

**SERVIZI PUBBLICI COMUNALI ESSENZIALI E DIRITTI DEI CREDITORI**

**Sommario: 1) trasferimenti erariali e la “spending review” dei Comuni; 2) sui servizi essenziali dei Comuni; 3) la sentenza della Corte Costituzionale n. 141 del 2016; 4) servizi comunali indispensabili; 5) sui limiti di esecuzione forzata dei crediti; 6) conclusioni.**

**1) TRASFERIMENTI ERARIALI E LA “SPENDING REVIEW” DEI COMUNI:**

Chi ha avuto modo di leggere la stampa locale in questo penultimo mese del 2016, non solo è stato rassicurato per una vicenda concreta interessante la finanza locale dei Comuni Italiani che i parametri costituzionali relativi all'autonomia finanziaria dei Comuni, “*nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*”, di cui all'art.119 Cost. sarebbero rimasti immutati, pur dopo il referendum confermativo del dicembre 2016.

Ma anche ha potuto constatare che lo Stato, ormai da anni, continua a ridurre i trasferimenti erariali agli stessi Comuni, ormai rimasti la principale fonte della finanza comunale, dopo l'abolizione di parte delle quote di entrate IMU, TASI ed addizionale IRPEF.

Il tutto viene giustificato dal principio fondamentale del “*coordinamento della finanza pubblica*” di cui all'art.119 Cost. con l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica che ora potrebbe essere sostituito, qualora fosse confermato il testo di riforma costituzionale con il prossimo *referendum*, dall'introduzione in competenza legislativa esclusiva statale della materia di “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, da esercitarsi secondo quanto sarà disposto da ordinaria legge statale, contenente generali e comuni nonché disposizioni di dettaglio.

L'inciso, di cui al II co. dell'art.119 Cost, per il quale i Comuni e le Regioni stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri e partecipano ai tributi erariali precisamente “*secondo quanto disposto dalla legge dello Stato*”, introduce una espressa riserva di legge statale, anziché la positivizzazione di principi fondamentali, come elaborati dalla Corte Costituzionale, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Ripetesi la materia intera del “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*” potrebbe venir attribuita alla competenza esclusiva legislativa dello Stato, ai sensi della lett.e) del II co, art.117 Cost, secondo la dizione del testo governativo da confermare in via *referendaria*, ~~riducendo~~ così altamente o rendendo privo di significato il principio dell'autonomia finanziaria dei Comuni, di cui al I co dell'art.117 Cost.

Lo Stato è rimasto per anni inadempiente nell'emanazione delle leggi cornice e d'individuazione dei principi fondamentali, assegnando un ruolo suppletivo alla Corte Costituzionale d'individuazione dei criteri generali di “*coordinamento della finanza pubblica*” ed, ora, non solo propone di positivizzare, con la avviata modifica costituzionale del 2016, gli orientamenti della Consulta in materia di finanza pubblica, della quale fa parte pure quella dei Comuni ma anche, data la difficoltà d'individuare detti principi fondamentali ovvero di dettare disposizioni di carattere generale e comune, ora sceglierebbe *con il referendum* anche di attribuirsi una fetta consistente di competenza legislativa esclusiva in materia di finanza pubblica.

Ma si ritorni alla iniziale notizia di cronaca attuale.

E' di questi giorni l'informazione sulla iniziativa, formale intrapresa da alcuni Enti Locali, tra cui Castelfranco e Montebelluna ed anche Codognè per rimanere nell'ex Provincia di Treviso, di richiedere allo Stato la restituzione dei fondi "tagliati" ai Comuni per ben 2.250 milioni di euro in forza dell'art.16 D.L. n.95/2012, convertito in L. n.135/2012 relativo a disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica.

Con sentenza, infatti, della Corte Costituzionale n.129 del 2016 era stata accolta l'eccezione di incostituzionalità per irrazionalità di detta norma riduttiva, proposta dal Comune di Lecce a mezzo dell'ANCI e rimessa dal TAR Lazio, per violazione delle norme 3,97 e 119 Cost.

Secondo la difesa statale, il criterio di riduzione dei trasferimenti erariali per il 2013, pari all'ammontare delle spese sostenute dai Comuni per "consumi intermedi", nei quali rientravano sia le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo comunale sia quelle per l'erogazione dei servizi (ad esempio spese raccolta rifiuti), rappresentava una tappa transitoria del percorso avviato dal legislatore statale per realizzare temporaneamente il contenimento della spesa pubblica cioè la "spending review". Quindi era stato correttamente applicato il principio fondamentale in materia del "coordinamento della finanza pubblica" ex art.119 Cost, poiché non erano travalicati i limiti di transitorietà propri dei principi fondamentali, senza comprendere precetti di dettaglio.

