) e i criteri in un contesto generale conforme a Costituzione.

Nella realtà della corrente pratica giuridica aspetta ancora soluzione il problema di come dare applicazione a due norme costituzionali – artt. 117 e 119 – che vengono in sede processuale invocate come elementi di relazione e di misura per accer-

nuta ricorrente in tutte le occasioni di conflitto costituzionale di competenza o di attribuzioni fra le Regioni e lo Stato. Negli effetti di un lavoro interpretativo di notevole impegno, al recupero di forza normativa del principio si è aggiunta la collocazione dello stesso a livello di quelli fondamentali posti all'apice della categoria.

tare e statuire la legittimità di leggi (statali o regionali) in materia di competenze contese, ma che per effetto delle modifiche ad esse apportate, sono inapplicabili perché mancano le rituali indispensabili disposizioni di attuazione. La stessa legge di riforma n. 3 del 2001 ha lasciato ampia scoperta in materia laddove, fra le sue numerose manchevolezze, spicca l'omissione di previsioni regolamentari per la fase transitoria, a cui non hanno apprestato rimedio per la parte di rispettivo dovere quelle Istituzioni che portano insieme la responsabilità connessa al carico dei relativi oneri.

Nella normalità processuale il richiamo ai principi avviene di solito *ad adiuvandum* per le motivazioni che ne potrebbero avere a sufficienza di elementi forniti dalle norme positive e, qualche volta, più opportunamente con funzione integrativa di fronte a verificate lacune di queste.

E nella eccezionalità dei casi di sentenze come quella in argomento, fondate sulla forza di soli principi, qualche effetto positivo di utilità scientifica evolutiva non manca di prodursi con l'elaborazione di ricerca degli elementi che servono a costituire il contenuto della motivazione sulla scelta da operare fra le diverse possibilità di statuizioni.

Ma nel persistere di un simile frequente esercizio di prerogative aggiunte a quelle naturali della Corte, più che la soddisfazione per gli effetti positivi rilevati sulle esigenze di assicurare in qualche modo il quotidiano svolgersi della vita del diritto, non manca di preoccupare la prospettiva conseguenziale di continuità nelle indolenze organizzative dei legittimi titolari dell'attività di produzione legislativa. Rilevata al riguardo l'esistenza di un "ricco strumentario" di regole e criteri di cui Stato e Regioni dispongono per merito della passata giurisprudenza, (che si può intravedere collegato alla corposa legislazione innovativa, prodotta "a Costituzione invariata" durante lo scorso decennio), si ritiene in dottrina che la Corte "potrebbe finalmente[...] rifiutare di tessere ancora una veste giuridica per tutte le decisioni che dipendono da valutazioni squisitam-

te politiche”⁽⁵⁾.

Si riporta intanto l'attenzione sui principali argomenti che interessano la pratica giuridica nella complessa realtà in cui si muove la nuova dinamica di approdo del diritto interno alle dimensioni dell'ordinamento comunitario, perché nel relativo contesto si muovono vicende legislative come quelle fatte og-

(5) R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1221, laddove si articola il pensiero per cui ogni giudizio di costituzionalità su “atti di indirizzo, schemi di tipo, norme di coordinamento tecnico, piani e programmi” dovrebbe senz'altro limitarsi a verificarne la provenienza di fonte contrattuale rispondente alle regole di leale cooperazione. In quest'ordine impeccabile di idee ben si potrebbe inserire l'auspicio di vedere anche la dottrina incrociare le braccia uscendo da quel volontariato scientifico in cui elargisce tanto generoso ausilio costruttivo per tutto ciò che rende possibile alle fortunate classi legislative di cullarsi fra indolenze e sciattezza, aspettando dall'esterno i mezzi miracolosi di rimedio per le pressanti esigenze di delineazione preventiva delle regole di definizione della fase transitoria e di quella più doverosa ed urgente di attuazione all'insegna del principio di leale concertazione. A tali condizioni si potrebbero intravedere prospettive, oggi lontane, di efficiente ed efficace legislazione applicativa delle innovazioni costituzionali, per un verso e, per un altro, la realizzazione della possibilità, ribadita nella ricordata dottrina, di un recupero della Corte costituzionale alla sua naturale funzione di giudice delle leggi per vederla “finalmente tornare a fare il custode delle regole del gioco, anziché essere costretta a riscriverle di continuo”: che per i casi di specie verrebbe a consistere nella funzione unica di “tutelare il rispetto delle regole di leale cooperazione”. E senza esagerati rimpianti per la classica figura del giuspubblicista “politicamente neutro, mero analista e teorico del dato”, almeno la sua ricorrente attività di “operatore politico” si potrebbe adeguatamente ridimensionare in quella d'essere studioso “politicamente orientato”, cioè, nei limiti, *ab initio* profetizzati dal M.S. GIANNINI, della necessità “di interpretare il mondo reale in tutte le sue conflittualità e, soprattutto, nelle sue contraddizioni”. Ed è probabilmente nello sfondo di questa visuale che andrebbe cercata la chiave di lettura e di comprensione della fenomenale capacità creativa dimostrata dalla dottrina, allorché a copertura del vuoto lasciato dalla riforma, ha saputo “inventare” ed elaborare l'esistenza dei rudimenti utili per edificarvi con pazienza e fede i concetti di un sistema costituzionale, i contenuti del quale devono essere stati razionalmente in gran parte ignoti persino agli autori della legge costituzionale n. 3 del 2001. E qualcosa di utile, infine, certamente ne verrebbe all'attività della classe legislativa, anche a cominciare da un recupero in termini di riscatto dalle condizioni di degrado che un impietoso giudizio della Corte costituzionale ha trovato evidente nell'indebito riciclaggio del contenuto di vecchie norme, effettuato nell'art. 1, comma 6, della legge n. 131/2003, “mutuando le formule lessicali della legge 22 luglio 1975, n. 382” ed “evocando nella terminologia impiegata l'improprio profilo della ridefinizione delle materie” e del “riparto delle funzioni”, così alterando nell'ambiguità delle previsioni “con una serie di criteri direttivi”, “il carattere ricognitivo dell'attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo” (Corte cost., sent. n. 280/2004).

getto del presente lavoro.

2. Il Patto di stabilità interno e le esigenze di un assetto unitario del sistema generale di finanza pubblica

In materia di finanza pubblica generale si è delineata negli anni recenti l'esistenza di una forma di regolamentazione aperta al concorso di fonti normative di origine comunitaria, che in vari casi di pratica applicazione hanno propiziato iniziative ed attività legislative conflittuali fra lo Stato e le Regioni. A ciò è seguito l'insorgere di delicati problemi destinati a soluzione contenziosa verso la composizione delle differenti esigenze di garanzia per l'ambito delle prerogative spettanti rispettivamente ai due poteri legislativi interessati. La materia del contendere concerne infatti rivendicazioni delle controparti ugualmente legittime e non inconciliabili come la garanzia dell'unità economica dell'ordinamento e del raggiungimento di un determinato equilibrio di bilancio per lo Stato di fronte alle esigenze di spazio per le prerogative di autonomia attribuite alle Regioni ed agli Enti minori nelle scelte decisionali di rispettiva spettanza⁽⁶⁾.

La situazione ha dovuto, pertanto, inevitabilmente assumere connotati di notevole complessità in relazione anche ai numerosi profili che vi risultano incombenti e alle implicazioni connesse in ordine agli assetti unitari del sistema generale di finanza pubblica.

Un dato positivo è riscontrabile nella citata legge regionale n. 3 del 2006, per la rilevata funzione partecipativa non collaterale né esecutiva, ma di indispensabile completamento della disciplina apposita negli spazi di competenza.

(6) Un qualche significativo esempio di riferimento è possibile anticipare in merito a quello che nelle pagine seguenti sarà osservato sulle misure necessarie di relativa competenza per una disciplina adeguata in materia di gestione del personale e di criteri e modalità di conferimento di incarichi di collaborazione esterna, i quali non hanno mancato recentemente di dare origine ad accesi contrasti con lo sbocco naturale nel contenzioso a turno coltivato da Regioni e Stato in tutti i casi di rispettivi interventi legislativi in materia.

Pertanto una legge simile potrà essere adeguatamente compresa e valutata solo se collocata nel contesto armonico delle sequenze logiche agevolmente articolabili in un processo che origina da fonte sopranazionale per procedere attraverso la legislazione interna sino alla competenza delle Regioni per quanto direttamente le riguarda.

Tanto va per inciso ricordato perché nell'attuale contesto delle linee di collegamento fra il diritto comunitario e l'ordinamento interno incombe interamente sul legislatore statale il carico di barcamenarsi l'esigenza di colmare la mancanza di un filo diretto di rapporti verso i propri organi di decentramento per le disposizioni che in materia provengono dalla Unione europea, di fronte alla quale, com'è notorio, è lo Stato unico responsabile per tutto quanto concerne l'osservanza al suo interno di obblighi ed adempimenti imposti da fonte normativa comunitaria, ma anche derivanti da impegni in qualche modo contratti ⁽⁷⁾.

Per quanto in particolare attiene alla determinazione degli assetti finanziari complessivi, c'è da rilevare che nel maturare dello scorso decennio la relativa prevalente potestà del legislatore statale ha trovato ulteriore fondamento giustificativo e maggiore possibilità di estendersi fino alla possibilità di misure particolarmente incisive sull'autonomia delle regioni e degli enti locali. Ciò è derivato dall'ingresso del Paese nella Unione economica e monetaria a cui si ricollega, fra i tanti, l'obbligo di uniformazione a criteri generali e specifici di contenimento e razionalizzazione delle spese pubbliche.

Cosicché si rivela diretta all'obiettivo di garantire il rispetto degli impegni in tal senso assunti a livello europeo, l'introduzione del Patto di stabilità nell'ordinamento statale, inteso, peraltro, come strumento volto ad assicurare il concorso di tutti i livelli di governo agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica ⁽⁸⁾.

(7) *Ex multis*, Corte di giustizia CE, sentenza 13 dicembre 1991, causa c-33/90, Commissione c. Italia, punto 24; sentenza 16 gennaio 2003, causa c-388/91, Commissione c. Italia, punto 27.

