

Il finanziamento dell'ente coordinato come condizione per l'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica

di Antonio Brancasi *
(12 ottobre 2016)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2016)

La pronunzia in commento, sia perché riguarda la legge di una Regione a Statuto speciale sia perché trae soluzione dalla applicazione di specifiche norme non previste per la generalità delle altre Regioni, sembrerebbe presentare un interesse abbastanza circoscritto, al massimo limitato alle altre Regioni a Statuto speciale. In realtà, essa si presta a considerazioni che, in vario modo, concorrono, o quanto meno potrebbero concorrere, a meglio definire, in generale ed anche con riguardo alle Regioni ordinarie, la portata della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

La questione sulla quale la Corte era chiamata a pronunciarsi riguardava il provento annuale dei diritti di segreteria spettante ai Comuni. La legge della Regione TAA, oggetto del giudizio su ricorso in via principale, stabiliva l'attribuzione "al segretario comunale rogante" di una quota "pari al 75% e fino ad un massimo di 1/5 dello stipendio in godimento"; questa disposizione contrastava con una disciplina statale ben diversa, che, invece di riconoscere l'attribuzione a tutti i segretari comunali di una quota dei diritti di rogito, la limita soltanto a quelli privi di qualifica dirigenziale ed inoltre ne determina l'importo soltanto nel limite di 1/5 dello stipendio in godimento. La Corte ammette, o quanto meno non esclude, che la normativa statale possa qualificarsi esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica, ma, ciò nonostante, dichiara infondata la questione di costituzionalità della disposizione regionale, nonostante la sua contrarietà con il principio statale.

A questa conclusione la Corte perviene rilevando che la Regione TAA "non grava sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni", per cui lo Stato, non concorrendo al finanziamento di tali enti, "non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario". In questo modo sembrerebbe affermato il principio che a giustificare l'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica sarebbe, in realtà, il rapporto di finanziamento intercorrente tra l'ente finanziatore e quello finanziato.

In effetti, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, lo Stato non avrebbe titolo a stabilire norme di coordinamento finanziario allorché non concorre al finanziamento dell'ente coordinato. Principio che questa giurisprudenza aveva, fin qui, riferito soltanto alle autonomie speciali ed aveva limitato alle sole ipotesi che ad essere coordinate siano le funzioni relative al settore sanitario: si tratterebbe, in definitiva, della conseguenza che "al finanziamento del servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori" provvedono le Province autonome di Trento e Bolzano (oltre che la Regione Valle d'Aosta) "senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato" (art 34 comma 3 della l. 23 dicembre 1994 n. 224).

Avendo presenti questi precedenti, si potrebbe considerare abbastanza limitato il rilievo della pronunzia in esame, perché consisterebbe semplicemente nell'aver esteso questo principio anche al di fuori del settore sanitario. Si tratta peraltro di un principio che, così formulato, appare difficile da capire per almeno due motivi.

In primo luogo non è affatto facile individuare, tra le funzioni esercitate dalle autonomie speciali, quelle finanziate dall'apporto del bilancio dello Stato e distinguerle da quelle che invece non lo sono. Nel caso della sanità ciò è facile perché (salvo la Regione Sicilia) il fabbisogno sanitario non coperto dalle entrate proprie delle aziende è finanziato

dalle Regioni speciali e dalle Province autonome, a differenza di quanto avviene per le Regioni ordinarie in cui sono i trasferimenti dal bilancio dello Stato a finanziare il fabbisogno non coperto da entrate delle aziende e dalla fiscalità regionale destinata alla sanità. Per gli altri settori l'attenzione va invece spostata dalla spesa alle entrate, che nel caso della Regione TAA e delle Province autonome sono costituite dai tributi da esse istituiti, nonché dal gettito, localmente prodotto, di consistenti quote di tributi erariali. D'altra parte, la circostanza che questi tributi compartecipati siano riscossi dallo Stato ed iscritti in bilancio tra le sue entrate e poi tra le sue spese e che, in definitiva, diano luogo tecnicamente a trasferimenti finanziari non appare sufficiente a ritenere che in questo modo lo Stato concorre al finanziamento di tali enti: altrimenti, un accorgimento meramente contabile sarebbe sufficiente a qualificare la natura dei rapporti con lo Stato. Del resto, la differenza tra le compartecipazioni a tributi erariali ed i tributi propri opera sul versante completamente diverso dell'autonomia di entrate, cioè della possibilità per l'ente di determinare l'entità delle proprie risorse; ma anche su questo versante, nel caso specifico della Regione TAA e delle Province autonome, le differenze tra i due tipi di entrate tendono a ridursi, tanto che, in ordine alle compartecipazioni, le Province possono riconoscere agevolazioni e benefici e lo Stato può loro consentire di modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni (art 73 comma 1 bis dello Statuto TAA).

