

## **L' art. 1, comma 206, della Legge Finanziaria 2006: legge di coordinamento o invasione d'autonomia?**

*di Gaia Rubba(\*)*

### **Introduzione**

Dispone la Legge finanziaria 2006 (art. 1, commi da 198 a 205) che nel triennio 2006-2008 gli Enti locali (oltre alle Regioni) non possono prevedere per il personale una spesa superiore a quella del 2004, ridotta dell' 1%, non computando le maggiori spese per arretrati previsti dalla contrattazione collettiva e le ulteriori spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi medesimi. La detta disposizione, così come anche altre sempre relative al personale, è espressamente qualificata dal legislatore "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione" (art. 1, comma 206).

Non pare, però, che basti al legislatore titolare espressamente una disposizione come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica per chiudere il problema circa la legittimità costituzionale, e la efficacia in termini di attuazione del coordinamento, della disposizione medesima.

Anche perché la problematica va inquadrata nell'ambito della mancata attuazione normativa dell'art. 119 della Cost. e, conseguentemente, dell'art. 117, nonché facendo riferimento alla "risposta" della Corte Costituzionale a tale situazione.

Si cercherà, pertanto, di arrivare ad un esame critico della citata disposizione seguendo proprio tali linee guida.

### **1. L' inattuazione normativa dell'art. 119 della costituzione**

L'art. 119 della Costituzione, nella nuova formulazione introdotta dalla Legge cost. n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, detta una serie di regole la cui intelligibilità risulta, però, legata al coordinamento sistematico con altre previsioni del nuovo Titolo V relative al federalismo fiscale.

L'art. 117, secondo comma, lett.e), Cost., riserva, infatti, alla legislazione esclusiva statale la materia del "sistema tributario e contabile dello Stato" ed il terzo comma dello stesso art. 117 attribuisce alla competenza concorrente la materia dell' "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Nel confronto tra le due disposizioni, la competenza esclusiva statale appare, quindi, limitata solo al sistema tributario dello Stato ed ai principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario. Poiché, inoltre, il quarto comma dell'art. 117 Cost. prevede la competenza regionale esclusiva in relazione alle materie "innominate", ne dovrebbe conseguire la competenza esclusiva delle Regioni in relazione ai tributi non istituiti dalla legge statale ai sensi della lett. e) del secondo comma dell'art. 117 (e, quindi, in relazione ai tributi regionali e locali).

Il secondo comma dell'art. 119 Cost. sembra confermare quest'interpretazione disponendo: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Il passaggio dalla forma passiva del vecchio testo ("alle Regioni sono attribuiti") a quella attiva del nuovo art. 119 Cost. ("le Regioni stabiliscono") sembrerebbe, infatti, legittimare la possibilità per le Regioni di introdurre autonomamente, e, dunque, prescindendo da una legge statale, nuovi tributi. In altri termini, la tesi della non necessità della legge statale istitutiva, che sotto la vigenza del vecchio art. 119 Cost., appariva decisamente problematica, sembrerebbe ricevere attualmente un supporto testuale maggiore.

A questa ricostruzione sistematica del nuovo dettato costituzionale, che risulta ormai diffusamente condivisa dalla dottrina, e riaffermata nel testo dell'Accordo tra Regioni ed Enti locali, nonché nel documento di sintesi del Comitato tecnico-scientifico dell'Alta Commissione sul Federalismo Fiscale, va aggiunto che la possibilità di riconoscere una pluralità di sistemi tributari regionali deve essere, però, considerata unitamente alla riserva allo Stato dei principi fondamentali del coordinamento tributario.

E' solo nei limiti dei principi del coordinamento che il nuovo art. 119

Cost. prevede, infatti, la possibilità per le leggi regionali di istituire veri e propri tributi regionali.

Pertanto, il problema dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e, di conseguenza del cosiddetto "federalismo fiscale", si sposta sulle leggi di coordinamento, tuttora non emanate in modo organico dal legislatore statale, dal momento che il nuovo Titolo V non prevede alcuna disposizione rivolta a regolare direttamente il passaggio al nuovo regime.

Di fronte a detta situazione, viene, dunque invocata da più parti una "disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, 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, ad un nuovo sistema", così come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37/2004.