(8) Il Patto interno di stabilità, nel percorso sintetizzato dalla motivazione della sen-

Sul fronte applicativo la funzione principale del Piano si è svolta in relazione alle esigenze finanziarie in continuo mutamento nella incerta dinamica evolutiva del sistema economico, per corrispondere alle quali si è rivelato impossibile assicurare un sistema fisso più o meno perfettibile di relativa disciplina normativa.

Si è, pertanto, ritenuto sin dal 1998 di affidare a leggi singole, con preferenza per quelle dette finanziarie, l'imposizione del livello aggiornato delle economie di spesa vincolanti per le pubbliche amministrazioni in generale e, con ben articolata specificazione, per gli enti locali. In un tal genere di scelta sono visibili i sintomi ricorrenti della provvisorietà che caratterizza tutte le soluzioni tipiche dell'emergenza nella incapacità di assicurare un regime stabile, se non definitivo, per la normativa di ripartizione delle competenze tuttora carente nella fase necessaria propedeutica del meccanismo di attuazione (9).

Nell'accezione comune il termine "patto" rimanderebbe all'idea di procedimenti negoziali di definizione effettivamente concordata degli assetti finanziari da conseguire, e di concertazione delle misure necessarie per il raggiungimento degli equilibri generali di bilancio. Nell'ambito degli istituti giuridici di diritto pubblico in cui si colloca, il "patto" si è venuto sostanzialmente configurando per la funzione assunta come la fonte principale di legittimazione dell'attività che il legislatore statale non può fare a meno di svolgere per definire l'equilibrio di bilancio da raggiungere ed imporre i vincoli da osservare a tutti i

tenza n. 36 del 2004, concerne il "concorso delle Regioni e degli enti locali <alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita> definito in sede di Unione europea, e comportante l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto fra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo". Introdotto con legge 23 dicembre 1998, c. 48, n. 448, "esso si è tradotto all'inizio in un vincolo alla riduzione o alla stabilità del disavanzo annuo degli enti [...], successivamente in un limite massimo alla crescita del disavanzo[...] o ancora in un vincolo alla riduzione o alla stabilità di esso".

(9) Sono peraltro evidenti gli effetti negativi che un tale modo di procedere comporta a carico degli enti locali in relazione alla difficoltà di programmazione economico-finanziaria.

livelli istituzionali del territorio nazionale ⁽¹⁰⁾.

Ma l'avvento della citata legge n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, per la parte comprensiva degli artt. 117 e 119, non ha mancato di provocare occasioni di conflitto fra lo Stato e le Regioni in materia di ripartizione degli spazi entro i quali possono esercitarsi rispettivamente le prerogative spettanti secondo l'articolazione delle nuove attribuzioni di potestà legislativa ai diversi livelli di governo.

Rivelatasi, per altro, come certa l'impossibilità di garantire il rispetto degli impegni assunti in materia a livello europeo ed internazionale senza la imposizione contestuale di un tetto alle spese di Regioni ed enti locali, se ne viene inevitabilmente a dedurre la necessità inderogabile per cui con una legislazione statale di raccordo si deve rendere compatibile e coordinare l'esigenza di garanzia nei confronti delle prerogative di autonomia in materia di finanza locale riconosciute nelle innovazioni apportate al testo della Costituzione.

Si tratta nell'essenza di poteri normativi che nelle prospettive portate dalla nuova formulazione dell'art. 119 Cost. mostrano l'idea di rilevante consistenza nella materia specifica di bilancio, laddove è destinata a trovare piena espressione l'autonomia nella gestione di entrata e di spesa proprie espressamente attribuita alle regioni ed agli enti territoriali, i quali sulla base di quanto disposto dal comma 3 del precedente art. 117 hanno il potere di assumere le prerogative di competenza per la disciplina sostanziale relativa.

Ma in questo specifico settore si impongono elementi pregiudiziali di procedibilità dal momento che l'attribuzione di autonomia nella forma di legislazione concorrente non può essere esercitata se non entro i limiti dei principi generali in funzione di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della

(10) Sulla graduale evoluzione del Patto da "prescrittivo circa i risultati da raggiungere e programmatico circa le modalità non vincolanti per il raggiungimento dei risultati", a strumento caratterizzato da "contenuti prescrittivi puntuali e corredato di uno stringente sistema sanzionatorio", A. BENEDETTI, *Competenza statale di principi e coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2004, p. 738.

finanza pubblica [...]”, e non prima che li abbia in qualche modo fissati il legislatore statale, salva deroga transitoria, ammessa dalla Corte, per l’uso di quelli individuabili nel sistema ricorrente.

Per altro alla praticabilità immediata di una via di ripartizione, anche provvisoria, dei poteri di legislazione si oppone la mancanza di sufficiente chiarezza di cui abbondantemente ha mostrato di soffrire l’enunciato costituzionale nella attribuzione delle competenze, ai fini anche della esatta delimitazione della parte di potestà legislativa in materia di finanza pubblica spettante rispettivamente allo Stato e alle Regioni ⁽¹¹⁾.

Ciò ha reso particolarmente difficile individuare i relativi ambiti in sede di prima interpretazione ed applicazione delle innovazioni costituzionali in fase transitoria, a causa appunto

(11) Sulle manchevolezze del dettato costituzionale, fra le voci più sentite della dottrina migliore, A. RUGGERI, *Quale sistema delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, in *Federalismi.it*, p. 17, nella parte in cui il contenuto del nuovo testo costituzionale rileva solo in termini minimi di qualità e chiarezza concettuale, che “ridonda in una complessivamente carente capacità espressiva e di vincolo per la pratica giuridica” con l’effetto di “una sorta di decostituzionalizzazione della Costituzione”. ID., *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del titolo V (“modello” ed esperienza a confronto)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pp. 1 e 8, per la rilevazione di “non poche ambiguità e problematiche concordanze interne” che determinano “un quadro costituzionale oggettivamente appannato (per non dire, in alcuni suoi punti oscuro)”; Con specifico riferimento alle disposizioni relative alla materia tributaria, cfr. P. GIARDA, *Le regole del “federalismo” fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001; M. BERTOLISSI, intervento in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell’autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 30; C. SALAZAR, *L’art. 119 tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost. nn 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 1032, rileva un “elevato grado di indeterminazione” delle disposizioni in materia finanziaria e sottolinea che “la complessità della formulazione è tale che quando si pensa di aver raggiunto un sufficiente grado di coerenza nella ricostruzione del nuovo quadro di finanza locale proseguendo nella lettura ci si imbatte in indicazioni che minano tale prima impressione”. Per ricordare le difficoltà di primo impatto nell’interpretazione della riforma degli artt. 117 e 119 Cost., per le quali – in assenza di efficaci segni di seria volontà operativa della classe legislativa – continua la ferma volontaria senza fine di giurisprudenza e dottrina, v., se si vuole, D. IMMORDINO, *Il nuovo assetto della finanza regionale. Riflessi per le Regioni a Statuto speciale*, in *Rassegna Amministrativa Siciliana*, n. 2, 2002, p. 621 ss. e p. 661 ss.

delle numerose non superate difficoltà di trovare un assetto idoneo a garantire una ragionevole composizione dei diversi relativi interessi coinvolti.

Interessi che si collegavano da una parte alla duplice esigenza del legislatore statale di garantire la tendenziale uniformità della disciplina in materia e l'adempimento degli obblighi derivanti dagli impegni assunti in sede europea ed internazionale e, dall'altra, alle aspettative ugualmente legittime delle Regioni di conseguire, a seguito della riforma costituzionale ogni prerogativa di autonomia in relazione alla gestione della finanza propria.

E ciò persiste malgrado la chiarezza e praticabilità di autorevoli indicazioni dottrinali verso una concezione unificante dell'unità e dell'autonomia come "profili in sé inautonomi dello stesso valore" nell'ordinamento "uno e indivisibile" che tutti i soggetti di cui si "componete la <Repubblica> sono tenuti a servire "congiuntamente[...] sia pure nella tipicità dei ruoli, delle forme, degli effetti" (12).

3. *Nel girone del contenzioso*

Si è trattato di un certo genere di difficoltà diffusa che ha trovato la massima possibilità di esprimersi in termini di conflittualità paralizzante, dal momento che le Regioni da una parte e dall'altra lo Stato non hanno saputo dimostrare per quanto di rispettiva spettanza nessuna capacità di gestione dell'emergenza. Non immune da emergenza può, infatti, definirsi l'interminabile fase transitoria nella delicata preparazione delle necessarie condizioni verso un'adeguata legislazione di attuazione quali non se ne sono individuate secondo l'occorrenza per le norme positive del nuovo assetto costituzionale. L'aspetto più stranamente anomalo di simili manchevolezze si lascia senza sforzi identificare nelle ingiustificate prese di posizione a prevalente carattere di politica pratica, in puntuale puntigliosa re-

(12) A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi*, cit, p. 5.

ciprocità.

Con esse, a pieno scapito delle fondamentali regole di collaborazione istituzionale costruttiva, si sono inopportunamente coniugate corrivo e scelte espresse nelle iniziative solitarie di interventi legislativi che, impegnando a turno entrambe le parti, servivano soltanto per dare impulso a comportamenti di reazione semplicemente compatibili con le già ricordate vie del contenzioso.

Difatti, nelle conseguenze puntualmente spinte all'estremo possibile, si è potuto constatare che sin dall'anno 2002 sono state fatte oggetto di censura costituzionale tutte le leggi finanziarie di fonte statale e di converso, in una inconferente non appropriata pratica del principio di "pari opportunità", quelle di iniziativa a competenza regionale relative alla stessa materia.

4. Le spinte direttive della giurisprudenza costituzionale verso la conciliazione preventiva

Alla Corte costituzionale simile situazione di incertezza si è prospettata nella sua gravità, sin dalle prime occasioni di giudizio, come effetto della mancanza di una specifica disciplina destinata in atto a regolare la fase transitoria della riforma⁽¹³⁾. Ha così la stessa maturato l'orientamento per cui, nelle more della legislazione di determinazione dei principi fondamentali e di quelli di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario in prima attuazione del combinato degli artt. 117 e 119 Cost., il regime provvisorio delle competenze deve uniformarsi alla distinzione fondamentale della materia finanziaria nelle due parti relative alle entrate ed alle spese⁽¹⁴⁾.

Per quanto concerne la gestione della più complessa fase di

(13) Corte cost., n. 255/2004.

