

Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie “alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni”

di Antonio Brancasi

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2012)

1.- Era assolutamente scontata la soluzione di molte delle questioni risolte dalla sentenza che si commenta e lo era proprio nel senso che è stato seguito dalla Corte. Ed infatti, è ormai giurisprudenza consolidata, che mediante l'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica lo Stato è in grado di porre limitazioni alle spese di personale delle Regioni e degli Enti locali. Questa conclusione viene giustificata muovendo dall'idea che l'esercizio di questa potestà deve comunque lasciare agli enti sufficienti margini di autonome scelte (non è però ben chiaro, nella giurisprudenza della Corte, se ciò in quanto potestà di mero coordinamento oppure perché potestà concorrente e quindi limitata alla determinazione dei principi fondamentali) e pervenendo alla duplice constatazione che le spese per il personale costituiscono un aggregato ampio e variegato di spesa pubblica, in grado di consentire agli enti significative scelte circa i modi con cui realizzare le prescritte riduzioni, e che limitazioni prescritte, con carattere transitorio, al loro ammontare non contraddicono l'autonomia di spesa degli enti.

Ad essere scontata era anche che l'esercizio della medesima potestà consente di sanzionare, con la previsione di misure restrittive dell'autonomia di spesa, l'inosservanza delle limitazioni poste alla attività di spesa di Regioni ed Enti Locali, quali in particolare quelle stabilite dal Patto di stabilità interno (sentenze nn. 190 e 289 del 2008 e nn. 169 e 412 del 2007). La strumentalità di misure del genere, rivolte appunto ad assicurare il rispetto delle limitazioni poste da (legittime) disposizioni di coordinamento, varrebbe a conferire ad esse la medesima natura di norme di coordinamento.

Addirittura la Corte aveva già avuto modo di fare applicazione di alcune delle disposizioni che in questa occasione, a seguito di ricorsi in via principale delle Regioni, sono state sottoposte al suo sindacato. Sia le limitazioni alle politiche del personale (commi 557 ss dell'art 1 della l. 27 dicembre 2006 n. 295 come modificati dal comma 7 dell'art 14 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito nella l. 10 luglio 2010 n. 122) che quelle conseguenti alla violazione del Patto di stabilità interna (commi 19-21 dell'art 14 del d.l. 2010 n. 78) sono state utilizzate dalla Corte in altre pronunzie (rispettivamente, sentenze n. 108 del 2011 e n. 155 del 2011) per riconoscere l'illegittimità di leggi regionali che le avevano disattese.

Anche la legittimità della riduzione dei trasferimenti finanziari a Regioni ed Enti locali non è, di per sé, cosa nuova: la Corte ha infatti già avuto modo di esprimersi in questo senso (sentenza n. 27 del 2010). La pronunzia in esame presenta però due ordini di peculiarità.

La prima riguarda il fondamento di un simile potere in capo allo Stato, che viene rinvenuto nel coordinamento della finanza pubblica. Soluzione che costringe la Corte a rilevare che ricorrono in queste misure i requisiti richiesti dalla sua costante giurisprudenza. In particolare, quanto al loro carattere transitorio, viene segnalato che la riduzione delle risorse, disposta dalla norma impugnata, è circoscritta al triennio 2011-13. Quanto, invece, ai margini decisionali lasciati agli enti destinatari di queste misure, la Corte può agevolmente sostenere che non è in alcun modo compromessa la loro autonomia di spesa, tenuto conto che, trattandosi soltanto di riduzioni delle entrate, risulta massima l'autonomia di decidere come ridurre in egual misura le spese.

