

Contenimento della spesa e autonomia degli enti locali: alcune osservazioni sui ricorsi di legittimità costituzionale in via principale, promossi nel I trimestre 2010

di Alessandro Gentilini

Si colloca nella media del 2009 il numero di ricorsi in via principale pervenuti alla Corte costituzionale nel I trimestre del 2010. A fronte dei 110 atti di promovimento registrati in totale l'anno scorso, al 31 marzo di quest'anno si sono avuti 32 ricorsi, quota più o meno corrispondente ad 1/4 dei ricorsi del 2009 e dunque simmetrica all'arco temporale di riferimento (3 mesi su 12). Il dato è in linea anche con l'andamento registrabile a partire dal 2003, primo anno dell'impennata del contenzioso Stato-Regioni sulla portata delle rispettive competenze legislative: con l'eccezione del 2007, quando si sono contate soltanto 52 impugnazioni in via principale, dal 2003 al 2009 il numero di tali ricorsi si è sempre attestato intorno a quota 100 ogni anno, con il minimo dei 98 ricorsi del 2003 e il massimo dei 116 del 2004.

1

Passano gli anni dunque ma, a quanto pare, non diminuiscono le questioni di legittimità costituzionale su leggi statali e regionali ritenute lesive delle competenze dei rimettenti, competenze novellate ormai quasi un decennio fa ma non ancora sufficientemente definitesi.

Dati alla mano, a mantenere stazionario il livello del contenzioso, nonostante il susseguirsi della giurisprudenza costituzionale (che dovrebbe chiarire le *questioni* e dunque diminuirne progressivamente il numero), contribuisce quella legislazione statale tesa a ridurre la partecipazione pubblica, a qualsiasi livello di governo, nella gestione dei servizi e, più in generale, finalizzata ad incidere in riduzione sulla *spesa pubblica*: con dirette conseguenze sui *trasferimenti* e dunque, inevitabilmente, sulle *competenze* di Regioni, Province e Comuni. I dati indicano che il contenzioso su tali temi determina il 31,25% del totale dei ricorsi in via principale presentati nel I trimestre 2010 (10 ricorsi su 32); ma

se, più correttamente, si considerano le sole impugnative regionali (14 su 32) la quota dei ricorsi contro la citata legislazione statale sale a quota 71,42%.

Le Regioni, insomma, reagiscono a quel tipo di legislazione statale, e da essa traggono spunto per rivolgersi alla Corte non soltanto al fine di denunciare l'invasione delle proprie competenze legislative ma anche a difesa dell'autonomia degli enti locali. In tale secondo caso, le impugnative si fondano su quanto la Corte ha già avuto modo di stabilire, ovvero che le Regioni «sono legittimate a denunciare la legge statale per la violazione di competenze degli enti locali», in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentt. n. 196 del 2004, n. 417 del 2005, n. 95 del 2007); qualora poi si verta specificamente in materia di «servizi pubblici locali», soccorre a legittimare i ricorsi regionali quella giurisprudenza costituzionale che ha già identificato la stessa come materia residuale, *ex art. 117, co. 4, Cost.* (sentt. n. 272 del 2004, n. 29 del 2006, n. 38 del 2007 e n. 307 del 2009).

Esempi concreti della legislazione statale sopra indicata sono offerti da due leggi approvate sul finire del 2009: la n. 166, dal titolo “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee” e, naturalmente, la n. 191, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)”. La legge n. 166, di conversione (con modifiche) del d. l. n. 135 del 2009, ha inciso nettamente sulla modalità di gestione dei servizi pubblici locali: prevede che il conferimento della loro gestione avvenga in via ordinaria «a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica [...]» (art. 15, co. 1, lett. b), pur nel rispetto dei principi comunitari e

nazionali in materia di contratti pubblici; e, soltanto *in deroga* alle modalità di affidamento ordinario, «*per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house"*»; infine, per quanto in questa sede interessa, e a proposito di un tema noto e dibattuto, si stabilisce che «*tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato [...], devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore*» privato, anche se nel rispetto della «*piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio*» (art. 15, co. 1^{ter}).