(14) Corte cost., n. 16/2004, che per l'esercizio di autonomia da parte delle regioni e degli altri enti per l'assetto dei tributi locali, rileva la necessità del preventivo intervento del legislatore statale, con la fissazione principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (cfr. sentenze n. 296, 297, n. 311 del 2003).

individuazione e reperimento delle entrate, si rivela indubbia e rimane incontestabile la persistenza delle previgenti attribuzioni alla competenza del legislatore statale finché non si arriva a regime di attuazione, a meno che non sussistano a favore delle Regioni motivi fondati per censure di differente natura. Resta salvo comunque l'obbligo a carico del legislatore statale di rispettare "gli spazi di autonomia esistenti e di non configurare "un sistema finanziario complessivo" in contrasto con il nuovo contenuto dell'art. 119 Cost.

Di contro, poiché la fonte principale, se non esclusiva, delle risorse che formano le entrate è rappresentata dal gettito tributario, le rivendicazioni di competenza legislativa da parte delle Regioni si fondano sulla presunzione di applicabilità immediata del comma 4 dell'art. 117 Cost. nell'osservanza dei principi "in vigore", salvo l'onere a carico dello Stato di stabilire quelli di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario secondo la previsione del successivo art. 119.

Ma al riguardo, di fronte ad una mancanza perenne delle condizioni indispensabili per una composizione stragiudiziale definitiva del conflitto, la Corte ha ritenuto di ribadire, con l'unica specie praticabile di interlocutoria dispositiva, la necessità che la realizzazione di un ordinato passaggio dall'attuale sistema costituzionale che residua verso il nuovo abbia come premessa la definizione, ad opera del legislatore statale, di una disciplina transitoria. Questa, ovviamente, deve essere adeguata a consentire di operare ordinatamente la traduzione "ad un nuovo sistema", di ciò che rappresenta quello in corso di riforma, "caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte derivata, cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed Enti locali di effettuare autonome scelte" (15).

(15) Corte cost., sent. n. 37/2004. Ciò comporta che "poiché non è ammissibile in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legislazione statale) la potestà di legiferare sui tributi esi-

È in ciò il significato di un concetto ampio di coordinamento riferito alla finanza pubblica nel suo insieme, inteso oltre la previsione di semplici principi, stante anche l'esigenza di provvedere nella specie alla determinazione delle "grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali" (16).

stenti, istituiti e regolati da leggi statali [...]; e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti."

(16) La materia del coordinamento è di tanta e tale importanza da comportare materia meritevole di trattazione apposita. Per quanto, in questo riferimento semplicemente occasionale, possa fornire un'idea dell'interesse che al riguardo hanno mostrato giurisprudenza e dottrina, v. Corte cost. n. 37/2004 e n. 16/2004 che per l'assetto dei tributi locali rileva come condizione indispensabile per l'esercizio dell'autonomia normativa da parte delle regioni e degli enti locali, la previa fissazione dei principi e delle regole di coordinamento di competenza del legislatore statale. Nota a commento di M. BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un <vademecum> per l'attivazione dell'art. 119 della Costituzione (nota a Corte cost. n. 37/2004)*, in *Federalismi.it*, n. 5/2004. Anche, Corte cost. 21.04.2005, n. 162 con nota di A. GENTILINI, *Le regole della Corte costituzionale in materia di autonomia finanziaria. Spunti di riflessione a margine della sent. n. 162 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 1323 ss. Sulla natura ed ampiezza del potere di coordinamento del sistema tributario v. anche A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, Relazione presentata al 50° Convegno di Studi Amministrativi *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Varenna, 16-18 settembre 2004. L'Autore definisce il coordinamento "criterio o ragione materiale di una disciplina omogenea, nei suoi tratti essenziali e macroeconomici, poiché è il predicato consustanziale del concetto stesso di sistema tributario; è anche <premessa> o modalità di azione normativa, egualmente, indefettibile perché vi possa essere un <sistema> tributario e, soprattutto, perché questo corrisponda al modello costituzionale di fondo, emergente da un art. 53, comma 2, Cost., cui venga attribuito un contenuto effettivo e non di pura facciata. È il sistema tributario costituzionalmente preferito, quello che impone di concepire i tributi, nel loro complesso, e di realizzare per il loro tramite, un riparto redistributivo, persino progressivo.". Sul punto anche A. MORRONE, *La nuova "Costituzione finanziaria"*. *La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 4101, che vede nel coordinamento "una finalità intrinseca alla <Repubblica delle autonomie> la quale "eccede inevitabilmente la dimensione parziale propria di ogni ordinamento particolare" e pertanto "può essere giustificata da esigenze di carattere unitario che, in quanto tali, si sovrappongono agli interessi propri di ciascun livello di governo"; ID., *Principi di coordinamento*, cit; G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo federalismo fiscale*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 554, in cui si rileva che "il coordinamento è il necessario <modo di essere> delle relazioni intercorrenti tra i vari livelli di governo". C. SALAZAR, *L'art. 119*, cit., p. 1029, nota 5, in cui l'A. osserva che dalla sentenza n. 37/2004 e-

Per la disciplina relativa alla gestione delle spese, la Corte ha invece statuito che le innovazioni costituzionali che le riguardano si possono ritenere di natura precettiva e come tali immediatamente operanti sulle attribuzioni di competenze alle Regioni ed agli enti locali con i poteri e i vincoli che caratterizzano la loro autonomia⁽¹⁷⁾. Non sono stati nell'occasione previsti gli effetti scatenanti di un irriducibile contenzioso, dal momento che ogni possibile via di pacifica attuazione relativa è stata pretermessa a causa della coltivata incompatibilità delle tesi di interpretazione reciprocamente avanzate da Stato e Regioni.

Al riguardo, infatti, si sono attestati rispettivamente l'uno e l'altra nel sostegno spesso irrazionale di presunzioni infondate su diritti di precedenza o di esclusiva per l'emanazione della relativa disciplina legislativa, anche senza la regolamentazione propedeutica di riparto delle competenze secondo le effettive attribuzioni costituzionali⁽¹⁸⁾.

Da parte sua la Corte ha ritenuto di poter prevenire ogni prevedibile occasione di ostacolo al normale svolgersi del dirit-

merge "l'idea di un assaggio graduale al nuovo sistema, attraverso una prima disciplina statale transitoria mirante a spazzare il campo dalle <vecchie disposizioni> tuttora in vigore, ed un successivo <pacchetto> contenente la <vera> e <definitiva> attuazione dell'art. 119 Cost."

(17) Corte cost., n. 36/2004 cit.

(18) L'inconciliabilità che in materia di autonomia finanziaria caratterizza i rapporti fra lo Stato e molte Regioni riflette per certi versi le condizioni di guerra politica a pari merito alimentate dalla maggioranza di governo e dall'opposizione. In merito v. G. PITRUZZELLA, *La politica costituzionale richiede il dialogo tra le parti e la fine della contrapposizione "amico-nemico"*, in *Federalismi.it*, n. 12/2006. Viene in particolare evidenziato che pratiche del genere di quelle poste in essere nell'ultimo decennio contribuiscono a diffondere la concezione di una politica intesa come "correlata al conflitto", "che richiama quella schmittiana della contrapposizione <amico-nemico> assai differente dallo schema tipico proprio delle moderne democrazie, caratterizzato dalla contrapposizione tra "antagonisti, tra competitori e non tra soggetti tra i quali non c'è possibilità di coesistenza". Simili concezioni generano un "clima da guerra di civiltà" che determina ed accelera "un processo di dissoluzione della stessa idea di Costituzione" compresa nella sua accezione di "meccanismo per superare il conflitto che porta all'odio e sfocia nella violenza" e comporta inevitabilmente la trasformazione per cui la Carta costituzionale "da strumento che unifica, da momento di riunione, da momento di coesistenza delle diversità, è stata intesa come strumento di lotta".

to costituzionale positivo indicando come legittimo in via transitoria per le Regioni l'esercizio del loro nuovo potere di legislazione concorrente anche soltanto – come già ricordato - sulla base dei principi dell'ordinamento vigente. Principi che, di fronte alla necessità di un'esatta intelligenza dell'insieme dovevano essere individuati e raccolti per essere sanciti in sede normativa delegata, secondo l'espresso mandato parlamentare di cui alla legge 5 giugno 2003, n. 131.

5. La sentenza 9/14 novembre 2005, n. 417

La statuizione di tali regole di indirizzo non ha sortito nulla della soluzione definitiva sperata per le rilevate problematiche, dal momento che il legislatore statale con il d.l. n. 168/2004, convertito nella legge n. 192 dello stesso anno, si è lasciato in materia un po' troppo trascinare dall'idea precedentemente radicata di predominio nella esecuzione coordinata delle procedure di attuazione, facendosi beccare nella indebita specificazione di vincoli di sostanziale dettaglio con l'inevitabile conseguenza di illegittimi pesanti effetti limitativi delle prerogative di autonomia normativa e regolamentare attribuite rispettivamente alle Regioni ed agli enti locali.

Nell'articolazione dei principali motivi di censura hanno avuto particolare rilevanza i riflessi di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nei commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del citato decreto legge n. 168 del 2004. Con queste norme il legislatore statale, spingendo la propria competenza ben oltre la delineazione di necessari criteri direttivi o di complessivi limiti massimi di spesa, mostra di volere farsi carico della specificazione e della elencazione delle tipologie della spesa medesima che gli enti territoriali sarebbero tenuti a contenere nell'ambito di percentuali espressamente previste. Si è trattato, secondo i motivi di impugnazione, di previsioni di dettaglio delineate come puntuali non consentite "modalità di sottrazione o limitazione delle risorse finanziarie essenziali", con notevole incidenza negativa anche sull'autonomia amministrativa, e non

giustificabili “neanche sotto il profilo del generale contenimento della spesa pubblica per l’attuazione degli obblighi comunitari, perché tale contenimento si potrebbe realizzare con la semplice fissazione delle percentuali generali di risparmio”.