La Corte Costituzionale, a sua volta, ha affermato alla luce del richiamato art.119 Cost., ad oggi vigente, due principi ormai consolidati e costituenti "diritto vivente" in materia:

a) un primo: è legittimo che il legislatore statale imponga ai Comuni vincoli temporanei alle politiche di bilancio, per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali (spending review), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali "(ex multis, sentenze n.182 del 2011, n.207 e 128 del 2010);

b)- un secondo: l'incidenza sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali deve essere mitigata attraverso la garanzia del coinvolgimento dei Comuni nelle spese di distribuzione del sacrificio, che non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione ( sentenze n.10 del 2016; n.188 del 2015 e n.241 del 2012).

Così, in applicazione di questi principi, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità in parte della legge di stabilità impugnata del 2013, non solo per il mancato coinvolgimento degli enti locali, riuniti in apposita Conferenza delle Autonomie Locali ma anche perché il parametro adottato dal legislatore statale per la riduzione delle risorse da caricare ai Comuni, com'era quello della media delle spese sostenute per i "consumi intermedi" del triennio 2010-2012, era irrazionale e non trovava alcuna giustificazione logica.

Infatti, anziché colpire le inefficienze dei Comuni poco virtuosi ed innescare comportamenti di risparmio, l'adottato criterio di "taglio lineare" si prestava a far gravare sacrifici economici in misura maggiore sui Comuni che erogavano più servizi ai cittadini, "a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse economiche".

Da qui l'incostituzionalità dei "tagli lineari" operati ed il conseguente "procedimento di ottemperanza" proposto dai Comuni con richiesta formale di rimborso al Ministero dell'Economia e Finanze, oltre che al Ministero dell'Interno (per il comune di Castelfranco

e di Montebelluna, il rimborso ammonta rispettivamente ad euro 849.214,34 ed euro 640.003,97, somme non indifferenti con i “chiari di luna” che corrono oggi).

Apprendo una parentesi, interessante sarebbe sapere, se questo “*procedimento di ottemperanza*” a sentenza di illegittimità costituzionale sia stata accompagnata anche la domanda risarcitoria a carico dei Ministeri che avevano a procedere ad irrazionali tagli di spesa comunale e quindi ingiusti.

Sul punto, però, s'è pronunciata la Corte di Cassazione, Sez.III, con la recentissima sentenza n.23730 del 22.11.2016, secondo cui, dopo aver premesso che, da un punto di vista dell'ordinamento comunitario, l'inesatta azione legislativa ovvero l'omissione legislativa in violazione del diritto dell'Unione Europea “è un fatto antiggiuridico” e quindi fa sorgere il diritto agli interessati alla rifusione dei danni.

Non così è qualificata quell'attività legislativa, dichiarata costituzionalmente illegittima, come attività antiggiuridica nell'ordinamento nazionale, per cui non si avrebbe illecito con diritto al risarcimento del danno ex art.2043 ovvero indennizzo per inadempimento dell'obbligazione *ex lege* dello Stato. Nell'ordinamento italiano non si assume responsabilità per atti legislativi illegittimi a fronte della libertà della funzione politica legislativa (art.68 co, 1 e 122, co 4 Cost.) Per quelle norme, pur illegittime, dell'ordinamento nazionale, per le quali è approntata la sola tutela data dal giudizio di costituzionalità, viene esclusa una responsabilità per atti legislativi.

Non si registrano segnali difformi nella giurisprudenza (cfr. SS.UU. n.10416 del 2014 e n.10319 del 2016) sulla insindacabilità dell'attività legislativa e sulla esclusione di responsabilità per atti legislativi.

Per cui, rimanendo in tema di riduzione statale di risorse della finanza locale, si pone pressante l'interrogativo, su quali siano i livelli essenziali di prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che i Comuni ( e le Regioni) debbono garantire in tutto il territorio nazionale e che lo Stato dovrebbe aggiornare in via di competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art.117, secondo comma, lett. m), non modificato dalla proposta referendaria del dicembre 2016, salvo l'aggiunta, sostitutiva dei principi fondamentali in materia, data da “*disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare*”.