Ma principalmente la difficoltà a spiegare il principio in questione, che cioè la potestà di coordinamento rimarrebbe circoscritta all'interno di un rapporto di finanziamento, deriva dal fatto che tale potestà è riconosciuta allo Stato senza una limitazione del genere ed anche nei confronti delle autonomie speciali. In particolare, nel caso del Trentino Alto Adige, è stabilito che "il sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla Regione, dalle Province e dagli enti (*da queste dipendenti*) concorre al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica... nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea" (art 79 comma 1 dello Statuto TAA); la norma continua elencando, tra le modalità di tale concorso, quelle relative al "coordinamento della finanza pubblica". In altri termini, la potestà di coordinamento della finanza realizza il concorso della Regione TAA e delle Province autonome agli obiettivi finanziari del comparto amministrazioni pubbliche di cui anche esse fanno parte; obiettivi il cui conseguimento o meno dipende dai risultati del consolidamento dei conti dei vari enti, rendendo con ciò rilevante l'eventuale compensazione dei disavanzi di alcuni di essi con l'avanzo di altri. Si spiega così che il concorso di tutti gli enti al raggiungimento di questi obiettivi avviene, non soltanto attraverso la riduzione dei trasferimenti statali in loro favore, ma anche mediante la riduzione delle spese finanziate dalle loro entrate proprie, il miglioramento dei loro saldi di bilancio complessivo (in termini di minor disavanzo o addirittura di avanzo) e, perfino, mediante il trasferimento di risorse dalle autonomie allo Stato.

In definitiva, le misure di coordinamento, con le quali sono perseguiti gli obiettivi della finanza pubblica, operano anche sugli ambiti di finanza delle autonomie sui quali manca qualsiasi concorso finanziario dello Stato, per cui non è possibile concepire la potestà di coordinamento della finanza pubblica come una sorta di "potere della borsa" in base al quale soltanto chi "paga" avrebbe titolo a coordinare. La richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale richiede quindi una ulteriore e diversa giustificazione e, su questo versante, si tratta allora di capire se l'ampliamento dell'ambito di applicazione del principio in questione, operato dalla pronuncia in commento, abbia la medesima giustificazione della sua applicazione al settore sanitario, oppure si debbano rinvenire due distinti ordini di giustificazione. E si può, fin d'ora, anticipare che è proprio il tenore di queste giustificazioni che potrebbe conferire alla giurisprudenza in questione un rilievo più generale, non circoscritto alla specifica posizione delle autonomie speciali e in grado di

chiarire alcuni aspetti della portata che ha, e/o che potrebbe avere, l'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica.

La gran parte delle pronunzie relative alla sanità non forniscono alcuna indicazione che aiuti a trovare una qualche ulteriore giustificazione alla necessità che lo Stato, per poter coordinare certe funzioni, deve concorrere al loro finanziamento: nell'accogliere la questione di costituzionalità questa necessità è richiamata incidentalmente soltanto come argomentazione in eccesso, perché il motivo principale è incentrato sulla violazione del principio di leale collaborazione per il modo unilaterale in cui la disposizione statale è stata adottata, senza cioè vi sia stato l'accordo con l'ente autonomo come richiesto dallo Statuto per modificare il suo ordinamento finanziario (sentenze n.133 del 2010, relativa al ricorso della Regione Valle d'Aosta e della Provincia di Trento, e n.125 del 2015, relativa al ricorso della Regione Valle d'Aosta), oppure perché la disposizione non è qualificabile di coordinamento in quanto in realtà disciplina attività della amministrazione statale (sentenza n. 115 del 2012, relativa al ricorso statale contro legge della Regione FVG) oppure determina i livelli essenziali di prestazioni (sentenza n. 187 del 2012, relativa al ricorso della Regione FVG). Addirittura, alcune di queste pronunzie sostengono che "lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario" (sentenza n.341 del 2009, relativa a ricorso della Provincia di Trento, e sentenza n. 125 del 2015, relativa al ricorso della Regione Valle d'Aosta), quasi ad avallare, in questo modo, l'idea che l'esercizio della potestà di coordinamento trae legittimazione dal concorso alla spesa dell'ente.