L'altra peculiarità è costituita dal tipo di risorse oggetto di riduzione ad opera delle disposizioni impugnate. Si tratta infatti delle "risorse statali a qualunque titolo spettanti" a Regioni ed Enti Locali, tra le quali vi sono le compartecipazioni a tributi erariali (tanto che ciò è espressamente precisato con riguardo alle Province) e, per quanto il riferimento alle "risorse statali" potrebbe comprendere anche trasferimenti di altro genere, si è comunque in presenza dell'area di finanza propria delle autonomie. In altri termini, la riduzione di risorse riguarda entrate da annoverare tra quelle proprie degli enti, nel senso di entrate la cui entità, una volta costruito il nuovo sistema di finanza regionale e locale anche mediante la trasformazione degli attuali trasferimenti ed attraverso il calcolo del costo standard delle funzioni, dovrebbe dipendere dall'andamento del gettito fiscale e, conseguentemente, non dovrebbe essere eterodeterminata.

Un contesto del genere consente di assimilare la riduzione delle risorse alla previsione di una sorta di coattivo finanziamento dello Stato da parte di Regioni ed Enti Locali, il che vale a configurare una situazione analoga a quella censurata in altra occasione dalla Corte (sentenza n. 22 del 2012), in cui le Regioni venivano obbligate "ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (Servizio nazionale di protezione civile), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate nella legislazione vigente".

Che questo sia poi stato finora l'orientamento della Corte è comprovato da altre sue pronunzie più risalenti. Al riguardo, merita ricordare la sentenza n. 341 del 2009, relativa alla norma che riduceva del 50% i compensi spettanti al dipendente pubblico per la partecipazione a collegi arbitrali e che disponeva il versamento del compenso, non più dovuto, in apposito stanziamento del bilancio dello Stato. La Corte, in tale occasione, interpretò la norma nel senso che il versamento al bilancio dello Stato non dovesse riguardare le economie prodotte dagli enti territoriali e, in tal modo, negò che la norma avesse effetti lesivi per tali enti.

2.- A prescindere da questi profili di novità, la sentenza in commento appare interessante perché mette in luce il modo inadeguato in cui il legislatore, e la stessa Corte, concepiscono la potestà di coordinamento della finanza pubblica. Inadeguatezza imputabile alla mancata considerazione della duplice caratteristica del coordinamento: per un verso, di orientare il soggetto coordinato verso un certo risultato, (diceva Bachelet) "di cospirare a fini determinati"; per altro verso, di intervenire in un contesto di alterità, non disponibilità di attività e soggetti da parte del coordinatore, di presupporre cioè una posizione di autonomia, di non dipendenza del soggetto coordinato dal coordinatore.

L'approccio generalmente seguito per riscontrare l'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica è di considerare decisivo l'oggetto della disposizione, la circostanza che essa disciplini direttamente o indirettamente la finanza pubblica. Questo modo di intendere il coordinamento comporta che le disposizioni con cui questa potestà è esercitata sono generalmente sottoposte ad uno scrutinio che, dopo averne accertato l'oggetto, si incentra sul loro grado di dettaglio, sulla loro conformità alla natura concorrente della potestà esercitata. In questo modo, non è possibile, o diventa completamente irrilevante, un giudizio sulla congruità e proporzionalità delle misure di coordinamento di volta in volta previste, sul fatto cioè che queste siano effettivamente coerenti con il risultato perseguito, che siano realmente necessarie a ciò e che comprimano e riducano gli ambiti decisionali del soggetto coordinato in misura non superiore a quanto indispensabile. Questo diverso approccio renderebbe, talvolta, poco plausibile che certe disposizioni siano annoverate tra quelle di coordinamento; così come, altre volte, disposizioni spiegate in maniera differente potrebbero essere invece definite, e giustificate, come nome di coordinamento. La pronunzia in esame mostra esempi di entrambe le ipotesi.