Sulla differenza tra “*principi fondamentali dell'ordinamento*” e “*disposizioni generali e comuni*”, introdotta innovativamente dalla proposta di riforma costituzionale del 2016, la dottrina sostiene la sua rilevanza: i primi, richiedono una intermediazione normativa; mentre le disposizioni ~~generali e comuni~~ non la richiedono (C.Emanuele Gallo, in Giust. Amm, novembre 2016).

Il che introduce l'ulteriore riflessione di riduzione statale della spesa comunale per servizi a carico dei Comuni.

## **2) SUI SERVIZI ESSENZIALI DEI COMUNI.**

Non si rinviene nel nostro ordinamento definizione espressa ed organica dei servizi comunali essenziali, se non con riferimento a norme statali relative al diritto di astensione dal lavoro dei dipendenti del comparto regioni-autonomie locali, ai sensi degli artt.1 e 2 della L. n.146/1990, come modificata dalla L. n.83/2000.

Così a questa definizione non recente si rinvia.

In forza dell'art.2 dell'Accordo Collettivo nazionale per i dipendenti Locali, come pubblicato in G.U. n.256 del 2002, sono da considerarsi essenziali ben n.9 macrofunzioni comunali: dallo stato civile ed elettorale, all'attività di tutela della libertà della persona e della sicurezza pubblica; dall'igiene, sanità ed attività assistenziali alla produzione di beni di prima necessità, alla raccolta smaltimento rifiuti, ai trasporti, ai servizi concernenti l'istruzione, ai servizi del personale e servizi culturali.

Questi servizi definiti essenziali corrispondono alle funzioni fondamentali del Comune, che è, secondo l'ormai consolidata qualità riconosciuta dalla dottrina (Mortati), ente "territoriale", "necessario" ed "autonomo" della Repubblica in virtù della sua diretta derivazione dalla Costituzione ex art. 114. Per essi lo Stato in sede di competenza legislativa esclusiva deve non solo garantire la continuità di prestazioni indispensabili ad assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati e quindi determinare ed aggiornare i livelli essenziali d'accesso dei cittadini, i c.d. LEA.

Ma anche, estendere questi parametri essenziali d'accesso a tutto il territorio nazionale, se è vero, com'è vero, che si tratta di servizi essenziali comunali e che ad ogni Comune è assegnata una parte del territorio nazionale.

Da qui anche la parametrizzazione dei costi pubblici a carico del privato per servizi comunali essenziali, resta rimessa alla definizione del legislatore centrale.

In quest'ambito non vi è spazio per un'integrazione regolamentare lasciata alle singole Amministrazioni Locali, sia per mancanza di risorse finanziarie dei Comuni per i continui "tagli lineari" ai trasferimenti erariali. Questi sono ripartiti ordinariamente dal Ministero degli Interni, su intesa, rispettosa dei tempi assegnati dalla legge statale, con i Comuni in Conferenza Permanente Stato-Città ed autonomie Locali. I criteri di riparto di detti introiti comunali sono tipici: quelli della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche e di una perequata distribuzione delle risorse, ai sensi del 5 co. dell'art.149 TUEL.

Come pure per mancanza di norme ad hoc, tanto da consentire ai Sindaci dei Comuni di modificare od integrare autonomamente il criterio fondamentale dettato dal legislatore statale sui servizi essenziali e sui loro livelli essenziali di prestazione, da applicarsi in modo necessariamente unitario per tutto il territorio nazionale, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, di cui al primo comma dell'art.118 Cost, che rimarrà comunque invariato dopo l'esito del referendum del prossimo dicembre 2016.

Però, nonostante questa uniformità di garanzia dei servizi essenziali, in Italia si hanno Sindaci che si danno da fare, riuscendo con successo a garantire i servizi minimi essenziali ed altri che piangono e basta.

Tra questi ultimi, a seguito di una ricerca contenuta nel rapporto di un'autorevole società di ricerca ( la SVIMEZ) che aveva ad esaminare i bilanci di sei grandi Comuni Italiani, è emerso che nei Comuni del Mezzogiorno la spesa standard sia metà di quella sostenuta per servizi nei comuni del Nord, con Palermo al minimo.

Il calcolo era basato sul rapporto tra spesa effettiva nel 2011 ed il livello medio risultante dagli enti che erogano il servizio al più alto livello, da cui si desume il fabbisogno.