Una differente, e più convincente, spiegazione la si trova nella pronunzia che ha dato inizio a questa giurisprudenza (sentenza n. 341 del 2009). La questione, sollevata dalla Provincia di Trento, riguardava una disposizione statale che, al fine di consentire alle Regioni la soppressione o riduzione dei ticket, stabiliva la riduzione dei compensi alla dirigenza sanitaria. La Corte rinviene nella norma l'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica ma esclude che essa debba valere anche per la Provincia, in quanto nei confronti di questa l'applicazione della norma "non risponderebbe alla funzione che la misura in questione (*la riduzione, appunto, dei compensi*) assolve per le altre Regione. Dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione dei ticket". In altri termini, siccome l'abolizione o riduzione dei ticket riduce le entrate delle aziende e siccome nel caso delle Regioni ordinarie lo Stato finanzia il fabbisogno sanitario non coperto da tali entrate e dalla fiscalità regionale destinata alla sanità, la finalità della norma sarebbe, secondo la Corte, quella di ridurre il fabbisogno in modo da compensare le minori entrate delle aziende e da escludere un aumento del finanziamento statale. Questa finalità verrebbe invece meno qualora la norma fosse applicata ad enti, quale la Provincia di Trento, che provvedono a finanziare la loro sanità senza alcun concorso dello Stato, poiché da una tale applicazione lo Stato non ricaverebbe alcun beneficio.

La conclusione a cui la sentenza n. 341 del 2009 consente di pervenire è, quindi, che le disposizioni di coordinamento relative alla sanità non si applicano alle autonomie speciali quando, avendo come obiettivo la produzione di determinati effetti sul bilancio dello Stato, non sono in grado di avere tali effetti dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento della sanità. Questa stessa spiegazione, seppure non esplicitata, può valere anche per le altre pronunzie in considerazione del tenore delle disposizioni sottoposte al giudizio della Corte.

Anche le sentenze n. 115 del 2012 e n. 125 del 2015 riguardavano disposizioni che potevano essere interpretata nel senso di voler escludere un aumento della spesa statale a causa dell'incremento del fabbisogno sanitario, oppure nel senso di determinare una riduzione di tale spesa mediante la riduzione di tale fabbisogno. In un caso (sentenza n.

115 del 2012), la disposizione oggetto della pronuncia, nel disciplinare l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, stabiliva che i relativi interventi dovessero avvenire nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Nell'altro caso (sentenza n. 125 del 2015) la norma prescriveva una serie di limitazioni ai posti letto ospedalieri.

Viceversa la sentenza n. 133 del 2010, ed anche la n. 125 del 2015, riguardavano disposizioni rivolte ad acquisire nuove risorse al bilancio dello Stato. Era infatti stabilito che le Regioni dovessero riversare allo Stato, in un caso, le economie conseguite sulla spesa farmaceutica in conseguenza della nuova disciplina statale dei farmaci (sentenza n. 133 del 2010) e, nell'altro, le minori spese rese possibili dalla prescritta riduzione dei posti letto (sentenza n. 125 del 2015).

Sebbene tutte queste disposizioni potevano anche essere interpretate diversamente e potevano essere riferite all'intero comparto delle amministrazioni pubbliche, rendendone così necessaria l'applicazione alle autonomie speciali, ciò sembra invero escluso proprio dalla stessa sentenza n. 125 del 2015. Questa si fa carico di precisare che per poter riferire una disposizione di coordinamento all'intero comparto delle amministrazioni pubbliche e per riconoscerle l'intento di ripartire gli obiettivi del Patto di stabilità e di ottemperare ai vincoli europei, è indispensabile che essa non si limiti a determinare "una mera riallocazione di risorse all'interno del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni", quale vi sarebbe sia con l'aumento delle risorse disponibili dello Stato a seguito della riduzione dei trasferimenti alle Regioni sia mediante l'acquisizione di risorse dalle autonomie. In altri termini, sembra di capire che alle misure di riduzione del fabbisogno sanitario oppure alla acquisizione di risorse dalle autonomie è possibile riconoscere una finalità più generale, che trascende il miglioramento dei conti dello Stato e che riguarda invece gli obiettivi di equilibrio dell'intero comparto pubbliche amministrazioni, a condizione sia prescritto un impiego delle risorse, in questo modo acquisite, coerente con tali obiettivi ed a condizione che sia vietato di destinarle a qualsiasi altro tipo di spesa.