A propiziare qualche elemento di utile chiarificazione ed avvicendamento delle posizioni rispettive dei due poteri legislativi ai fini del necessario superamento di quei contrasti che si rivelavano incompatibili con lo spirito di un sistema costituzionale a tendenza sempre unitaria, è sopraggiunta la sentenza n. 417 del 2005 invocata sul citato decreto legge n. 168 del 2004. In questa occasione la Corte costituzionale, sul filo appunto di un certo rigore di misura estrema delle competenze ripartite, ha ben ritenuto, su conforme denuncia di parte regionale, di censurare come eccessiva – per quanto in sostanza se ne poteva rivelare – la specificazione in dettaglio e la consistenza dei vincoli di bilancio disposti a carico degli enti territoriali dal legislatore statale, con argomentazioni interpretative di salomonica trattazione che non potevano non indurre entrambe le parti alla ragione per il reciproco rispetto ciascuna dei confini di competenza dell’altra.

C’è un solido corpo di motivazione con il quale questa sentenza ci porta l’immagine di una Corte costituzionale in volontaria, cosciente, agevole gestione di quella posizione di terzietà e delle connesse prerogative di cui non aveva, se non raramente, mostrato i segni in tutto il periodo antecedente alla riforma portata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Allora differenti (quasi opposte) esigenze di interpretazione ed applicazione di un principio statale-centralista di unità economica del Paese, l’avevano indotta per forza di cose ad un orientamento costantemente favorevole verso il potere legislativo centrale anche per le fattispecie di evidenti invasioni a compressione e danno dell’autonomia delle Regioni, alle quali pertanto ben poco giovamento pratico apportavano in campo le approfondite razionali costruzioni dottrinali autonomistiche di sostegno.

Si pone quindi la Corte costituzionale in una più trasparente dimensione della propria naturale destinazione a gestire in piena indipendenza ogni genere di conflitto istituzionale per

l'individuazione della consistenza e dei limiti rispettivi nella ripartizione fra i titolari, legittimi secondo Costituzione, della competenza legislativa che si rende necessaria nell'insieme per la disciplina della complessa materia finanziaria.

In tal modo si può sentire ora in grado di saper dare agevolmente prova innanzitutto di coerenza nella esplicazione di quanto è nel tempo maturato ai fini di un appropriato indirizzo giurisprudenziale. E ripropone in motivazione i tratti essenziali dei precedenti suoi giudizi nella stessa materia, dei quali permane costante a carico del legislatore statale l'onere di elaborare e delineare appositi principi-regole di delimitazione dell'ambito in cui le Regioni e gli Enti territoriali possono esercitare i loro poteri di autonomia di spesa.

Non mancano certo in dottrina visioni critiche di "disomogeneità" di indirizzo nei giudizi della Corte su materie differenziate comprese nella competenza decentrata, che si fonderebbero su "conclusioni non sempre chiare ed univoche" per via di una certa persistenza nella vecchia criticata propensione alla difesa preconcepita degli abituali eccessi invasivi del legislatore statale a danno delle autonomie (19).

Ma soltanto a spingere l'analisi oltre il riscontro delle impurità rilevabili, non pare tuttavia che si renda legittimo negare anche la sussistenza di una direttrice costante chiaramente rivolta a stimolare l'attività legislativa ritenuta indispensabile per superare la precarietà di quelle soluzioni dichiaratamente contingenti, consentite al solo scopo di scongiurare la paralisi del sistema e le babeliche situazioni provocate da iniziative solitarie mosse dall'intento di uscirne singolarmente fuori.

Senza dimenticare la volubilità di cui si può a volte mostrare

(19) Su Corte cost., n. 196 del 2004, A. GENTILINI, *Le regole*, cit, p. 1324 ss.; M. GORLANI, *Qualche (disincantata) considerazione sull'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 2/3 del 2004, p. 452, nella parte in cui l'Autore sostiene che "la Corte nel motivare queste sue decisioni segue percorsi argomentativi non univoci con l'esito di aggiungere, ai dubbi interpretativi sulla portata delle disposizioni costituzionali, ulteriori incertezze su ciò che essa ha voluto effettivamente dire". Ma per una conferma autorevole della convinzione espressa nel testo, v. nota successiva.

affetto a tutti i livelli il potere giustiziale italiano, sembrerebbe iniquo negare qualche notazione di riconoscimenti alla Corte nella corrente difficoltosa regolamentazione forzata sostitutiva della fase, carente, di rituale attuazione della normativa costituzionale⁽²⁰⁾.

E meriti si possono riconoscere anche per le statuizioni che, sempre nei rigorosi limiti della transitorietà, fissano col misurino per il legislatore, statale o regionale, quelle regole che non basta qualificare “a contenuto normativo”, per intravederne materia di giudizio *ultra petita*, dal momento che a voler fare a meno di esse la paralisi del diritto costituzionale sarebbe assoluta.

Fra i precedenti che per l'occasione coerentemente segue e consolida nello stesso tempo, la Corte si trova a ribadire l'attualità di precisazioni di rilevanza non indifferente del genere di quella relativa alla pregiudiziale di inammissibilità dei ricorsi, come proposta dall'Avvocatura dello Stato per carenza di interesse in capo alle Regioni, ritenendo risultasse evidente che la normativa statale oggetto di censura era espressamente destinata agli enti locali.

Il convincimento di segno opposto a quello della difesa erariale, con il conclusivo giudizio conforme di riconoscimento della legittimazione suppletiva per le Regioni ricorrenti a difesa della sfera di competenza degli enti locali contro l'invasione da parte del legislatore statale, si richiama ad analogo precedente (n. 196 del 2004).

Come quello, infatti, questo giudizio si fonda sul dato di riscontro per cui la “connessione[...] fra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie minori nella materia finanziaria è tal-

(20) In tal senso, sostanzialmente, A. RUGGERI, *Quale sistema*, cit., pp. 24 e 25, nella parte in cui., pur di fronte alle “non poche, vistose oscillazioni e complessive discordanze” che hanno caratterizzato il percorso giurisprudenziale di interpretazione e attuazione delle disposizioni costituzionali, non manca di rilevanza il fatto che “la giurisprudenza – al di là delle non poche riserve che possono farsi per il merito di singole pronunzie e per il complessivo indirizzo di cui esse si fanno portatrici, vistosamente preoccupato delle esigenze unitarie e meno sensibile verso quelle di autonomia – sta producendo uno sforzo notevole allo scopo di colmare talune lacune esibite dalla riforma”.

mente “stretta” da far fondatamente ritenere che la “vulnerazione” delle prime è potenziale (se non diretta) conseguenza della compressione delle altre.

È notevole in ciò una prima significativa recisione di quel filo di collegamento diretto che, in pieno regime di municipalismo, portava per direttissima ai Comuni in particolare la normativa di finanza e di fiscalità locale in esclusivo potere del legislatore centrale: da ciò, la conseguenza di un’automatica attrazione degli enti locali nell’ambito della competenza di coordinamento e della normativa di cornice di nuova attribuzione alle Regioni.

Anche nel contorno più prossimo alla questione principale, si è trovata la Corte a dovere statuire precisazioni di rigetto verso “gruppi” di impugnative come quelle proposte contro l’art. 1, c. 4, del d.l. n. 168 del 2004, sostitutivo dell’art. 26, commi 3 e 3-*bis*, della legge n. 488 del 1999, in materia di procedure di acquisto di beni e servizi comparabili con l’utilizzo dei parametri di prezzo-qualità e l’osservanza dell’obbligo di assicurare i provvedimenti al controllo di gestione degli uffici interni preposti (21).

Per il resto, nel fulcro della sentenza n. 417/2005 si articola e si consolida il cennato orientamento per cui può legittimamente il Potere legislativo centrale, <con disciplina di principio> e <per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari> disporre vincoli a carico degli enti autonomi nelle politiche di bilancio <ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa>.

(21) In simili casi la “previsione meramente facoltizzante” con cui si “consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali” assumendo contestualmente il connesso “obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni come base d’asta al ribasso[...], pur realizzando un’ingerenza non poco penetrante nell’autonomia [...] quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l’ambito della discrezionalità” istituzionale del potere dello Stato. E nel “carattere strumentale” dell’obbligo di invio degli atti per il controllo contabile rispetto a quello relativo all’adozione dei parametri previsti nelle convenzioni, si rinviene il fondamento costituzionale, con la conseguente legittimità della norma relativa, che ancora più intatta rimane di fronte ad impugnative analoghe, ma dichiarate inammissibili per mancanza dei necessari “specifici motivi di censura”.

Ma non va mai dimenticato che si deve trattare di un “limite complessivo”, nel contesto di quelli più generali al disavanzo o, <in via transitoria ed in vista degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale>, sulla crescita della spesa corrente, cioè di quelli che lasciano <agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa>, che non può rimanere esposta all'incidenza di norme statali dirette a porre “vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali”.

Contro lo spiraglio, sia pure provvisorio, consentito dalla Corte in merito agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica che il legislatore statale persegue mirando a colpire l'entità del disavanzo e la crescita della spesa corrente, si esprime gran parte di dottrina critica. In genere viene espressa preferenza per la possibilità attuale che venga stabilito nel suo complesso un limite insuperabile che le Regioni e gli Enti si impegnerebbero a rispettare nella loro autonomia di destinazione delle entrate e di gestione delle spese in sede di formazione dei loro bilanci: come sostenere che esistono prospettive di disponibilità economiche tali da consentire coperture di spese a discrezionalità illimitata.

In altre parole, sarebbe insufficiente il concetto di transitorietà a giustificare il comportamento in materia consentito al legislatore statale a cui di certo, sia pure in uno spazio operativo più ridotto, non mancherebbero possibilità di interventi ugualmente efficaci verso l'armonizzazione anche limitandoli ad incidenze vincolative sul solo fronte dei saldi finanziari complessivi. Resterebbe così lasciata intatta a Regioni ed Enti ogni spettante prerogativa di autonomia nella gestione delle singole voci di bilancio e nel recupero delle entrate necessarie, entro i limiti di un solo tetto generico inteso a prevenire disarmonie e pregiudizi all'impegnato sistema di finanza pubblica generale⁽²²⁾.

(22) C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 515-517.

Ma a simile tesi non sembra di potere aderire ove soltanto si consideri lo stato di crisi profonda che in generale affligge il sistema delle entrate e, più in particolare, quello tributario che tanti vuoti nelle previsioni di bilancio comporta sia sul piano sostanziale dell'osservanza e del connesso accertamento dell'obbligo fiscale, sia sul fronte della procedura di riscossione dei crediti certi ed esigibili, laddove ammanchi di enormi dimensioni sono stati messi a nudo alla vigilia ed a giustificazione di un programma pianificato di riforma i cui effetti non si potranno riscontrare se non dopo qualche decennio ed oltre.