### **3) LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 141 DEL 2016.**

Ma in materia appare opportuno richiamare l'orientamento della Corte Costituzionale ed, a titolo esemplificativo sui livelli essenziali di assistenza -LEA- e sui parametri di accesso, la significativa sentenza n.141 del 2016 reso su ricorso proposto dalla Regione Veneto (difensore prof. Antonini) con impugnativa di attribuzione avverso la legge del 23 dicembre 2014 n.190 c.d. (legge di stabilità 2015).

La Regione Veneto, tra le altre censure di illegittimità costituzionale, aveva principalmente a sostenere l'irragionevolezza del "*carattere meramente lineare del taglio*", in violazione degli artt.3, 117 e 119 Cost., imposto alle Regioni per acquisti di beni e servizi, in modo generico ed indiscriminato, senza che lo Stato avesse verificato la sostenibilità della riduzione di spesa in relazione alla necessità di erogare servizi pubblici nel rispetto dei livelli essenziali da rispettare dalle Regioni ( si pensi al sistema dei servizi sociali di competenza regionale).

La Corte Cost. su detta censura ha rilevato che il meccanismo statale di riduzione non era di "taglio lineare", cioè di pari importo di riduzione per ogni ambito di spesa per acquisti di beni e servizi ma che lo Stato si era limitato a prescrivere un ragionevole importo complessivo di risparmio, lasciando alle Regioni il potere di decidere l'entità del risparmio e la misura dell'intervento in ogni singolo ambito.

Diversamente da quanto statuito nella precedente sentenza n.79 del 2014 ed in quella più recente, la n.129 del 2016, più sopra richiamata, sulla irragionevole maggior riduzione dei trasferimenti statali per consumi intermedi, applicata proprio a quelle Regioni "più ricche" che avessero comunque assicurato il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), la Corte, ora con la sentenza 141 del 2016, da ultimo citata, ha affermato:

a)-**in generale**, che lo Stato si è avvalso della competenza esclusiva sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per evitare:

- da un lato, che le Regioni potessero fornire servizi inferiori a certi standard
- e, dall'altro, per offrire un criterio di orientamento vincolante alle Regioni ed ai Comuni sui limiti di spesa per orientare le scelte di bilancio, al di sotto dei quali la spesa -sempreché resa efficiente- non sarebbe ulteriormente comprimibile (cfr Corte Cost n.65 del 2016), (cosicchè troverebbe giustificazione l'aggiunta seguente alle materie di precedente competenza esclusiva statale di cui alla lett. m) del 2co. art.117 Cost. e cioè le "*disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare*");

b)- in particolare, ~~nel settore~~ dell'assistenza e dei corrispondenti LEA, costituiti con DPCM del 29 novembre 2001 e da aggiornarsi entro il 31.12.2012 *ex lege* n.189/2012 (termine non rispettato), che detti livelli essenziali erano "*certamente di estrema utilità per orientare le scelte di bilancio delle regioni e degli Enti locali*" ma la loro mancata odierna revisione non assurgeva ad illegittimità costituzionale per violazione dell'autonomia finanziaria di cui all'art.119 Cost., trattandosi di "*intervento statale di coordinamento di finanza pubblica*".

Veniva, pertanto, rigettata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Regione Veneto in ordine alla legge di stabilità 2015.

Non si sa se anche per la legge di stabilità del 2017 sarà proposto ricorso alla Consulta dal Veneto o dalle Regioni ma se questo interverrà non potrà che essere dopo il referendum della prossima settimana, ancorché l'odierno quadro costituzionale in materia

di finanza locale non sia modificato e restino tuttora vigenti le misure di contenimento o vincoli statali di bilancio per gli enti locali.

Queste misure statali di contributo alla finanza pubblica, imposte dall'art.46, co 6 del D.L. n.66 del 2014, oltre a comportare una ulteriore riduzione delle risorse erariali del contributo per l'anno 2017 di euro 3.980 milioni (5.480 milioni di euro per gli anni 2018 e 2019), progressivamente aumentato di anno in anno dal 2016 al 2019, ex comma 681 dell'art.1 della L. n.208 del 2015 (legge di stabilità 2016), debbono essere ripartite tra le Regioni con un'intesa di leale collaborazione, da raggiungere in Conferenza Permanente entro il 31 gennaio di ciascuno degli anni dal 2016 al 2019, pena il DPCM che deciderà in sostituzione, assegnando per ambiti di spesa.

Il che rende attuale per il 2017 l'allocazione di queste misure di contenimento finanziario che non dovrebbero "toccare" od incidere sui livelli di finanziamento dei c.d. servizi comunali indispensabili, che vanno a costituire lo "zoccolo duro" della più ampia nozione di servizi pubblici essenziali dei Comuni, qui in commento.