Le fattispecie considerate consentono di concludere che questa giurisprudenza si basa, in sostanza, sull'idea di fondo di una sorta di funzionalizzazione della potestà di coordinamento della finanza pubblica, nel senso che una disposizione è in grado di qualificarsi come esercizio di tale potestà, o comunque è in grado di imporsi con tale qualificazione, a condizione e nella misura in cui il suo contenuto sia coerente con i risultati che intende perseguire e sia idoneo a raggiungerli. Si spiega così che le disposizioni considerate da questa giurisprudenza non possono valere per le autonomie speciali proprio perché la loro applicazione a tali enti non sarebbe in grado di conseguire le finalità per le quali, secondo la Corte, sarebbero state stabilite. E' in considerazione di ciò che l'indicazione fornita da questa giurisprudenza presenta un rilievo che va ben oltre l'ambito della sanità e delle autonomie speciali: basti pensare alle disposizioni del Patto di stabilità interno succedutesi negli anni, che, con il pretesto di adeguare gli equilibri finanziari complessivi del comparto pubbliche amministrazioni, in realtà hanno prescritto vincoli non sempre coerenti e funzionali a tale obiettivo.

Passando alla sentenza in commento, bisogna riconoscere che è difficile spiegarla negli stessi termini di quanto si è detto a proposito dei principi di coordinamento concernenti la sanità. In questo caso la disposizione statale intende incrementare le entrate dei Comuni, riducendo la quota dei diritti di rogito spettante ai segretari comunali, per cui essa appare idonea a conseguire questo risultato anche applicandola ai Comuni del Trentino Alto Adige che non sono in alcun modo finanziati dallo Stato. D'altra parte, non varrebbe sostenere che, siccome la legge regionale, adottata in difformità della disposizione statale, ha poi assicurato ai Comuni un maggior risparmio, anche in questo caso mancherebbe coerenza tra le finalità perseguite e il tipo di vincolo imposto agli enti:

una obiezione del genere potrebbe semmai servire a limitare la portata del principio di coordinamento, nel senso di stabilire regole derogabili a condizione di assicurare maggiori risparmi, e renderebbe comunque necessario estendere questa limitazione anche nei confronti delle Regioni a statuto ordinario.

In questo caso, nonostante la giurisprudenza sulla sanità sia richiamata adesivamente e nonostante la motivazione si limiti a ripetere che "lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione Trentino Alto Adige, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario", a giustificare la soluzione a cui perviene la sentenza è un ordine di idee completamente diverso. E' la stessa Corte a dirlo, quando aggiunge che il coordinamento finanziario "compete alla Provincia": si tratta peraltro di un passaggio della motivazione che resta abbastanza equivoco, perché, per un verso, viene presentato come conseguenza del fatto che sono le Province e non lo Stato a finanziare i Comuni, riproponendo così l'idea di una sorta di "potere della borsa" (*coordina chi paga*), mentre, per altro verso, viene richiamato l'art 79 c. 3 dello Statuto TAA e, in questo modo, vi è uno spostamento di prospettiva sul terreno del diritto positivo, nel senso che la disposizione statale non si applica alla Regione TAA perché è esercizio della potestà di coordinamento finanziario, la quale, pur essendo intestata in via generale allo Stato dall'art 117 Cost, nei confronti dei Comuni del Trentino Alto Adige, è riservata alle Province.

Anche la pronuncia in esame fornisce una indicazione che va ben oltre la specifica questione considerata, tanto da riguardare la generalità delle Regioni. Essa mostra lo scenario che vi sarebbe qualora fosse, e fosse stata, presa sul serio la natura concorrente della potestà di coordinamento della finanza pubblica. In effetti, la circostanza che anche le Regioni ordinarie dispongano di una potestà di coordinamento finanziario, da esercitare in conformità ai principi stabiliti al riguardo dallo Stato, non dovrebbe poter significare altro che sono le Regioni a dover coordinare gli Enti locali, dal momento che non possono essere esse stesse destinatarie delle loro disposizioni di coordinamento. In realtà, il sistema *binario*, con cui sono stati costruiti i rapporti tra i vari livelli di governo ha escluso un assetto del genere ed il coordinamento finanziario è stato declinato riproponendo le problematiche di una qualsiasi altra potestà concorrente, senza tener conto che i principi di coordinamento stabiliti dallo Stato, per un verso, non avrebbero dovuto rivolgersi direttamente agli enti locali e, per altro verso, avrebbero dovuto incontrare il doppio limite di lasciare spazio sia alle misure di coordinamento di competenza delle Regioni sia alla disciplina della loro finanza, cioè all'esercizio della potestà oggetto di coordinamento.

* Università di Firenze.