3.- In ordine alla prima delle due ipotesi, è sufficiente pensare alle limitazioni alle spese di personale imposte a Regioni ed EE.LL, che le disposizioni di coordinamento finalizzano al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e che invece non sono di per sé in grado di fornire alcun apporto a tale obiettivo. Infatti, affinché la riduzione di una spesa, o di una intera categoria di spesa (come nel caso, appunto, della spesa di personale), sia in grado di migliorare i saldi, è necessario che non sia possibile destinare ad altre spese le risorse in tal modo risparmiate e che magari sia prevista la loro destinazione ad estinguere il debito pubblico precedentemente contratto. Quando ciò non ricorre la misura di coordinamento risulta non congrua rispetto a quel risultato; ciò non impedisce che possa esserlo rispetto ad un altro risultato, in riferimento al quale ne va semmai riconosciuta la coerenza. E' il caso di quelle disposizioni, oggetto della pronuncia in esame, che prescrivono il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa oppure che vietano o limitano il *turn over* dei pensionamenti. Misure del genere non sono certo giustificate dall'apporto che forniscono al miglioramento dei saldi di finanza pubblica ed al risanamento dei bilanci, quanto piuttosto esprimono il disfavore per determinati tipi di spese; disfavore che può semmai risultare coerente rispetto, ad esempio, alla finalità di ridurre la quota di risorse assorbita dal mantenimento degli apparati, nel presupposto, evidentemente, che un impiego del genere sia improduttivo perché non consente un consumo collettivo in grado di compensare il livello di prelievo fiscale che esso comporta.

Anche questo modo di impostare il problema può dar luogo ad inconvenienti, perché il divieto di effettuare certe spese (ad esempio, quelle di personale) non esclude che le stesse risorse siano poi dirottate su altre spese (magari quelle connesse al costo della politica) che presentano analoghi, se non maggiori, inconvenienti. Sotto questo aspetto potrebbero risultare più congrue le misure che prevedono regole minime di composizione della spesa e si limitano a vietarne alcune, o ad imporne la riduzione, nel caso in cui la composizione richiesta sia alterata. Questa è, in parte, la soluzione seguita da alcune delle disposizioni oggetto della sentenza in esame, che prescrivono la riduzione della incidenza percentuale delle spese di personale sul totale delle spese correnti e bloccano il *turn over* dei pensionamenti nel caso in cui tale incidenza superi il 40%. In realtà anche una soluzione del genere potrebbe essere inadeguata, perché le misure vanno congegnate in relazione al risultato perseguito, in modo vi sia coerenza: ed infatti, nel caso il coordinamento sia rivolto ad assicurare un impiego produttivo delle risorse, in termini di beni e servizi forniti alla popolazione, eventuali regole di composizione della spesa uguali per tutte le amministrazioni, come quelle oggetto della sentenza in esame, non tengono conto (con il rischio di non essere coerenti con il risultato perseguito) delle differenti competenze dei vari livelli di governo e di come la composizione di fattori produttivi necessaria al loro esercizio possa richiedere un diverso livello della componente lavoro.

Una particolare ipotesi di misure di coordinamento della finanza pubblica la si trova, poi, in quelle disposizioni, anch'esse oggetto della sentenza in esame, che collegano la diminuzione delle entrate di Regioni ed Enti locali alle misure di riduzione delle spese di personale. Come si è già visto, la Corte, nel respingere la questione di costituzionalità di questa riduzione delle entrate locali, ha qualificato le relative disposizioni come principi fondamentali di coordinamento in quanto funzionali ad "obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica"; non si è invece posta il problema del nesso tra i due tipi di riduzioni (quelle delle entrate e quelle delle spese).

In effetti la disposizione impugnata era abbastanza equivoca nel prevedere che l'ammontare complessivo di riduzione delle entrate di ciascun livello di Governo dovesse essere poi ripartita tra gli enti sulla base di criteri fissati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nel caso delle Regioni e di tali

Province, e dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel caso di Comuni e Province. Questi criteri dovevano tener “conto della adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del Patto di stabilità interno e della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva” e, nel caso di Regioni e Province autonome, anche “dell’adozione di misure di contenimento della spesa sanitaria” mentre, nel caso di Comuni e Province, anche “del conseguimento di adeguati indici di autonomia finanziaria”.