Considerato, per altro, l'avvenuto congelamento delle attribuzioni in materia di potestà impositiva, di addizionali e di altre forme di compartecipazione al gettito erariale, se ne deve necessariamente dedurre che al legislatore statale non sarebbe stato per nulla possibile praticare una differente via di soluzione oltre quella stretta e risicata in cui esiste un labile punto di azione utile a consentirgli di onorare gli impegni vigenti verso l'Unione europea. Ferma, comunque, la transitorietà riconosciuta dalla Corte e la non meno trascurabile necessità di procedere senza ulteriori pretesti e remore alla definizione normativa della fase di attuazione della riforma costituzionale.

Rafforza, infine, un tal genere di pessimismo la sensazione allarmata della Corte dei Conti espressa in fase organizzativa preliminare di controllo, secondo cui rimane costante il rischio per gli equilibri di bilancio a causa di non esatte collocazioni contabili di alcune poste, o per via dell'uso di altri criteri di scarsa affidabilità come per la "quantificazione di entrate in misura ripetutamente rivelatasi esuberante nei precedenti esercizi", di conservazione di residui attivi di dubbia esigibilità e del "decisivo ricorso a poste di non ripetibile utilizzazione." (23).

Nella stessa linea di pensiero viene evidenziato che per tale via si giunge a rappresentare il "formale conseguimento, da parte del bilancio, degli equilibri ed il formale rispetto del patto di stabilità e dei limiti all'indebitamento", anche in presenza di notevoli scostamenti dei valori contabili normativamente stabi-

(23) Corte dei Conti, sezione autonomie, delibera n. 6/2006.

liti. Sicché anche il diffondersi di questa prassi fornisce validi motivi di giustificazione della scelta, solo in astratto criticabile, operata dal legislatore statale con l'imposizione di limiti indifferenziati a carico di tutti gli enti locali senza tener conto delle singole specifiche situazioni⁽²⁴⁾.

In un contesto siffatto si colloca e trova giustificazione l'ulteriore statuizione giurisprudenziale per cui l'obiettivo di riequilibrio finanziario, indicato come il mezzo più efficace per conseguire la riduzione del disavanzo si fonda, a sua volta, sul "contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti"⁽²⁵⁾.

Con la logica di questa prospettazione si rivela più coerente il fatto che sulla via di elaborazione delle enunciate regole, si intrattiene sinteticamente la Corte costituzionale ad osservare nella specie come "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo 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"⁽²⁶⁾.

Non oltre ciò può tuttavia spingersi il legislatore centrale poiché "la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione di bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si

(24) *Contra*, ancora, C. PINELLI, *Patto di stabilità*, cit., secondo cui la previsione di un vincolo generalizzato per tutti gli enti produce una "ingiustificata equiparazione" penalizzante per quelli che "ben potrebbero rispettare il limite del disavanzo di parte corrente con manovre di bilancio calibrate sulla rispettiva diversa situazione finanziaria." Ma, come chiarito sopra, la previsione di misure rapportate alle diverse condizioni finanziarie degli enti locali potrebbe incoraggiare il ricorso da parte degli stessi a prassi contabili del genere di quelle sopra descritte, con la conseguenza dell'aggravarsi dei pericoli rilevati dalla Corte dei Conti per la tenuta degli equilibri generali di finanza pubblica.

(25) Corte cost., n. 36/2004.

(26) *Ibidem*.

risolve perciò, <in una indebita invasione [...] dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi> (27).

Nello specifico del contendere la Corte trova sufficienti motivi per dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme censurate per contrasto con il combinato disposto degli artt. 117, c. 3, e 119 Cost., perché disponendo ben oltre il potere di fissare limiti generali al disavanzo o alle spese correnti, ne impongono di specifici, con inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti. Ciò si verifica in relazione ai fondi destinati a finanziare studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, e persino quelle necessarie per l'acquisto di beni e servizi; vincoli che se arrivano fino alle singole voci di spesa, non possono costituire legittimi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

E, con l'occasione, senza alcun dubbio circa la esattezza delle valutazioni interpretative e la solidità tecnica della motivazione su cui si fonda il giudizio conclusivo della sentenza in argomento, non si può fare a meno di riscontrare un risultato indiretto di non secondaria importanza.

Si tratta della esistenza di un emblematico aspetto di convergenza collaterale che, pur non avendo fornito fondamento e giustificazione costituzionale all'operato del legislatore statale, non manca di renderlo, anche in prospettive di pratica giuridica, meritevole di comprensione politica per avere messo a nudo quei chiari segni di finanza allegra (a volte anche troppo vistosi), che in molti casi caratterizzano da qualche anno a questa parte la gestione autonoma di spese come quelle in questione.

Di talché, negli sviluppi clamorosi della cronaca politica e nella propiziata speranza che ne sia conseguita una sufficiente sensibilizzazione delle istituzioni interessate, sembra abbastanza ragionevole prevedere futuri più corretti usi delle riconosciu-

(27) Corte cost., n. 390 del 2004.

te prerogative di autonomia nella gestione della specifica materia, non foss'altro per via delle reali prospettive di responsabilità non soltanto politica per gli enti connesse al confermato potere di controllo contabile da parte della Corte dei Conti a ragione ritenuto legittimo sotto il profilo costituzionale nella Sentenza in esame.

Giunge per l'avvenire ausilio apprezzabile all'idea di più accorta e legittima impostazione, sia pure in regime transitorio della gestione finanziaria in potere delle Regioni e degli altri enti, dalla previsione di estensione a loro carico delle responsabilità che si accompagnano al rispettivo dovere di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica secondo le disposizioni dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170.

6. Segnali concreti di efficace adesione

Va quindi rilevato che in quel travaglioso contesto che alimentava posizioni di reciproca irriducibile ostilità, la statuizione della Corte si è resa di utilità determinante producendo un magico effetto per cui, ben lontani da critiche e commenti da clima elettorale a partecipazione di massa e pertanto di nessuna rilevanza squisitamente giuridica, è stato sufficiente che al testo in corso di esame per l'approvazione dal Parlamento di quella che doveva essere la finanziaria statale n. 266/2005, fosse solo apportato l'emendamento di uniformazione, che ripropone aggiornato per l'anno 2006 il contenuto del patto di stabilità, imponendo più legittime appropriate misure di contenimento della spesa pubblica.

La risposta di una disponibilità cosciente e volontaria da parte della Regione Toscana a mezzo della citata legge 9 febbraio 2006, n. 3, come anticipata nella premessa del presente lavoro, sarà esposta nel seguito immediato di collegamento con quanto si sta procedendo a significare sull'atteggiamento della controparte statale.

a) *La legge statale 23 dicembre 2005, n. 266*

In una prima consistente parte di 12 commi (138-150) del poderoso corpo di normativa specifica, la citata finanziaria statale 2006 si è giustamente proposta di perseguire la soluzione di complesse problematiche verso appropriate finalità di salvaguardia dell'unità economica dell'ordinamento nazionale con la necessaria costruttiva collaborazione delle Regioni e degli enti locali, tramite la realizzazione di obiettivi obbligati di risanamento della pubblica finanza, sempre e dovunque esposta ad irrazionali spinte di sfondamento.

In via propedeutica, si inizia con il qualificare espressamente al comma 138 le norme di quegli altri che lo seguono come principi di coordinamento della finanza pubblica secondo la ripartizione delle competenze come espressamente disposta dall'art 117, c. 3, Cost. Nel seguito, uniformandosi con un certo accettabile rigore al concetto relativo nel rispetto dei limiti che ne conseguono anche per la propria competenza, il legislatore statale prova con positivo esito finalmente a realizzare quella che rappresenta la primaria condizione indispensabile per l'emanazione, senza riserve né esposizioni a censure di legittimità, della legislazione concorrente di competenza delle Regioni.

Per quel che ai fini del presente lavoro interessa in una sintetica visione d'insieme, assume rilevanza particolare, fra le altre, la esclusione espressa di tutte le spese di carattere cogente puntualmente specificate nei commi da 141 a 148, dal complesso di quelle correnti ed in conto capitale nei limiti imposti dai commi 139 e 140, considerate nell'insieme per determinate categorie o separatamente secondo la distinzione specifica di cui alla stesse disposizioni normative⁽²⁸⁾.

E c'è di più anche oltre il complesso continuativo ed omogeneo dei 12 commi citati. Per opportuna conferma, infatti, ed

(28) Per una completa, dettagliata astrazione dalla legge di tutti i generi di spesa prevedibili in bilancio nelle varie configurazioni di destinazione e di quelle specificamente escluse dal computo per la individuazione dei limiti, v. circolare 17 febbraio 2006, n. 8 della Ragioneria generale dello Stato.

ulteriore chiarificazione della disponibilità conciliativa del potere centrale, il comma 157 dello stesso art. 1, assegna ai tre successivi la funzione di stabilire le disposizioni di “coordinamento della finanza pubblica” necessarie per consentire il concorso di tutti i livelli di governo “al rispetto del patto di stabilità interno, alla realizzazione degli obiettivi di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica”, nell’osservanza degli impegni statali verso l’Unione. Salvo, comunque, il riconoscimento di prerogative e facoltà (c. 159) per consentire (c. 157) “di realizzare le migliori condizioni per l’acquisizione di beni e servizi nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza”.

Ciò induce a ritenere che l’aspetto di maggiore interesse, per quel che della citata legge regionale n. 3 del 2006 in breve si può rilevare in questa sede, sembra consistere appunto nel fatto che le sue previsioni sulle misure di contenimento della spesa propria della Regione e degli organismi ed enti da essa dipendenti, trovano adeguate le condizioni poste con la specificazione dei principi di coordinamento, per potersi agevolmente uniformare alla disciplina degli interventi a tal fine elaborata in applicazione del Patto interno di stabilità.