## **2. La giurisprudenza della Corte Costituzionale sull' art. 119 cost.: "tributi propri" e leggi di coordinamento**

Le pronunce della Corte Costituzionale relative al nuovo art. 119 Cost. hanno, infatti, raggiunto un numero elevato, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Ponendosi, dunque, come fondamentale, sul tema, il contributo della Corte, sia nella specificazione della dizione di "tributi propri" dell'art. 119 Cost., sia nell'azione sollecitoria, nei confronti del legislatore statale, per l'emanazione delle leggi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e sia, in ultimo, per la difesa del divieto, quantomeno, di non regredire rispetto al grado di autonomia esistente.

Riguardo al primo aspetto, la Corte costituzionale, nel trovarsi a determinare, di volta in volta, la natura dei tributi sottoposti a verifica di legittimità costituzionale, ha concluso, secondo costante orientamento, per la natura di tributo statale e non "proprio della Regione", nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., dei tributi comunque istituiti e disciplinati dalla legislazione statale.

Questi ultimi, infatti, per quanto rimessi in concreto alla disciplina ed alle determinazioni delle Regioni, in quanto istituiti con legge statale, nella stessa, in ultimo, trovano la legittimazione della propria autonomia impositiva.

Per fare degli esempi, la Corte ha definito "tributi statali attribuiti alle Regioni", cosiddetti tributi propri "derivati", la tassa automobilistica regionale (sentenza n. 311/2003); l'IRAP (sentenze n. 296/2003; n. 297/2003; 37/2004; 241/2004); il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (sentenze n. 335/2005; n. 397/2005).

Nella sentenza n. 311/2003, infatti, la Corte precisa: "*..... il legislatore statale, pur attribuendo alle Regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa (automobilistica regionale) unitamente ad un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, nonché l'attività amministrativa relativa alla riscossione ed al recupero della tassa stessa, non ha tuttavia fino ad ora sostanzialmente mutato gli altri elementi costitutivi della disciplina del tributo. In questo quadro normativo, quindi, la tassa automobilistica non può oggi definirsi come "tributo proprio della Regione" ai sensi dell'art. 119, secondo comma, della Cost., dal momento che la tassa stessa è stata "attribuita" alle Regioni, ma non "istituita" dalle Regioni. Si deve quindi ribadire che allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali .....*".

Secondo la sentenza n. 296/2003: "*..... la circostanza che l'imposta (IRAP) sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa- nonostante la sua denominazione- non può considerarsi "tributo proprio della Regione", nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Cost., essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale. Ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale dell'imposta.....rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lett. e) della*

*Costituzione.....".*

A proposito dell'Irap, vi è da evidenziarsi che la stessa era stata già definita dalla Corte Costituzionale (nella sentenza n. 138/1999), nel vigore del precedente art. 119 Cost., come un tributo "attribuito" alla Regione dalla legge dello Stato, che ne definisce i caratteri e la disciplina fondamentale quanto a soggetti colpiti, presupposti e materia imponibile, nonostante che, essendo la stessa istituzionalmente destinata ad alimentare la finanza della Regione nel cui territorio avviene il prelievo a carico della rispettiva collettività, all'epoca venisse definita "tributo proprio delle Regioni", in contrapposizione alle "quote di tributi erariali".

Ancora, la sentenza n. 397/2005 conferma che: "*..... si tratta dunque di un tributo (tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi) che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle Regioni ed alle Province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (legge statale n. 549 del 1995). Ne consegue che la disciplina sostanziale dell'imposta rientra tuttora nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e che è preclusa, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale, la potestà delle Regioni di legiferare su tale imposta .....*".

Infine, anche la più recente sentenza della Corte costituzionale n. 2/2006 mantiene costante tale orientamento giurisprudenziale, definendo l'addizionale IRPEF istituita dalla Regione Marche, allo stesso modo delle citate sentenze, come un tributo statale e non "proprio" della Regione nel senso di cui all'art. 119 Cost., nonostante che permangano in concreto ampi spazi di autonomia in capo alle Regioni relativamente alla possibilità di integrazione della disciplina della misura di tale addizionale.