Con la legge n. 191 del 2009 – *finanziaria 2010*, invece, è stato stabilito che «*il contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente di 1 milione di euro, di 5 milioni di euro e di 7 milioni di euro per le province e di 12 milioni di euro, di 86 milioni di euro e di 118 milioni di euro per i comuni*» (art. 2, co. 183). In “virtù” di tali previsioni si aggiunge che il numero dei consiglieri comunali è ridotto del 20% (co. 184), il numero massimo degli assessori comunali non possa essere superiore a 1/4 dei consiglieri e che, a livello provinciale, il numero massimo degli assessori non superi 1/5 dei consiglieri (co. 185); ma, soprattutto, a seguito della riduzione del contributo ordinario, si prevede che «*i comuni devono altresì adottare le seguenti misure: a) soppressione della figura del difensore civico [...]; b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale [...]; d) soppressione della figura del direttore generale; e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali [...]*» (co. 186) e, infine, che «*lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane [...]*» (co. 187).

Le misure adottate nelle due leggi statali citate (nn. 166 e 191 del 2009) rendono obbligatoria una riflessione profonda, sia in sede dottrinale che giurisprudenziale. La soppressione di istituti che furono tra i figli prediletti del riformismo Anni '90, in quanto rispondenti ai ripetutamente declamati requisiti di *trasparenza* (il difensore civico), di *efficienza* (il direttore generale), di *efficacia* (i consorzi di funzioni, la gestione c. d. “*in house providing*” o le comunità montane) dell'azione dei pubblici poteri, impongono una radicale rivisitazione di tutto un modo di pensare quei poteri e, soprattutto, di riformarli. Se il fine di allora era dare nuova forza ai parametri costituzionali di *imparzialità* e *buon andamento* dell'amministrazione, alla luce delle recenti «soppressioni» (o forti limitazioni, come nel caso della gestione dei servizi “*in house*”) la riflessione dovrebbe portare a concludere, inevitabilmente:

4

- a) che quegli istituti erano inefficaci e dunque superflui rispetto all'obiettivo per il quale erano stati pensati; oppure
- b) che quegli istituti, pur potenzialmente idonei rispetto all'obiettivo (rafforzare *imparzialità* e *buon andamento* della pubblica amministrazione), venivano calati in un contesto impreparato ad accogliere cambiamenti, e che di fatto ne ha sterilizzato la portata (e perciò, come nell'ipotesi precedente, potrebbero essere soppressi in quanto inefficaci); oppure
- c) che quegli istituti, pur efficaci, hanno un costo tale da poter essere soppressi in momenti di crisi economica; o invece
- d) che, a prescindere dal contesto e dallo stato dei conti pubblici, quegli istituti non hanno carattere accessorio ma rappresentano attuazione diretta dei parametri costituzionali invocati, e che perciò non rientra nella disponibilità del legislatore ordinario sopprimerli (una volta introdotti).

Quelli appena citati sono esattamente i nodi che dovrà sciogliere prossimamente la Corte costituzionale, in virtù dei ricorsi regionali sopra segnalati.

In particolare, con riguardo al regime di gestione dei servizi pubblici, la Corte dovrà stabilire se la legge statale possa imporre in via generale, astratta e soprattutto inderogabile, la configurazione di un servizio pubblico (ad es. il servizio idrico integrato) quale «*servizio pubblico locale avente rilevanza economica*», con il conseguente obbligo di conformare scopi, obiettivi e missioni del servizio in questione al perseguimento della remuneratività del capitale investito o comunque della redditività per il soggetto gestore, escludendo dunque la possibilità di qualificare il servizio come «*servizio pubblico locale non avente rilevanza economica*». Il dubbio, cioè, è se la nozione di servizio «*a rilevanza economica*» possa o meno essere intesa quale nozione idonea a stabilire una volta per tutte quanto invece parrebbe essere soltanto una «*conseguenza del modello gestionale scelto dall'amministrazione per la sua organizzazione*» (cfr. ricorso n. 15-2010, promosso dalla Regione Marche. Altri ricorsi simili: n. 6 - Regione Puglia; n. 10 - Toscana; n. 12 - Liguria; n. 13 - Emilia-Romagna; n. 14 - Umbria; n. 16 - Piemonte). Nel merito di tale questione, tuttavia, pesa oggi quanto la Corte ha già avuto modo di stabilire, non dubitando del «*potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti*» (sent. 64 del 2005).