Proprio in questa posizione di sostanziale assunzione delle proprie innovate attribuzioni costituzionali di autonomia normativa in materia finanziaria, assume notevole rilievo, con l’importanza che la caratterizza, la novità portata dal legislatore toscano. Non manca ciò di implicita accettazione dei principi, criteri e limiti posti dalla legge statale senza la necessità dell’intermediazione e della formale statuizione di imperio, divenuta sistematica, della Corte costituzionale.

b) *La funzione della Corte dei Conti*

Nella medesima giurisdizione hanno avuto esito negativo i motivi di ricorso contro l’art. 1, c. 5, del d.l. n. 168/2004 che aveva previsto l’estensione alla Corte dei Conti, attraverso norme puntuali sull’obbligo di inviare alla stessa l’esito del controllo interno, della competenza in materia contabile vista in un concetto di “finanza pubblica allargata” anche in relazione al

principio del buon andamento delle amministrazioni. Nella visione della Corte e nelle sue valutazioni, la normativa in contestazione, in quanto finalizzata al coordinamento del potere finanziario, non può non trovare nella sede competente il riconoscimento di legittimità spettante anche per quel raccordo che opera fra i due tipi di controllo (interno agli enti e nella informativa obbligatoria alla Corte dei Conti) “perché viene incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità”.

La volontà di dare soluzione al problema del contrasto fra le rivendicazioni autonomistiche delle regioni e le resistenze del potere centrale sicuro di potere interferire nella disciplina del controllo contabile dell'attività amministrativa delle Regioni e degli enti nelle condizioni tipiche della fattispecie sottratte al controllo di legittimità, ha propiziato nella sede legislativa in cui è maturata ulteriormente la finanziaria statale, un rafforzamento ulteriore della funzione attribuita alla Corte dei Conti.

Tanto era necessario “ai fini della tutela” del principio di unità economica e di coordinamento della finanza, assunto come fondamentale per la uniformazione armonica della normativa di competenza secondo la ripartizione da concretizzare in attuazione delle innovazioni del testo costituzionale. In termini di normativa si provvede nella seconda parte dell'art. 1 (commi 166-175) della legge statale n. 266 del 2005, laddove disposizioni di adattamento per la nuova pratica giuridica estendono e consolidano per la Corte dei Conti competenze e poteri di controlli più incisivi con l'aggiunta di prerogative circa l'opportunità di definire “unitariamente criteri e linee guida” per gli organi di revisione interna degli enti locali, di applicare “misure correttive [...] e limitazioni [...] in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno” e sulla relativa osservanza, vigilare e, occorrendo, adottare “specifiche pronuncia” (commi 167-168) verso le sanzioni previste nel Patto interno.

Ciò spinge la parte del potere di coordinamento contabile attribuito alla sezione di controllo della Corte dei Conti ben oltre quello in precedenza previsto con funzione di semplice collaborazione e disponibilità consultiva in materia di contabilità dalla

legge statale 5 giugno 2003, n. 131 nella parte intestata all'attuazione dell'art. 117 Cost. Questa, per il medesimo concetto ne identifica il fondamento nell'esigenza di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti autonomi di cui al successivo art. 119 e di quelli del Servizio sanitario nazionale in relazione appunto al contenuto del "patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", con finalità di regolare e "sana gestione finanziaria e contabile" ⁽²⁹⁾.

Anche il pensiero che sulla portata della novità dispositiva dei due commi 167 e 168 viene espresso in sede organizzativa dalla sezione autonomie della Corte dei Conti nelle "linee guida per il controllo sulla gestione degli enti" è nel senso che tali norme "sono espressamente motivate da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica" ⁽³⁰⁾.

In questa visuale la pronuncia "per gravi irregolarità" di cui al citato comma 168, verso le sanzioni previste dal Patto interno, dovrebbe essere rivolta a censurare soltanto "questioni strettamente finanziarie e contabili e di rilievo tale da mettere in forse l'equilibrio di bilancio e non consentire all'ente di concorrere alla realizzazione degli obiettivi generali della finanza pubblica" ⁽³¹⁾.

(29) L'art. 1, c.168, della finanziaria in esame, prevede la "sana gestione" come una delle caratteristiche indispensabili di buona finanza da difendere, mediante un rafforzamento dell'attività di controllo contabile per il mantenimento degli equilibri di bilancio, dai "comportamenti difformi" degli enti locali che, assieme al mancato rispetto del patto di stabilità interno, compromettono la possibilità di concorrere alla realizzazione degli obiettivi generali e rendono legittime le misure correttive, come da nota che segue.

(30) Delibera 27 aprile 2006, n. 6. Con quest'atto di determinazione che, negli sviluppi delle prime rilevazioni di "mancato rispetto del patto di stabilità o di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria", prevede nella procedura una fase "istruttoria in contraddittorio con le amministrazioni interessate", assume rilevanza la finalità della normativa di scongiurare i rischi di ripercussioni che sugli equilibri di bilancio possono provenire da quelle gravi irregolarità contabili e finanziarie che le amministrazioni abbiano omesso di eliminare con i necessari interventi correttivi dopo il referto relativo.

(31) La consapevolezza di una più estesa impegnativa funzione della competente sezione della Corte dei Conti si rivela nella previsione di un adeguato rafforzamento

c) *La legge regionale toscana 9 febbraio 2006, n. 3*

Non dunque soluzione di carattere transattivo c'è nell'adesione del legislatore toscano (visto prima come uno dei più mentovati produttori regionali di contenzioso contro il Potere centrale), che a mezzo della legge n. 3 del 2006 oggetto della presente trattazione, ha ritenuto al riguardo di formulare giustamente disposizioni con le quali nella sostanza, accettando siccome legittima l'imposizione dei vincoli stabiliti dalla Finanziaria nella dichiarata forma dei principi di coordinamento, ad essi uniforma l'esercizio autonomo della propria potestà normativa nella programmazione della spesa relativa al triennio 2006-2008.

E tanto dimostra di voler fare nell'esordio stesso della legge

delle risorse in organico sino a giustificare la deroga al divieto di assunzione imposto per il triennio 2005-2007 dalla legge n. 311 del 2004, come operata dal comma 175 della finanziaria in argomento la quale già nel precedente comma 169 per sopperire in via d'urgenza alle remore delle formalità concorsuali, non ha mancato di contemplare la facoltà per la stessa di avvalersi della collaborazione temporanea di esperti qualificati esterni alla pubblica amministrazione.

E per i casi di responsabilità in generale si provvede nella stessa *occasione legis* come disposto dal comma 174 con il quale, al fine di assicurare "una più efficace tutela dei crediti erariali si opera l'interpretazione autentica dell'art. 26 del r.d. 13 agosto 1933, n. 41 mediante l'estensione dei poteri di azione del Procuratore regionale della Corte dei Conti sino ai limiti di quelli previsti dal Codice di procedura civile, "ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale" secondo la disciplina della normativa civilistica.

Ad assicurare un uso più efficace possibile delle rafforzate prerogative di controllo attribuite in materia alla Corte dei Conti, il comma 175, derogando alla norma di specifico divieto contenuta nell'art. 1, l. 30 dicembre 2004, n. 311, consente alla stessa di reclutare "a tempo indeterminato" per le sezioni regionali di controllo, personale di area C con adattabile preparazione di base. Al fine di prevenire incidenze negative sul "corretto svolgimento delle funzioni" per carenza di risorse nelle more del bando e delle pratiche di rito, soccorre in anticipo il comma 169 che consente di far fronte in via immediata alle esigenze proprie ed a quelle delle sezioni regionali, con la collaborazione di "esperti anche estranei alla pubblica amministrazione".

E per dare infine un corollario di consolidamento del potere di controllo in argomento, il comma 174, al fine di assicurare in prospettiva "una più efficace tutela dei crediti erariali" per i giudizi di responsabilità, pone criteri di interpretazione autentica della vigente normativa sostituendone in sostanza l'intero contenuto con quello più ampio e consistente del Codice di procedura civile sulle azioni di conservazione delle ragioni creditorie di natura civilistica.

in argomento per l'appunto intitolata "alla razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica". Difatti, quel che essa non ha inteso accettare come imposizione di dettaglio da parte del potere centrale, viene in sede di esercizio delle prerogative di autonomia normativa operato ai fini di una valutata limitazione della spesa annua "per il personale in servizio a tempo determinato e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa", da calcolarsi per il ricordato triennio 2006-2008, entro il limite di quella che allo stesso titolo risulta determinata al 31-12-2005, di una riduzione al 50% di quella occorrente per la remunerazione di studi, per il conferimento di incarichi professionali e di consulenza, per la formazione (c. 1, lett. a)-c).

Le previsioni arrivano sino al controllo degli oneri finanziari derivanti dal trasferimento di personale alla Regione per funzioni attribuite o delegate dallo Stato o, infine, al rimedio estremo della formale variazione di bilancio per le eventuali eccedenze "rispetto ai limiti posti al complesso della spesa"(commi 2 e 3). In forza dell'art. 2 (c. 1) successivo si impongono all'osservanza da parte degli organismi ed enti dipendenti dalla Regione medesima con i riferimenti al complesso di spesa, l'esonero, le mitigazioni ed i criteri di quantificazione per i casi di cui ai commi 2-5 della norma stessa.

Più in dettaglio si dispone che per verificare il rispetto dei limiti imposti dall'art. 1, c. 139, legge n. 266/2005, devono essere incluse tra le voci considerate ai fini del calcolo relativo oltre alle spese concernenti le funzioni attribuite da parte della Regione anche quelle necessarie all'esercizio delle funzioni conferite dall'Unione europea, dallo Stato e dalla legge regionale con decorrenza dall'1 gennaio 2005; mentre in relazione al limite fissato dal comma 198 dello stesso articolo, gli organismi e gli enti dipendenti che ne abbiano tempestivamente attestato il rispetto con provvedimento approvato dal collegio dei revisori, "non sono tenuti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 del precedente art. 1.

E come ultimo incentivo al "contenimento delle spesa regionale" c'è la previsione del comma 5 in forza del quale, se nel

biennio 2005 e 2006 detti organismi ed enti hanno conseguito utile di esercizio, questo dovrà essere valutato in sede di quantificazione del “trasferimento regionale per spese di funzionamento relativo all’esercizio in cui l’utile è accertato”.

Nel contesto degli obiettivi di unità economica e finanziaria, il riferimento specifico ai principi espressi di contenimento, minuziosamente delineati sotto tutti i necessari aspetti dall’art. 1 della legge statale, è fatto relativamente a quelli finalizzati alle economie sulla spesa corrente secondo il disposto del comma 139, ai criteri di calcolo posti dal comma 142 ed al limite di cui al comma 198 sul complesso della spesa “di personale”.

