

Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario

di Antonio Brancasi
(31 dicembre 2008)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2008)

La sentenza in esame si ascrive all'ampia giurisprudenza della Corte sul tipo di disposizioni che lo Stato può emanare nell'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica e vi si ascrive nel segno della conferma e, al contempo, della accentuazione di indirizzi statalisti abbastanza consolidati: quindi una sentenza che si pone in continuità con la precedente giurisprudenza, pur con una significativa accentuazione di toni.

Bisogna inoltre segnalare che la questione di maggior rilievo affrontata è abbastanza insolita perché riguarda una norma che sottopone alle proprie prescrizioni gli enti pubblici inseriti nel conto economico consolidato della amministrazione pubblica ed esenta però da questo vincolo alcuni di tali enti, quali quelli territoriali, le aziende sanitarie e altri organismi operanti in campo sanitario (art 1, comma 5, della l. 2004, n. 311). La particolarità del caso sta nel fatto che, per il modo in cui la norma delimita il proprio ambito di applicazione, restano sottoposti alle sue prescrizioni, tra gli altri, gli enti pubblici dipendenti dalle Regioni diversi dalle aziende sanitarie e ospedaliere: ed è appunto in riferimento a ciò che viene sollevata dalle Regioni la questione di costituzionalità.

L'indirizzo di fondo ad accentuare, in senso statalista, orientamenti consolidati emerge già dal modo in cui è impostata la questione della applicazione ai soli enti regionali, e non anche alle rispettive Regioni, disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica. Infatti, per quanto non sia la prima volta che la Corte si trova ad affrontare questioni del genere, negli altri casi si trattava di prescrizioni espressamente imposte a particolari tipi di enti regionali (nella specie quelli sanitari, come in occasione della sentenza 2007 n. 162), mentre in questo caso l'applicazione delle restrizioni agli enti regionali, invece che alle rispettive Regioni, avviene mediante una sorta di meccanismo *a sottrazione*, nel senso che l'ambito di applicazione della norma è stabilito facendo riferimento ad una generale categoria di enti dalla quale sono però sottratti gli enti territoriali e sono invece mantenuti quelli regionali non sanitari. I due casi hanno logicamente in comune la legittimazione delle Regioni a sollevare questione di costituzionalità avverso disposizioni di questo tipo e ciò in linea, del resto, con la consolidata giurisprudenza della Corte che riconosce l'esistenza di una stretta connessione tra l'attività di spesa degli enti regionali e l'autonomia finanziaria delle rispettive Regioni (sentenza 2008 n. 120). Ma il presente caso, a differenza dei precedenti, richiederebbe un percorso argomentativo ulteriore, in grado di spiegare il senso e la portata della disposizione che, nel delimitare l'ambito di applicazione delle restrizioni prescritte agli enti, lascia espressamente fuori quelli territoriali.

Sicuramente, per spiegare questa limitazione, non varrebbe sostenere che restrizioni del tipo di quelle imposte dalla norma impugnata non possono essere prescritte agli enti territoriali, ma semmai soltanto ai loro enti strumentali: un discorso del genere contraddirebbe, infatti, la consolidata giurisprudenza della Corte che rinviene una stretta connessione tra la finanza dei due tipi di enti e che su tale base riconosce la legittimazione delle Regioni ad impugnare disposizioni relative ai loro enti strumentali. Non restano allora che altre due possibili spiegazioni. Una potrebbe essere di interpretare in maniera estensiva la disposizione che esclude l'applicazione delle restrizioni agli enti territoriali, in