A fondamento dei ricorsi regionali contro la soppressione degli istituti sopra citati (ad es. il *difensore civico*, già istituito da centinaia di Comuni) potrebbe porsi la già segnalata legittimazione regionale a ricorrere alla Corte per via della stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali. Ma anche qui, nel merito, potrebbe valere quanto dalla Corte stabilito a proposito del fatto che le «*esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno*», riconducibili ai principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, sono idonee «*a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni*» (sentt. n. 64 e n. 417 del 2005):

orientamento tuttavia, nel difficile caso dei ricorsi n. 31 (promosso dalla Regione Toscana) e n. 32 (promosso dalla Regione Liguria) avverso i vincoli puntuali di sopprimere il *difensore civico* ma anche i *consorzi di funzioni*, da contemperare col «*principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.*» (sent. n. 417 del 2005). Alla Corte dunque il compito di trovare ancora un plausibile equilibrio tra le *esigenze di contenimento della spesa pubblica* e l'incisività sull'*autonomia degli enti locali* delle scelte nelle quali quell'esigenza viene tradotta.

Con riguardo infine alla cessazione del contributo statale in favore delle *comunità montane*, introdotto quasi venti anni fa col d. lgs. n. 504 del 1992 (art. 34) a favore di quelli che nacquero come strumenti a disposizione delle Regioni per la migliore organizzazione delle funzioni relative alle politiche di tutela e valorizzazione del territorio montano, si pone secondo le Regioni l'esigenza di verificarne la compatibilità, tra l'altro, con l'art. 119, Cost.: ciò, perché l'azzeramento dei trasferimenti statali romperebbe il meccanismo imposto da tale disposizione costituzionale, che presuppone l'equilibrio tra *funzioni ed entrate*, ed obbliga lo Stato «*a dotare le Regioni dei mezzi per far fronte ai propri compiti, sia mediante trasferimenti di tributi erariali, sia mediante entrate proprie*». Pertanto, si eccepisce come sia «*costituzionalmente illegittima una riduzione dei trasferimenti statali al sistema regionale in termini tali da compromettere l'esercizio delle funzioni e senza prevedere strumenti con i quali le Regioni possano rimediare alle riduzioni stesse*» (cfr. ricorso n. 32-2010 della Regione Liguria); le conseguenze di ciò potrebbero portare, si aggiunge, in alcuni casi a veri e propri paradossi: l'eliminazione del concorso statale al finanziamento delle comunità montane, ivi compreso quello a copertura dei mutui in essere, accesi da tali enti sotto la vigenza e la copertura finanziaria prevista dalla normativa abrogata e dunque «*nel legittimo*

affidamento del concorso statale» ai finanziamenti, trasformerebbero tali impegni «in obbligazioni carenti di provvista».

Come appena visto, le esigenze di contenimento della spesa pubblica sono state ricondotte dalla Corte anche ai principi di *imparzialità* e *buon andamento* della pubblica amministrazione. Ma, con riguardo ai ricorsi in questa sede esaminati, oltre al fatto che le disposizioni statali non devono essere dettagliate (mentre, com'è indubitabile, assai dettagliato è il cit. comma 183 dell'art. 2 della vigente *legge finanziaria*) questa volta pesa il fatto, al quale si è accennato sopra, per cui gli istituti da dover sopprimere erano stati pensati proprio in applicazione di quegli stessi principi.

I drastici tagli statali alla spesa, in definitiva, oltre ad animare la discussione sul piano politico/sociale, continuano a determinare notevoli frizioni anche sul versante istituzionale.