7. Il decreto legislativo 26 aprile 2006, n. 170

L’impostazione e le ragioni del presente lavoro non richiedono più che un riferimento marginale a questo decreto delegato, la cui emanazione si è verificata dopo il materiale compimento d’opera.

Volendo ad esso riconoscere il valore di una prima meta, si possono considerare finalmente portate a termine le ingrate fatiche di ricognizione e raccolta di quei principi fondamentali “espressamente determinati [...] o desumibili dall’ordinamento positivo”, che la legge n. 131 del 2003, nel quadro ancora vuoto di un programma operativo di adeguamento alla nuova normativa costituzionale aveva delegate al Governo in via transitoria e sostanzialmente succedanea, onde consentire alle Regioni l’esercizio delle attribuzioni di autonomia per l’emanazione della legislazione concorrente di competenza in materia di finanza propria.

La materia specifica oggetto del mandato consiste nel reperimento dei principi strumentali alla realizzazione degli obiettivi di armonizzazione dei bilanci pubblici diretti ad assicurare una pratica giuridica di unità economica in materia di finanza, per alleviare allo Stato come unico diretto responsabile verso la Comunità Europea, il pesante carico di quegli obblighi connessi in particolare ai vincoli di spesa posti dal noto Patto di stabilità,

che sarebbe stato impossibile onorare lasciando fuori controllo la parte considerevole di competenza delle Regioni e degli altri enti territoriali.

Estratto in gran parte da fonti normative come il d.lgs. n. 76 del 2000 ed il testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000), c'è un articolato denso di contenuto ma senza ragioni di pretese creative, trattandosi di modesti risultati prodotti da un'attività delegata per la raccolta limitata di elementi e dati esistenti nel vigente sistema.

Per la quale attività, specialmente nella seconda parte del testo, il legislatore delegato sembra eccedere nel riproporre, più che principi, dettagliate disposizioni normative di disciplina per la parte tecnica relativa alla strutturazione interna dei bilanci a tutti i livelli di governo, agli equilibri degli stessi, alle implicazioni contabili che lo interessano ed alle vicende che ne possono causare necessità più o meno consistenti di correttivi di assestamento e variazioni.

Non manca ovviamente l'intestazione di un articolo all'obiettivo dell' "unità economica della Repubblica" (art. 2), ispirato ai principi espressi dagli artt. 117 e 119 Cost. e fondato sulla necessità che i titolari di gestione della finanza decentrata siano impegnati a concorrere assieme al legislatore statale, condividendone la responsabilità, "al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti" dai rapporti e dai connessi vincoli nazionali con l'Unione europea, nella specifica osservanza del "patto di stabilità e crescita".

L'esordio è dato (art. 1) con la specificazione di due finalità collegate, consistenti rispettivamente nei caratteri dell'omogeneità "dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile delle regioni e degli enti locali, rispetto al bilancio dello Stato", come oggetto della "armonizzazione dei bilanci pubblici".

Ricorrono qua e là, in rubrica o nel testo sostanzialmente normativo di 32 articoli, enunciazioni scontate di principi come tali noti del genere di quelli che riguardano l'equilibrio del bilancio, la trasparenza, la leale collaborazione in materia di informativa reciproca, insieme con altri che nella prassi più propriamente si addicono a caratteri strutturali, anch'essi necessari,

come l'annualità, l'universalità, la veridicità, l'integrità, la confrontabilità e simili.

Nulla del concetto di principi nel significato più evoluto, sembra agevole riscontrare in agglomerati che formano testi (artt. 13 e 14) nei quali non è resa a sufficienza l'idea di quelli segnati nella rispettiva rubrica.

La delega al Governo era stata conferita dalla citata legge n. 131 del 2003, art. 1, commi 3 ss., per la ricognizione dei principi fondamentali "desumibili dalle leggi statali vigenti", la cui esistenza è necessaria e sufficiente a consentire, finché mancano quelli che devono essere "espressamente determinati dallo Stato", l'esercizio provvisorio da parte delle regioni della potestà legislativa consentita nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente. Il mandato, è stato, a sua volta, esteso all'osservanza di altri principi come quelli della esclusività, adeguatezza, proporzionalità ed omogeneità, ed assoggettato a direttive di criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari".

L'esecuzione della delega, già falciata e ridotta in salvataggio a "configurazione minimale" dalla Corte costituzionale che ne aveva dichiarato illegittima la parte esplicativa di essa contenuta nei commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge n. 131 del 2003 (³²), ha potuto maturare, nel clima ostile di un pesante accumulo di pareri negativi qua e là formulati in corso d'opera, frutti assai modesti con il d.lgs. n. 170/2006 di non eccelsa fattura. Ciò è rilevabile sia in relazione al tempo assorbito dalle procedure che specialmente in proporzione della mobilitazione di forze istituzionali tecniche consultive e politiche a partecipazione democratica.

32 Corte cost. n. 280/2004 e note a commento di A. RUGGERI: Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla Legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost. nn. 236, 238, 239, 280/2004), in *Federalismi.it*, n. 22/2004 ; F. DRAGO: Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali, in *Federalismi.it*, n. 22/2004

8. Conclusioni

Si può ricavare da quanto sopra constatato con le due leggi in commento, la visione di una maniera appropriata di svolgere e concludere di concerto le formalità di produzione normativa, nella fase propedeutica di indirizzo e pianificazione ed in quella consecutiva di corretta uniformazione per l'esercizio delle competenze rispettive in capo allo Stato ed alle Regioni.

Tra gli effetti positivi di immediata rilevanza sta ad emergere, quel canone qualificato di "leale collaborazione", spesso per molti versi fatto oggetto di abuso nel linguaggio di sospetta retorica di vari contesti paragiuridici, che si prospetta con l'essenza reale di presupposto indispensabile alla compatibilità e coesistenza dei distinti poteri legislativi coinvolti.

Per i migliori sviluppi delle indicate vicende legislative, propiziate – almeno in queste evenienze – con opportuna fermezza e logicità dalla Corte, il sistema delle fonti di diritto positivo nella parte specifica generata dalla legge di riforma costituzionale non può fare a meno di assumere simili regole di condotta fra le proprie componenti essenziali.

Di per sé il significato del concetto relativo può comprendere valori determinanti di spinta sufficienti per farsi qualificare principio fondamentale tutte le volte che l'attività di collaborazione, anche senza aggettivi, ha il significato della compartecipazione paritaria di due soggetti, è diretta alla realizzazione di obiettivi convergenti nel bene comune e si svolge in un contesto armonicamente articolato di interessi generali.

Ma l'imposizione del valore aggiunto nell'attributo di lealtà come presupposto essenziale di ulteriore garanzia d'efficacia, ne conferma la formula e ne rafforza l'attitudine alla migliore, forse unica, via di realizzazione della riforma costituzionale.

Son regole, quindi, che rappresentano per l'interprete sin dal primo approdo nella scienza giuridica di ispirazione democratica i principi che la dottrina classica ispirata al giusnaturalismo aveva a suo tempo rappresentato come entità preesistenti all'intero complesso ordinamento nazionale a cui hanno fornito linfa esistenziale, destinate a reggerlo nella posizione di "piloni

fondamentali” della struttura portante. E sono per ciò stesso regole che, assai prima di arrivare al consueto canonico rito consensuale di relativa esecuzione, hanno bisogno di esplicitarsi in elementi concettuali e comportamenti conformi ai valori essenziali compresi nella vera cultura giuridica, senza la quale non finirà mai di arrancare, ben oltre i ritardi abituali, ogni prossimo tentativo di sviluppo nel processo necessario di attuazione dell'autonomia.

Anche nelle riflessioni più aggiornate della moderna dottrina, principi della natura di quello di “leale cooperazione”, “non esprimono nulla di nuovo, ma danno un nome ed un volto normativo ad esigenze che stanno nello strato più profondo delle fondamenta su cui si eleva l'edificio costituzionale [...]”⁽³³⁾.

Per le rilevazioni di pratica giuridica, si è rivelata di proporzioni abnormi la casistica del contenzioso che si ritiene dovuto alle remore paralizzanti nella fase di attuazione provocate non sempre in buona fede da una classe politica irresponsabile da cui nessun benefico impulso è venuto per l'attività legislativa necessaria e sufficiente.

Di fronte alla complessità del pleorico accumulo di vertenze, si è rafforzato quel vizio della giurisprudenza costituzionale, coltivato dalla Corte e radicato negli anni, di barcamenarsi da sola funzioni aggiuntive come quella di assicurare in qualche modo il normale sviluppo della normativa costituzionale nella sua naturale pratica giuridica.

Ciò non ha mancato di condizionare le visuali interpretative che, salvi i meriti di spinta alla collaborazione riconosciuti nelle pagine che precedono, la Corte medesima ha ritenuto di formarsi nella direzione del salvataggio purché fosse qualche volta a scapito della possibilità di essere coerente nella progressione dei giudizi su materie simili, se non su casi analoghi della stessa materia, con la conseguenza di non occasionali discontinuità di orientamento che tanta critica di disappunto ha provocato nei commenti della dottrina⁽³⁴⁾.

(33) R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, p. 13.

(34) R. BIN, *Il principio*, cit.

Quel che preme intanto rilevare è che il principio di “leale collaborazione” si mostra ad ogni effetto differente rispetto a quelli affidati dagli artt. 117 e 119 Cost. alle cure istitutive del legislatore statale come condizione di procedibilità per la produzione della legislazione concorrente. Nella sua essenza si riflettono valori e canoni connaturati al concetto di comportamento nella gestione congiunta dei rapporti interni degli Stati che si ritrovano uniti nelle Nazioni a struttura federale.

Un principio, quindi, che nella concretezza tutta italiana delle problematiche giuridiche viene ora qui a riproporsi per garantire il reciproco rispetto degli ambiti di competenze e prerogative spettanti allo Stato e alle Regioni come imprescindibile fonte di ispirazione alla correttezza. È infatti di loro comune interesse la regola della concordia ogni qualvolta la produzione legislativa richiede per la relativa legittimità il concorso di entrambe le parti nei limiti rispettivi e secondo le indicazioni delle norme costituzionali ⁽³⁵⁾.