D'altra parte, il problema che resta sullo sfondo di tutte le sentenze della Corte costituzionale che rientrano in detto filone, è, appunto, quello fondamentale della mancata attuazione normativa dell'art. 119 Cost., nei confronti del quale la Corte pare manifesti un atteggiamento di discreta "insofferenza".

Così come quando la Corte afferma che: "*l'attuazione dell'art. 119 Cost. è urgente*" (sentenza n. 370/2003), o nel momento in cui parla di "*salvezza delle eventuali anticipazioni del federalismo fiscale*", nella sentenza n. 241/2004.

Ed anche in quest'ultima, la Corte precisa che il presupposto necessario affinché il nuovo disegno costituzionale dell'art. 119 Cost. possa essere attuato, è che intervenga il legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, non solo dovrà fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma dovrà definire, inoltre, gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed Enti locali.

In mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento non è, infatti, ammissibile, in materia tributaria, l'esplicazione di potestà regionali autonome.

Considerata, quindi, la mancata attuazione da parte del legislatore statale dell'art. 119 Cost., più di recente la Corte costituzionale pare essere giunta ad una nuova visione, maggiormente disincantata, del problema.

Nel senso che, di fronte all'inattuazione dell'art. 119 Cost., la stessa propone quanto meno di recuperare un principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 42/2006), e di tenere ben presente il divieto di regredire rispetto al grado di autonomia esistente.

Se, dunque, allo stadio della legislazione attuale, l'autonomia impositiva delle Regioni trova i maggiori spazi di esplicazione nell'ambito delle integrazioni alla disciplina dei detti "tributi propri derivati", vale, invero, quantomeno il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 Cost., e, quindi, di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli Enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 Cost..

E questo è anche il quadro complessivo che, con profili simili, emerge

dal documento di sintesi del Comitato tecnico- scientifico dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale.

### **3. Prospettive di attuazione dell' art. 119 cost. Nei lavori dell' Alta Commissione sul federalismo fiscale**

L'Alta Commissione sul federalismo fiscale, incaricata dal Governo di formulare proprio i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario coerenti con la riforma costituzionale del 2001, si è trovata, a sua volta, ad operare, per il tempo del suo operato, conclusosi lo scorso settembre, in assenza del presupposto fondamentale della sua attività, che avrebbe dovuto concretizzarsi nell'approvazione, in sede di Conferenza Unificata Stato- Regioni- Autonomie, di un documento di indirizzo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Pur in mancanza di tale accordo- guida, l'Alta Commissione è, tuttavia, riuscita a sviluppare una serie di analisi che sono state alla fine raccolte e trasmesse al Governo.

Tra queste, di particolare interesse per l'attinenza al problema di cui si tratta, è il documento di sintesi predisposto dal Comitato tecnico- scientifico che, assieme al Comitato istituzionale, ha supportato le elaborazioni dell'Alta Commissione.

In breve, la questione del disegno del futuro sistema di federalismo fiscale è affrontata dal Comitato scomponendola nei suoi elementi costitutivi fondamentali:

la stima dei costi standard delle spese degli Enti territoriali;

le caratteristiche desiderabili dei tributi erariali devoluti agli Enti territoriali e delle compartecipazioni ai tributi erariali;

l'assetto ottimale del sistema del sistema di trasferimenti perequativi;

i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nazionale;

il disegno di un sistema di coordinamento della finanza pubblica in generale, e del Patto di stabilità interno in particolare.

Sul lato delle modalità di finanziamento degli Enti territoriali, che è il punto che interessa evidenziare, il Comitato sottolinea come il ruolo primaria nell'autonomia tributaria delle Amministrazioni territoriali, in attesa della futura legge di coordinamento, continuerà ad essere sostenuto dai tributi propri derivati, in particolare dall' IRAP e dall' ICI, e non dai tributi propri autonomi. Difatti, uno spazio troppo ampio lasciato alla "creatività" regionale in tema di tributi propri (e l'ampiezza di questo spazio dipenderà dal grado di pervasività dei principi contenuti nella legge di coordinamento) potrebbe d'altro canto compromettere, a parere della Commissione, la funzionalità del sistema perequativo che fa necessariamente riferimento alle capacità fiscali standardizzate e, quindi, calcolate su tributi e basi omogenee nell'ambito di uno stesso livello di governo.