Diminuendo i trasferimenti erariali e quelli regionali per nuove riduzioni di spesa pubblica, la "coperta" di garanzia dei diritti civili e sociali diventa sempre più corta.

#### **4) SERVIZI COMUNALI INDISPENSABILI.**

La locuzione dei "*servizi locali indispensabili*" viene data dall'art.159 TUEL n.267/2000, il cui secondo comma dispone che non siano soggette ad esecuzione forzata del creditore, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, le somme di competenza degli enti locali destinate a:

- a)-pagamento delle retribuzioni al personale;
- b) pagamenti di rate di mutui prestati obbligazionari scadenti nel semestre in corso;
- c)- espletamento dei servizi locali indispensabili.

Per la definizione di quest'ultima voce si rinvia al DM 28 maggio 1993, secondo cui sono servizi indispensabili dei Comuni i seguenti n.14 servizi: connessi agli organi istituzionali, di amministrazione generale (anagrafe, stato civile ed elettorale), servizio di polizia locale ed amministrativa, di leva militare, di protezione civile, di istruzione primaria e secondaria, connessi alla distribuzione dell'acqua, fognatura, nettezza urbana e viabilità ed illuminazione, ecc.

Si tratta di un elenco, inteso dalla giurisprudenza come tassativo e soggetto ad interpretazione restrittiva, poiché esso costituisce deroga ai principi di responsabilità patrimoniale ex art.2740 c.c., secondo cui "*il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri* ", salvo le limitazioni di legge, come nel caso in esame per i Comuni.

Col che restano escluse funzioni di relevantissimo impatto per la comunità comunale, come i servizi sociali, l'assistenza agli anziani, ai portatori di handicap, i servizi alla scuola dell'infanzia o i servizi culturali (biblioteca), non rientranti in quelli dell'istruzione, oppure la compartecipazione totale o parziale alla spesa per le rette a favore delle persone ospiti presso strutture pubbliche e/o private accreditate di assistenza, i contributi a favore delle persone indigenti e delle famiglie in difficoltà con soggetti affetti da patologie psichiche, ecc

#### **5) SUI LIMITI DELL'ESECUZIONE FORZATA.**

Per cui si pongono due temi sui limiti dell'esecuzione forzata per debiti del Comune, allorché questo Ente Locale, con deliberazione adottata ogni semestre e notificata al

tesoriere, abbia quantificato preventivamente gli importi destinati ai servizi comunali indispensabili di cui all'elenco dell'art.159 TUEL:

**5.1)- il primo, se con delibera di Giunta municipale si possa dare un'interpretazione evolutiva del DM dal 1993**, secondo il progredire delle esigenze essenziali della comunità, includendovi i servizi essenziali dei Comuni, di cui alla nozione del capitolo precedente e non solo ristretta a quelli indispensabili, come da elenco.

Già al quesito s'è risposto negativamente sia perché vale il principio generale della tassatività della deroga alla responsabilità patrimoniale del debitore, ancorché questo sia un Comune, di cui all'art. 2740 c.c. sia perché all'art.159 TUEL n.267/2000 in commento si deve dare un'interpretazione conforme alla Costituzione.

Infatti il DM 28 maggio 1993 assicura una attuazione uniforme – eguale- della clausola di favore d'impignorabilità dei servizi comunali indispensabili su tutto il territorio nazionale.

Sotto questo profilo l'interpretazione evolutiva cozzerebbe con il principio di eguaglianza ex art.3 Cost., poiché sarebbero introdotte applicazioni del privilegio di non sottoposizione alle procedure di esecuzione ed espropriazione forzata in via meramente discrezionale o ad arbitrio della situazione di ciascun Comune debitore interessato.

Così interpretando estensivamente l'art.159 TUEL, si avrebbe che il Comune pignorato si avvarrebbe della sua condizione privilegiata, abusandone *ad nutum* sia rispetto ad altri Comuni d'Italia sia in relazione al singolo soggetto creditore.

Il Comune potrebbe eccepire la vigenza del c.d. "*patto di stabilità*" interno, per aver concorso il Comune alla riduzione della spesa pubblica, onde raggiungere l'obiettivo determinato dallo Stato ex art.7 D.Lgs n.149/2011 ed imposto dal Regolamento UE n.467 del 1997 (patto di stabilità e crescita") per vantare il privilegio all'esclusione dall'esecuzione forzata del privato creditore.