Si tratta, dunque, di una linea-guida che i titolari interessati del potere ripartito di legislazione specifica nella particolare materia di finanza pubblica non possono mai fare a meno di seguire per dimostrarsi l'un l'altro reciproca affidabilità prolifica di reali effetti costruttivi, avverso l'intralcio di più o meno volontarie invasioni di campo e senza le remore conseguenti portate dalle reazioni relative di contrasto.

E mentre si ha notizia di ulteriori casi di persistenza nella coltivazione del seme della discordia, giova indicare in tutta la sua rilevanza l'utilità della non impossibile collaborazione ispirata a piena lealtà reciproca anche ai fini di un necessario riaspetto del quadro istituzionale. Questo, infatti, per sua natura mal

(35) Per la relativa tesi in generale espressa sull'argomento, si torni a R. BIN, *L'interesse nazionale*, cit., pp. 1220-1221. Con la riforma del 2001, “si sono ridefinite le sfere di attribuzione, ma soprattutto si è rivoluzionato il criterio di fondo dell'ordinamento dei rapporti tra Stato e Regioni [...] come enti pariordinati, tenuti a collaborare per tutto ciò che attiene agli interessi comuni, gli interessi della loro casa comune, la <Repubblica>. Nella nuova formulazione della normativa costituzionale, è implicita l'indicazione della forma “paritaria” di leale collaborazione come l'unica per la tutela delle esigenze unitarie non più in potere dello Stato “ispirato a supremazia. Un cambiamento radicale di prospettiva”.

sopporta la posizione della Corte in materia, portata in questi anni al vertice estremo di una funzione di supplenza – piuttosto irrituale in relazione alla eccezionalità che la dovrebbe caratterizzare – per l’attuazione della normativa costituzionale di decentramento del potere di gestione della finanza pubblica.

Potrebbe così ritornare la stessa ad assumere il carattere naturale di interprete limitatamente alla necessità di soluzione dei casi relativi a dubbi fondati e ragionevoli in merito alla legittimità costituzionale di determinate leggi, fermo il potere con tutte le prerogative possibili, di continuare proficuamente a svolgere nella normalità la sempiterna opera di formazione ed elaborazione del diritto costituzionale vivente.

Nell’osservanza del principio di reciproca “leale collaborazione”, come chiave di apertura universale di tutte le porte di accesso alle soluzioni occorrenti, si potrà rendere chiara ed agevole, allora, un’impostazione più trasparente del complesso dei rapporti fra il potere normativo ancora “centrale” e quello “periferico” in materia di legislazione concorrente ⁽³⁶⁾.

Con l’emanazione e la conseguente pratica applicazione della normativa sulla garanzia di unità economica e di equilibri di bilancio nel rispetto degli impegni comunitari, diverrebbe normale il riferimento unico al contenimento anche rigoroso del disavanzo nelle spese. E non mancherebbero, sia per le Regioni che per gli enti territoriali, ragioni di buona volontà e possibilità di individuare in via preventiva e superare di comune accordo dubbi e diffidenze in prospettive di cause reali o potenziali di quelle “gravi irregolarità contabili” che la normativa statale fa oggetto di attento impegnativo controllo tramite la Corte dei Conti.

Ma una tale forma di organizzazione deve assolutamente a tal fine essere collocata fuori dallo schema consueto di contrasti ispirati ad inammissibili finalità ostruzionistiche di politica pratica, nello stesso tempo ovviando alla necessità di mutare la gestione del processo di relativa attuazione rimasto lento, stentato

(36) A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi*, cit., che nella “leale cooperazione” vede “un grimaldello che apre tutte le porte, quando si sono smarrite le chiavi originali”.

e privo di prospettive di reale soddisfacente conclusione.

Soltanto in una dialettica di incontri sviluppata con scienza e coscienza del concetto costituzionale di autonomia politica, sarà possibile trovare l'utilità di apporto costruttivo connaturata a pratiche di accordi scritti e, preferibilmente, non negoziali: *in memorandum*. Liberi, in altre parole, dalle pastoie dibattimentali ostruzionistiche e defatiganti, che non abbiano come obiettivo se non qualche occasionale necessità di interpretazione congiunta e chiarificazione adeguata.

Il tutto in prospettiva di attuazione a partecipazione generale in funzione propedeutica di delineazione e delimitazione delle competenze e dei connessi poteri normativi spettanti rispettivamente allo Stato o alle Autonomie locali nelle sedi apposite: da quelle chiamate Conferenze⁽³⁷⁾ sino al massimo invano da tempo in dottrina invocato come Camera delle Regioni.

Nelle quali sedi, inutili si riveleranno tutti gli sforzi della dottrina⁽³⁸⁾ impegnata nella progettazione ed elaborazione di meccanismi, formule rafforzate, moduli concordatari di ampio respiro per il coinvolgimento di sempre più numerose rappresentanze istituzionali, di fronte alla mancanza di quei ricordati valori nella fase di predisposizione al confronto. Senza la cultura e la conoscenza di tale forza di unificazione, la quale nel

(37) Sul sistema delle Conferenze, v. R. BIN, *Le deboli istituzioni della cooperazione, nota a Corte costituzionale n. 507/2002*, in *Forum costituzionale.it*, il quale rileva che “la natura ambigua delle Conferenze e l'estrema informalità delle procedure decisionali in esse seguite pregiudicano l'affermazione di un ruolo preciso per questi organi e la piena efficacia delle loro deliberazioni” e ciò determina una situazione per cui “a fronte di un peso politico che appare in via di consolidamento, sta il fatto che la Conferenza per lo più delibera senza votare”. Viene inoltre evidenziato che “un elevato tasso di informalità domina dunque il funzionamento delle due Conferenze: ma ciò non deve affatto sorprendere, perché è perfettamente coerente con ogni altro tratto che le caratterizza. Sono organi essenzialmente politici sia come composizione che come modalità di funzionamento ed “efficacia dei propri atti”. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3/4/2000, p. 473 ss.; P. CARROZZA, *Gli accordi tra Stato, Regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1168 ss.; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, fasc. 1.

(38) A. RUGGERI, *Quale sistema*, cit., p. 26 ss.; R. BIN, *Le deboli istituzioni*, cit; G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli*, cit., p. 988.

massimo dell'essenza si esprime con il potere-dovere di "lealtà" nella collaborazione generale, i frutti già numerosi dell'esperienza corrente stanno ad ammonire che neanche a spingere l'apertura partecipativa sino ai rappresentanti delle Circoscrizioni ed oltre, si riuscirebbe a conseguire l'apporto necessario per assicurare una risposta adeguata alle crescenti esigenze di tempestività nella via di risoluzione dei noti problemi che paralizzano le procedure di attuazione della riforma costituzionale.

Da ciò l'auspicio di una sempre più chiara coscienza del dato di fatto che prova la dannosità di ingiustificati ritardi quali non se ne sono evitati a causa della complessa macchinosità delle procedure semplicemente ricognitive dei principi esistenti come previsto dalla legge n. 131 del 2003, in merito alle quali nulla da nessuno è stato fatto per evitare il decorso non indifferente di quasi tre anni del tempo di attesa del d.lgs. n. 170 del 12 aprile 2006 che, a sua volta, porta a cinque il totale riferibile all'avvento della legge di riforma n. 3 del 2001.

E, a prescindere dalla modestissima entità degli effetti di tale fase di innesto, ne sono realmente maturate di considerazioni critiche in corso d'opera nella dinamica delle fasi propedeutiche: dalle Conferenze sino ai lavori parlamentari, al parere più tecnico degli organi consultivi, laddove ingiustificabile e nocivo è stato giustamente giudicato ogni ricorrente seppur evitabile accumulo di ritardi.

Sotto altri determinanti aspetti, la valutazione conclusiva degli effetti portati dalle vicende giuridiche fatte oggetto di questa sintetica trattazione, consente di intravedere i segni concreti di una tappa molto significativa (forse la prima del genere) nel lungo difficile cammino indicato dalle esigenze naturali di una adeguata normativa di attuazione della corrente riforma costituzionale.

Al riguardo, in condizioni politiche di più normale e degna evoluzione si sarebbe di certo evitato il peso di remore tali e tante da non propiziare nulla di buono a rimedio dell'incertezza accumulata nel tempo dal programma di entrata a regime dell'autonomia, espressamente riconosciuta e contestualmente attri-

buita, in un quadro nuovo di proporzioni istituzionali e di equiparazione dei diversi livelli di potere per la futura convivenza in armonia nell'edificio comune di proprietà della Repubblica madre loro.

E più a monte, nell'alternanza dei poteri politici, in cui la maggioranza e l'opposizione di governo influenzano il comportamento delle Regioni nei rapporti con lo Stato, gli effetti negativi prodotti dalla costante frapposizione e restituzione puntuale di ostacoli reciproci, insieme con la mancanza di un comune contributo partecipativo ad ogni occasione di aggiornamento della Costituzione, stanno a dimostrare la dannosità che ne consegue per l'interesse generale.

Di simili effetti, dopo quelli sofferti nella decorsa e nella precedente legislatura, ne sono temibili tanti fra gli altri che, prima e durante il recente avvio della nuova, si sono prospettati in fotocopia secondo gli usi di interventi "a colpi di maggioranza"⁽³⁹⁾ e puntigliose rivalse con "rimedi" riparatori a mezzo di *referendum* abrogativi.

Effetti che non potranno essere evitati se non fermandosi tutti a cercare indietro nel tempo di riscoprire le vere radici della nuova identità del principio di leale collaborazione in quello spirito repubblicano di cui fu animata l'attività unitaria "discordemente concorde" delle differenti rappresentanze politiche presenti nella Costituente. Sarà così più agevole e proficuo diffondere alla comprensione generale il senso delle sopraesaminate scelte legislative per la ripartizione delle competenze e delle attribuzioni di rispettiva spettanza, anche nei casi di opposte formazioni politiche fra i diversi livelli di Governo con il ripudio, all'occorrenza, di ogni forma di contrasto ed ostruzionismo reciproco a tutti i costi.

(39) A. RUGGERI, *Quale sistema*, cit., p. 2 ss. "una Costituzione di parte [...] è una <non Costituzione>, che si delegittima da sé e che, peraltro, alimenta [...] pratiche di varia origine e di non uguale segno ma accomunate dalla tendenza a discostarsi dal solco dalla Costituzione stessa tracciato"; G. PITRUZZELLA, *La politica costituzionale*, cit.