In tale prospettiva, per mantenere inalterato l'attuale livello di autonomia tributaria a fronte dell'aumento delle entrate connesso alla devoluzione di nuove funzioni, la Commissione ha prospettato come opportuno proprio l'ampliare i margini di intervento consentiti agli Enti territoriali sui tributi propri derivati. In particolare, le possibilità di variazione autonoma dovrebbero concentrarsi sulla manovra delle aliquote, lasciando, invece, la struttura di progressività e la determinazione delle basi imponibili alla normativa nazionale.

Il tutto, nell'ambito della valorizzazione al massimo del principio di leale collaborazione tra i livelli di governo, mediante nuove formule istituzionali e meccanismi procedurali, come sottolineato dal Comitato.

### **4. Il caso dell' art. 1, comma 206, della Legge Finanziaria del 2006**

Venendo al caso dell'art. 1, comma 206, della legge finanziaria del 2006, lo stesso, come anticipato, è stato definito dal legislatore statale una disposizione da considerare "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione". A tale riguardo, si pone l'interrogativo iniziale, se, cioè, può bastare al legislatore qualificare espressamente una disposizione come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, per chiudere il problema della legittimità costituzionale e della efficacia attuativa del federalismo fiscale della disposizione medesima.

Considerati anche tutti i profili problematici, che in concreto si sono posti e si pongono tuttora in riferimento all'emanazione delle leggi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, su cui ci si è precedentemente soffermati, sembrerebbe proprio di no.

Se al legislatore fosse dato, infatti, il potere di qualificare da sé la legittimità costituzionale delle leggi, appare evidente che la Corte costituzionale nel vigente ordinamento non avrebbe alcuna ragione d'essere. Spetta, dunque, sempre alla Consulta la valutazione sulla costituzionalità delle norme, rimanendo ininfluyente ai fini dell'esame dei requisiti di legittimità costituzionale ogni espressa disposizione in materia. Ciò premesso appare, comunque, interessante, in tale contesto, analizzare le ragioni favorevoli e contrarie alla legittimità costituzionale della norma.

La tesi favorevole trova fondamento, in primo luogo, sulla considerazione che rientra nella potestà legislativa dello Stato imporre modalità operative finalizzate al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, connessi con gli obblighi internazionali. Lo ha confermato la Corte costituzionale con la sentenza 26 gennaio 2004, n. 36, ove è specificato che il legislatore statale può legittimamente stabilire vincoli di bilancio nei confronti degli enti locali, nonostante da ciò derivi una compressione dell'autonomia di spesa, laddove tali vincoli siano funzionali a ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari. La giurisprudenza della Consulta ha precisato che l'imposizione da parte della legge statale di vincoli di bilancio attuativi del patto di stabilità trova un confine nel non determinare il dettaglio operativo. Pertanto, il coordinamento della finanza pubblica deve essere posto in essere dalla legge dello Stato mediante una disciplina di principio, che escluda l'individuazione minuta degli strumenti attraverso i quali ottenere il contenimento della spesa. La legge finanziaria per il 2006, in effetti, non specifica in modo puntuale come gli enti locali debbano contenere la spesa entro l'obiettivo della riduzione dell'1% rispetto al 2004. La norma lascia una certa libertà di agire, consentendo agli enti di contrarre le spese per:

- assunzioni a tempo determinato;
- collaborazioni esterne;
- convenzioni;
- somministrazione di lavoro (ex lavoro interinale);
- assunzioni a tempo indeterminato;
- riduzione degli oneri riflessi;
- contrazione degli oneri derivanti dalla contrattazione decentrata integrativa;
- riduzione dei costi connessi al funzionamento degli organi di governo.

Visto l'ampio spettro di azione degli enti locali, e considerando che in effetti la disciplina attuativa del patto di stabilità rientra per sua natura nel novero delle norme di coordinamento della finanza pubblica, si può ritenere che la disciplina della legge finanziaria sia costituzionalmente legittima, in quanto non prescrive vincoli particolari o, comunque, non obbligatori. Rimane, infatti, agli enti la possibilità di modulare gli interventi di contenimento della spesa del personale sulla base di scelte autonome, non fissate in modo obbligatorio dal legislatore.