Il "*c.d. patto di stabilità*" è estraneo ai rapporti *jure privatorum* delle tematiche ad esempio ,credizie inerenti agli indennizzi espropriativi (da ordinanza Corte d'Appello di Venezia, sez.1, n.881/2014).

Come, pure, è stato affermato che "*nessuna norma vigente consente di escludere dai saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità, la cui disciplina legislativa rientra tra le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, le spese derivanti da provvedimenti giudiziari*" ( da Corte Conti, Sez. Controllo, 6.3.2012 n.54 che si è interessata dell' affido di minori da pronunzia giudiziale ovvero delle assunzioni di personale in sostituzione ~~di maternità~~).

Dunque il procedere ed integrare i servizi comunali indispensabili, indicati, nel DM del 1993, adottando un'interpretazione evolutiva, non può che essere addirittura contrastante con i principi elementari di cui all'art.97 Cost. in tema di imparzialità e buon andamento della PA;

**5.2)- il secondo tema, non meno rilevante del primo, è posto dalle due sentenze della Corte Costituzionale, la n.69 del 1998 ed in particolare la n.211 del 2003**, con le quali è stata colpita dal Giudice delle Leggi l'omessa promessa previsione del divieto di favorire pagamenti c.d. preferenziali: l'amministrazione Comunale deve osservare l'ordine cronologico di ricezione delle fatture.

E' dichiarata l'illegittimità del terzo comma dell'art.159 TUEL- così statuisce con pronuncia additiva la Corte Cost.- "*nella parte in cui non prevede che la impignorabilità*

delle somme destinate ai fini indicati alle lettere a), b), e c del comma 2 **non operi** qualora, dopo l'adozione da parte dell'organo esecutivo della deliberazione semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle suddette finalità e la notificazione di essa al soggetto tesoriere delle ente locale, **siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta la fattura, delle deliberazioni d'impegno da parte dell'ente stesso**".

Con ciò è stato stigmatizzato il trattamento privilegiato, tanto in uso in Italia nei rapporti con la PA in genere, e non solo in sede di esecuzione forzata, sia per quel che attiene i creditori sia per quel che riguarda il debitore, sia esso pure il Comune.

## **6)- Conclusioni**

Se in ordine all'attuazione dell'art.119 Cost., all'epoca dell'introduzione delle Regioni nei primi anni 1970 si argomentava sull'ampiezza dell'autonomia finanziaria o tributaria, spettante alle medesime ed ai Comuni, che si risolveva in una sorta di sistema tributario, *concorrente o complementare di quello statale*, ad oggi poco spazio resta al principio autonomistico sia delle Regioni sia dei Comuni.

Ciò che sembra prevalere è il principio fondamentale del "*coordinamento della finanza pubblica*", con l'obiettivo nazionale della riduzione di spesa, come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale richiamata, che va a giustificare in via provvisoria i "tagli lineari" dei trasferimenti statali, rimasti per i Comuni l'unica fonte certa di entrata.

I tributi propri dei Comuni sono stati quasi totalmente soppressi.

Per cui la attuazione concreta dei servizi essenziali od indispensabili, comporta il dovere per lo Stato di coprire, in armonia con la Costituzione e per legge statale sulle autonomie locali, le spese per funzioni comunali almeno per quelle fondamentali ovvero indispensabili per stretta ed effettiva necessità.

Per quelle non fondamentali, non resta ai Comuni che incentivare, ad esempio, le iniziative convenzionali privato-pubblico ex art.11 L n.241/90 nei servizi comunali, tanto da concordare "premierità" a favore del Comune, come per il nuovo contributo straordinario previsto dall'art.16, comma 4 bis del DPR 380, in materia di oneri concessori per il rilascio del permesso a costruire in variante urbanistica al PRG con plus valenza della riclassificazione dei suoli.

E ciò in attesa che si ritorni alla riaffermazione dello stato di diritto, in cui le regole, anche finanziarie e tributarie, siano certe e vengano rigorosamente rispettate secondo l'antico broccardo *pacta sunt servanda*.

Su questo i cittadini giudicheranno gli amministratori e la loro capacità di previdenza od imprevidenza, di trasparenza ed efficienza o meno nell'esercizio di funzioni amministrative, come prescritto dall' art.118 Cost., sempre che resti loro il diritto di voto ad elezione diretta dei propri rappresentanti.

Avv. Primo Michielan