modo da riferirla a tutte le figure soggettive che si trovano in stretta connessione con l'ente territoriale e che compongono, con la finanza di questo, una entità unica: soluzione questa che la sentenza in esame esclude, o quanto meno non prende in considerazione, nonostante l'Avvocatura dello Stato l'avesse prospettata al fine di ottenere una pronuncia di inammissibilità della questione di costituzionalità. L'altra spiegazione è che ad indurre il legislatore ad esentare gli enti territoriali (e quelli sanitari) dalle restrizioni in questione non sia stata l'esigenza di rispettare la loro autonomia finanziaria quanto piuttosto altri motivi, visto che la loro autonomia non sarebbe stata comunque violata, qualora queste restrizioni fossero state ad essi imposte oltre che ai loro enti strumentali. Questa spiegazione è quella implicitamente seguita dalla Corte e richiedeva però uno scrutinio circa la ragionevolezza della scelta del legislatore di sottrarre alle restrizioni gli enti territoriali e di assoggettarvi invece i loro enti strumentali: esigenza resa ancor più evidente dalla circostanza che gli enti assoggettati alle restrizioni sono implicitamente individuati in maniera residuale (cioè tutti quegli enti regionali che non operino in campo sanitario) e quindi senza che abbiano a tal fine alcun rilievo le loro caratteristiche strutturali o funzionali. La Corte ignora tutto ciò, tanto da non porsi affatto il problema di valutare in qual misura la scelta del legislatore fosse in qualche modo giustificabile, e come tale ragionevole e congrua, in relazione ai risultati perseguiti mediante l'imposizione delle restrizioni. In definitiva, già in questa preliminare questione, si può rinvenire un orientamento più sensibile alle ragioni dello Stato che a quelle delle autonomie, visto che la Corte sembra ammettere implicitamente che la scelta del legislatore statale, nel delimitare l'ambito soggettivo di applicazione delle norme di coordinamento finanziario che va emanando, può essere dettata dal più completo arbitrio.

Nel merito, la principale questione affrontata dalla sentenza in esame riguarda il grado di dettaglio che le disposizioni di coordinamento finanziario possono presentare per potersi qualificare principi fondamentali, e per poter quindi essere adottate dallo Stato, nel caso in cui intendano porre vincoli quantitativi alle politiche di bilancio delle Regioni. E' giurisprudenza consolidata che vincoli del genere non devono avere necessariamente ad oggetto soltanto i saldi, o alcuni saldi, di bilancio, ma possono anche limitare l'entità complessiva della spesa corrente; in questo secondo caso, è però necessario che il limite abbia un carattere transitorio e che non siano anche prescritte la modalità con cui realizzare tale contenimento. Questo principio lo si trova affermato fin dalla sentenza n. 36 del 2004 e lo si continua a leggere anche nella sentenza in esame.

Peraltro, è necessario ricordare che proprio facendo applicazione di questo principio la Corte, in altra occasione (sentenza n. 417 del 2005), era giunta alla conclusione di escludere la qualifica di principio fondamentale a disposizioni che limitavano l'entità delle spese regionali per l'acquisto di beni e servizi, cioè ad una fattispecie analoga a quella considerata dalla presente sentenza. Bisogna però anche riconoscere che il cambiamento di giurisprudenza, che certamente vi è stato rispetto alla sentenza n. 417 del 2005, era in realtà già avvenuto con la sentenza n. 169 del 2007 che aveva dato una differente lettura del principio enunciato dalla costante giurisprudenza. L'originaria possibilità di limitare, in via transitoria, soltanto la crescita complessiva della spesa corrente, era diventata, nella sentenza n. 169 del 2007, possibilità di prescrivere il "contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente" e la sentenza in esame si attesta su questa più restrittiva lettura.

Il raffronto con la sentenza n. 169 del 2007 evidenzia quella accentuazione degli indirizzi statalisti di cui si parlava all'inizio. Entrambe le pronunzie affermano la necessità che le restrizioni all'entità di determinate tipologie di spesa abbiano carattere transitorio, inoltre nelle disposizioni considerate da entrambe le pronunzie queste restrizioni sono stabilite per un solo esercizio finanziario, esse però si riferiscono a differenti tipologie di spesa. Le disposizioni considerate dalla sentenza n. 169 del 2007 prescrivevano limiti

quantitativi all'ammontare complessivo della spesa per il personale, viceversa le disposizioni oggetto della sentenza in esame limitano l'importo delle spese destinate a consumi intermedi: siccome le spese per il personale costituiscono sicuramente una parte preponderante della spesa degli enti pubblici, e comunque una parte certamente maggiore rispetto alle spese per consumi intermedi, ad essere riconosciute costituzionalmente legittime sono, in definitiva, disposizioni che pongono vincoli ben differenti alla autonomia di spesa degli enti. In particolare, i vincoli maggiori sono posti dalle disposizioni considerate dalla pronuncia in esame che, proprio per questo, sembra accentuare gli indirizzi statalisti della Corte sulle problematiche del coordinamento della finanza pubblica.