Sicché, per la prima tesi, la normativa della finanziaria 2006 può qualificarsi come normativa di principio. In particolare, il principio fissato è quello del contenimento della spesa per il personale in misura pari alla riduzione della stessa spesa riferita al 2004 dell'1%. Tale norma basilare, lascia, dunque, una banda di oscillazione, un ventaglio di azione aperto, che consente a ciascun ente di attuarlo secondo le proprie esigenze. Alcuni enti punteranno di più sulla riduzione delle forme flessibili di assunzione. Altri, sul blocco delle assunzioni. Altri, su una diversa dinamica della contrattazione decentrata. Laddove una norma consente, dunque, al soggetto destinatario di scegliere il modo di conseguire l'obiettivo di interesse pubblico da essa previsto con modalità lasciate alla scelta del soggetto attuatore, essa può essere qualificata di principio.

L'opposta tesi si fonda, invece, sulla considerazione che la norma della legge finanziaria è solo in apparenza disposizione di principio. In realtà, ci si ritrova di fronte ad una vera e propria disposizione di dettaglio, che impone alle amministrazioni locali vincoli estremamente stringenti. A sostegno di questa seconda tesi, opera la sentenza della Corte costituzionale 14.11.2005, n. 417. Nel punto 6.3 della sentenza, laddove si accoglie la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti del decreto "tagliaspese" si legge che, affinché una disciplina legislativa statale si atteggi come norma di principio, i conseguenti vincoli di bilancio possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni o degli enti locali a due condizioni. In primo luogo, occorre che i

vincoli abbiano ad oggetto l'entità del disavanzo corrente; in alternativa, solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, i vincoli possono limitare la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. Pertanto, secondo la Consulta, laddove la legge statale imponga limiti all'entità di una singola voce di spesa, essa non introduce più un principio, ma impone un precetto operativo specifico, invadendo indebitamente un'area di decisione propria delle amministrazioni locali. La Consulta per queste ragioni, ritenendo che il decreto "tagliaspese" non avesse fissato limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente degli enti locali, lo ha dichiarato incostituzionale.

La disciplina di contenimento della spesa del personale contenuta nella legge finanziaria 2006 può, allora, essere considerata non un principio, ma una serie di vincoli specifici. Di certo, la specifica norma di contenimento della spesa entro quella del 2004, ridotta dell'1%:

non costituisce regola di contenimento del disavanzo corrente; infatti, non mira a ridurre il disavanzo, ma semplicemente impone una soglia alla spesa possibile;

non è un limite alla spesa corrente nel suo complesso.

Lo stesso legislatore chiarisce, infatti, che la fissazione del limite alla spesa del personale alla soglia di quella sostenuta nel 2004, ridotta dell'1%, è un modo per concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Pertanto, è la stessa legge finanziaria a rivelare che il contenimento della spesa del personale non è uno dei possibili modi per rispettare il patto di stabilità; al contrario, il legislatore statale, ai fini del rispetto del patto, impone una specifica modalità operativa: ferme restando tutte le altre regole per rispettare il patto, gli enti sono tenuti, obbligati a limitare la spesa del personale entro la soglia vista prima. Dunque, nel caso in trattazione, il legislatore statale non solo individua una specifica voce di spesa, ovvero la spesa per il personale, ma individua anche puntualmente un limite di spesa, quella del 2004, ridotta dell'1% ed indica una serie di modalità per ottenere la riduzione della spesa, che, però, essendo limitate a certe voci e non estesa a tutte le possibili spese correnti, configurano il limite alla spesa come specifico e non generale.

Pertanto, se secondo il dettato della sentenza 417/2005 della Consulta e, più in generale, secondo la nuova impostazione del Titolo V della Costituzione, il legislatore dovrebbe agire lasciando ampi margini di libertà agli enti locali o nel ridurre il disavanzo di parte corrente, o nel contenere la crescita della spesa corrente nel suo complesso. Avendo rinunciato, invece, la legge finanziaria a fissare un obiettivo di contenimento complessivo della spesa corrente, specificando regole puntuali sulla limitazione della spesa del personale, sembrerebbe consequenziale affermare, in risposta al quesito posto, che la norma si configura più come regola operativa puntuale, che non come principio.