Questa disciplina non riusciva a chiarire il rapporto tra riduzione delle entrate e riduzione delle spese e lasciava irrisolto il modo in cui utilizzare i criteri di ripartizione della riduzione delle entrate: in particolare, se una maggiore riduzione delle entrate dovesse conseguire alla mancata oppure dalla avvenuta riduzione delle spese. Nella prima ipotesi la coerenza della riduzione delle entrate con l’obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica sembrerebbe, in realtà, soltanto eventuale, essendo riposta nella idoneità della riduzione delle spese ad assicurare tale obiettivo. Viceversa, nella seconda ipotesi, sembrerebbe esservi una diretta coerenza con l’obiettivo di risanamento della finanza pubblica, poiché la riduzione delle risorse ha comunque il senso di sottrarre agli enti le economie generate dalla riduzione delle spese, anche di quelle (quali quelle derivanti dalla riduzione delle spese di personale e dal contenimento della spesa sanitaria) che potrebbero ricevere dagli enti una diversa destinazione.

4.- Spostare l’attenzione sulla caratteristica del coordinamento di tendere ad un determinato obiettivo, di orientare cioè il soggetto coordinato verso un certo risultato, implica che, per poter ascrivere le relative misure al coordinamento della finanza pubblica, e quindi per potervi riconoscere la potestà legislativa (seppure concorrente) dello Stato, non è rilevante il loro oggetto, quanto piuttosto gli effetti che la loro disciplina è suscettibile di avere sull’assetto della finanza pubblica. Muovendo da questa concezione del coordinamento della finanza pubblica, è possibile spiegare come esercizio della relativa potestà molte disposizioni che altrimenti richiederebbero una diversa qualificazione. Come già anticipato, la sentenza in esame fornisce, a questo riguardo, un significativo esempio.

Tra le questioni affrontate dalla Corte vi è la previsione di una serie di limitazioni alla costituzione di società ed alla detenzione di azioni da parte di Comuni. In particolare, le norme impugnate vietavano la costituzione di società ai Comuni con popolazione inferiore ai 30 mila abitanti; per quelle già costituite imponevano a questi Comuni la loro liquidazione o la cessione delle relative partecipazioni qualora le società avessero subito perdite di bilancio, riduzioni di capitale o non avessero conseguito utili di esercizio; inoltre consentivano ai Comuni con popolazione tra 30 e 50 mila abitanti di detenere partecipazioni in una unica società. La Corte ha dichiarato infondata la questione sostenendo che ricorrerebbe esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. A questa conclusione essa è però pervenuta con riguardo alla sola disposizione che, in effetti, “incide in modo permanente sul diritto societario, escludendo per determinati soggetti pubblici (i Comuni con popolazione inferiore ai 30 mila abitanti) l’idoneità a costituire società” e che, proprio per questo, può essere spiegata come norma su un aspetto dell’ordinamento civile, qual è quello della legittimazione ad effettuare determinati contratti. Analoga spiegazione sembrerebbe difficile poterla dare alla disposizione relativa alle società già costituite, giacché in questo caso la necessità di liquidarle o di cederne le partecipazioni non dipende dalla natura del soggetto proprietario ma dall’andamento della gestione societaria. Più agevole appare ricostruire questo secondo tipo di regole in termini di esercizio della potestà di coordinamento finanziario, perché, se i confini di questa potestà vanno delimitati in considerazione degli effetti prodotti sulla finanza pubblica dal suo esercizio, queste misure non vi è dubbio che,

nonostante non abbiano ad oggetto entrate o spese, sono rivolte a scongiurare situazioni negative per la finanza pubblica.

5.- L'altra caratteristica del coordinamento, che generalmente non viene sufficientemente considerata, e che rende inadeguato il modo di intendere questa potestà, riguarda la necessità che il soggetto coordinato si trovi in una posizione di autonomia, di non dipendenza dal coordinatore. In altri termini, perché possa esserci coordinamento è necessario che le relative misure intervengano in un contesto di autonomia già pienamente conformata e non invadano tale ambito.