Questa accentuazione è poi resa evidente dall'ulteriore prescrizione contenuta nelle disposizioni oggetto della sentenza in esame: queste, infatti, non si limitano ad imporre la riduzione delle spese per consumi intermedi, ma stabiliscono anche che le risorse ottenute mediante questi risparmi devono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato. In definitiva, viene stabilito un flusso di risorse, dagli enti strumentali delle Regioni allo Stato, che configura una vera e propria forma di finanziamento del bilancio statale. La sentenza in esame giunge a respingere la questione di costituzionalità di queste disposizioni sostenendo che esse costituiscono esercizio della potestà concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in questo modo, fornisce una lettura di tale potestà che non risulta avere altri precedenti nella giurisprudenza della Corte.

In realtà, altre pronunzie della Corte hanno avuto modo di affermare che la potestà di coordinare, a livello di principi fondamentali, la finanza pubblica consente allo Stato di imporre agli enti territoriali di effettuare trasferimenti finanziari allo Stato. Ma in tutte queste pronunzie le fattispecie considerate erano costituite da trasferimenti che avevano natura di sanzione, per la violazione di limitazioni imposte all'esercizio dell'autonomia finanziaria degli enti, e non di vero e proprio finanziamento del bilancio statale da parte delle autonomie. Del resto, una ipotesi del genere, di trasferimento finanziario a carattere sanzionatorio, è considerata anche dalla sentenza in esame. Questa, in altra parte e con riguardo a disposizioni diverse da quelle fin qui considerate, ripropone il consolidato orientamento a ricomprendere tra "i principi di coordinamento della finanza pubblica le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti" (così anche la sentenza n. 412 del 2007) e, addirittura, ammette che sanzioni del genere possano anche consistere nell'obbligo di versare allo Stato "un importo corrispondente alle maggiori spese effettuate rispetto al limite" violato.

L'ipotesi che invece stiamo considerando non presenta alcun carattere sanzionatorio perché l'obbligo di effettuare il trasferimento finanziario al bilancio dello Stato non si connette alla violazione di alcuna prescrizione, ma costituisce invece il fine ultimo in funzione del quale sono imposte agli enti misure di contenimento della spesa, o meglio di risparmio, visto che l'entità della spesa per gli enti è destinata a rimanere eguale dovendo essi versare allo Stato quanto non hanno potuto spendere in consumi intermedi. E' per questo che si può dire che ricorre una vera e propria ipotesi in cui il coordinamento della finanza pubblica conferirebbe, secondo la Corte, al legislatore statale la potestà di imporre alle autonomie di finanziare lo Stato e di adottare, in funzione di ciò, misure di risparmio.

Questa conclusione rende ancor più opinabile la mancanza di uno scrutinio di ragionevolezza circa la scelta del legislatore di sottrarre ai vincoli in questione gli enti territoriali ma non i loro enti strumentali non sanitari: se, infatti, si tiene conto che questi vincoli consistono nell'obbligo di finanziare lo Stato, diventa veramente arbitrario che l'entità di tali finanziamenti dipenda dalla circostanza (dovuta alle legittime scelte organizzative effettuate da ciascuna Regione) che i consumi intermedi siano effettuati

dalla Regione oppure dai suoi enti strumentali non sanitari. Ma, oltre a ciò, questa conclusione conferisce al coordinamento della finanza pubblica un contenuto difficilmente giustificabile con la funzione che tale potestà è chiamata a svolgere e, nel contempo, apertamente contrastante con una parte consistente della giurisprudenza costituzionale in materia. Un contenuto del genere è difficilmente spiegabile, perché la circostanza che l'attuazione dell'art 119 debba avvenire mediante l'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario può semmai consentire di riconsiderare la decisione di riconoscere alle autonomie certe entrate e può semmai permettere di ridurre tali entrate, ma non può certo imporre agli enti territoriali di finanziare il bilancio dello Stato. Del resto, mediante una prescrizione del genere viene imposto agli enti un vincolo di spesa (quello di erogare somme allo Stato) relativo all'impiego di risorse proprie degli enti, quando, invece, la giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo art 119 è univocamente orientata a difendere l'autonomia di spesa delle autonomie a fronte di misure molto meno pervasive, come quelle in cui il vincolo di spesa riguarda l'impiego di trasferimenti appositamente disposti dallo Stato.