In ultimo, non si può non aggiungere che il limite di contenimento della spesa vanifica anche, sia pure in parte ed in via potenziale, lo sblocco delle assunzioni derivante dall'emanando DPCM attuativo dell'articolo 1, comma 98, della legge 311/2004. Infatti, dovendosi computare nelle spese complessive di personale anche quelle derivanti da nuove assunzioni a tempo indeterminato, pur autorizzate dal DPCM, qualora dette assunzioni contribuiscano a sfiorare il limite della spesa di personale oltre la soglia fissata dalla finanziaria 2006, dette assunzioni sono, di fatto, non attuabili, a meno che l'ente non decida di tagliare altre voci (i fondi per la contrattazione decentrata o le forme flessibili di assunzione). Il che getta ombre, anche, sulla costituzionalità del sistema di determinazione del tetto delle assunzioni a tempo indeterminato, il quale è stato considerato costituzionalmente legittimo, nella misura in cui la legge dello Stato non fissi percentuali precise di copertura del turnover, ma lasci alla negoziazione in sede di Conferenza unificata la traduzione operativa di vincoli di carattere finanziario. Ma, se dal punto di vista finanziario l'accordo in Conferenza unificata considera attivabili le assunzioni in una certa percentuale del turnover, e, tuttavia, la legge in altra norma fissa un limite alla spesa di personale che, comunque, non consenta di effettuare le assunzioni che Stato, regioni ed enti locali pur hanno considerato possibili, è chiaro che la concertazione rischia di essere solo una formalità. In realtà, la legge dello Stato conserva una forza di incidenza relevantissima nei processi decisionali ed organizzativi dell'ente.

## **Conclusione**

Sembra, dunque, che l'art. 1, comma 206, della legge finanziaria del 2006, lontano dall'essere una disposizione di così indubbia legittimità costituzionale, come nelle previsioni del legislatore, sollevi non pochi dubbi interpretativi e faccia, addirittura, propendere per l'idea che lo stesso si risolva, in realtà, in un limite impositivo specifico per le Amministrazioni territoriali. Non per questo, tuttavia, la questione può essere considerata definitivamente conclusa. Per la circostanza, infatti, che l'esplicazione della potestà autonoma, in materia tributaria, delle Regioni e degli Enti locali, in assenza delle leggi di coordinamento, risulta bloccata, e considerato quanto la mancata attuazione normativa dell'art. 119 Cost. costituisca un nodo centrale per giungere ad un sistema di federalismo fiscale, come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, già il tentativo da parte del legislatore, comunque, di emanare disposizioni che proponessero tale finalità di coordinamento, va incoraggiato e valutato con apertura mentale. Non è semplice, invero, predisporre le invocate leggi di coordinamento, poiché queste per loro stessa definizione devono comunque imporre dei limiti, senza creare indebite invasioni d'autonomia.

Forse un parametro di riferimento potrebbe essere quello offerto dalla sentenza 417/2005, secondo cui la legge di coordinamento ottimale è quella che "stabilisca solo un limite complessivo, lasciando agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa".

(\*) Dottoranda in Istituzioni e politiche ambientali, finanziarie e tributarie presso la Scuola di dottorato in Scienze giuridiche ed economiche della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

#### **Bibliografia essenziale**

Antonini L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: il quadro giuridico dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 3/2004;

Antonini L., *Varco federale per l'Irap*, in *Il sole 24 ore*, 24 giugno, 2003;

Barbero M., *Dalla Corte Costituzionale un Vademecum per l'attuazione dell'art. 119 Cost.* (nota a sentenza Corte Cost. n. 37/2004), in *www.federalismi.it*, n. 5/2004;

Bertolissi, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983;

Caravita, *Il nuovo Titolo V*, Torino, 2002;

D'Auria A., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Il Foro Italiano*, V, 2001;

Gallo F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, n. 2/2002;

Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001;

Zanardi A., *Le prospettive del federalismo fiscale nel documento di sintesi del comitato tecnico- scientifico dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2006.