Nel caso che interessa, quello dell'autonomia finanziaria, questa conformazione in parte è stata effettuata direttamente dalla Costituzione e, per altra parte, è in corso ad opera dei decreti legislativi attuativi della l. 5 maggio 2009 n. 42; essa ha interessato i poteri connessi alla posizione di autonomia (basti pensare all'autonomia di spesa espressamente riconosciuta direttamente dalla Costituzione nell'impiego di quasi tutte le tipologie di entrate di Regioni ed Enti locali) e, principalmente, ha riguardato l'ambito materiale (le entrate proprie riconosciute a Regioni ed Enti locali) entro cui tali poteri possono essere esercitati. Tutto ciò deve preesistere alle misure di coordinamento e deve costituire per queste un limite, superato il quale cesserebbero di essere tali ed assumerebbero altra natura.

In realtà lo scenario a cui si sta assistendo è abbastanza diverso, nel senso che le misure di coordinamento molto spesso invadono l'ambito dell'autonomia conformata, con l'esito di produrre una sorta di *riconformazione* dell'autonomia. Questo fenomeno è presente anche nelle disposizioni oggetto della sentenza in esame: la riduzione delle entrate proprie di Regioni ed EE.LL ha, infatti, il significato di ridefinire i confini dell'autonomia.

La Corte in questa sentenza segue il proprio consolidato orientamento e risolve la questione assumendo come elemento rilevante il dato temporale che consentirebbe di distinguere la funzione conformativa da quella di coordinamento: in altri termini, le misure di coordinamento, nel caso in cui invadano l'area della conformazione, per restare tali devono avere un carattere temporaneo. Si tratta però di una soluzione abbastanza effimera, tanto è vero che la Corte è costretta a riconoscere che le misure di riduzione delle entrate proprie degli enti, previste per il triennio 2010-13 dalla disposizione impugnata, sono state estese agli anni 2014 e successivi da una disposizione successiva.

Ma principalmente questa soluzione è effimera perché la recente modifica della Costituzione, relativa alla introduzione del c.d. pareggio di bilancio (l.cost.20 aprile 2012 n. 1), ha creato uno scenario entro cui i risvolti istituzionali ed i rapporti tra livelli di governo, relativi al risanamento della finanza pubblica e al rispetto dei vincoli europei, si pongono in termini completamente nuovi. Infatti, questa riforma ha preteso costituzionalizzare in vincoli europei che, come noto, sono riferiti all'intero comparto "amministrazioni pubbliche" (composto dallo Stato, dalle Regioni e dagli EE.LL oltre che dagli altri enti pubblici); ma, per fare ciò, ha dovuto riferirli ai singoli enti, per cui, siccome il debito pubblico è essenzialmente dello Stato e siccome è lo Stato che deve sostenerne gli elevati oneri e deve farsi carico delle politiche di rientro del suo ingente ammontare, può ben accadere che i vincoli europei siano rispettati per merito della compensazione (resa possibile dal Patto di stabilità interna) tra settori in disavanzo e settori in avanzo del comparto, ma ciò nonostante non sia possibile allo Stato rispettare le nuove regole costituzionali.

In un contesto del genere non si tratta più soltanto di prescrivere determinati saldi di bilancio a Regioni ed Enti locali, ma è anche necessario un fisiologico *travaso* di risorse verso lo Stato, con misure destinate a ridefinire continuamente l'ambito materiale dell'autonomia. Dalla possibilità di ascrivere queste misure al coordinamento, e non alla conformazione dell'autonomia, dipende in definitiva la sorte del c.d. federalismo fiscale:

ma la condizione per poter ancora parlare di coordinamento è che queste misure, a differenza di quanto avviene oggi, siano puntualmente disciplinate dalle norme conformative dell'autonomia. Non resta che augurarsi che a ciò provveda la legge che la richiamata riforma costituzionale prevede sia approvata entro febbraio 2013 a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera; legge che dovrebbe stabilire, appunto, le modalità con cui Regioni ed EE.LL "concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni" [comma 2 lett. c) dell'art 5].