



NOTA

LIMITAZIONI DI SPESA IN CAPO AGLI ENTI LOCALI:

MODALITÀ E STRUMENTI DOPO I RECENTI ORIENTAMENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE

I vincoli di riduzione in termini percentuali su singole voci di spesa previsti dalla normativa statale non operano in modo cogente e diretto.

Le singole norme statali che impongono alle autonomie locali tagli puntuali e precise misure riduttive della spesa sono costituzionalmente legittime nella misura in cui si consideri vincolante solo il limite complessivo posto.

Ciascun Ente soddisfa il vincolo di legge garantendo un risparmio complessivo non inferiore a quello derivante dall'applicazione delle singole misure, ben potendo definire autonomamente gli importi e le percentuali di riduzione sulla singola voce di spesa, con ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa.

Sono questi i principi generale desumibili dalle due sentenze, la n. 139/2012 e la n. 173/2012 con le quali la Corte costituzionale si è recentemente espressa in tema di legittimità delle misure in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica contenute nel D.L. 78/10 convertito con legge n. 122/10.

In particolare, con la prima sentenza in commento la Corte si è pronunciata sulle misure contenute nell'articolo 6 del DL 78/2010, relative al contenimento dei costi degli apparati amministrativi; tali misure, impongono, come noto, tagli puntuali quali la riduzione del 10 per cento, rispetto al 2010, indennità, di compensi, gettoni, retribuzioni e altre utilità corrisposte ai componenti di organi; il contenimento entro il 20 per cento del 2009 delle spese per studi ed incarichi di consulenza e delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; la soppressione delle indennità chilometriche per missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio, nonché la riduzione del 50 per cento rispetto al 2009 delle spese per le missioni e per la formazione; la riduzione dell'80 per cento rispetto al 2009 delle spese per la gestione delle autovetture, compresi i buoni taxi.

Il comma 20, poi, stabilisce che tali disposizioni non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali *“costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica”*.

La Corte, precisando che le norme impugnate non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali, ha ritenuto che le disposizioni contenute nell'articolo 6 *“prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”*.

Secondo la Corte dunque, l'art. 6 è costituzionalmente legittimo in quanto e nella misura in cui «consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune» (sentenza n. 182 del 2011). In base a tale principio, le Regioni e gli Enti locali devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato. Ne deriva che il medesimo articolo non intende imporre *“l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica»* (sentenza n. 182 del 2011).

La Corte, dunque, ribadisce il carattere **complessivo e generale** che debbono avere le misure di contenimento delle spese imposte dallo Stato alle autonomie territoriali affinché sia rispettato il dettato costituzionale, con ciò individuando un percorso applicativo delle misure contenute nell'articolo 6 rispettoso delle autonomia organizzativa e finanziaria degli Enti.

Seguendo le indicazioni della Corte, dunque, ciascun Ente deve assicurare un risparmio complessivo corrispondente a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato, ma non essendo imposto l'obbligo di ridurre in via puntuale ciascuna voce di spesa, sono ammesse compensazioni a condizione di assicurare comunque il risparmio previsto dall'art. 6 nella sua interezza.

Sulla stessa falsariga la sentenza n. 173/2012, nella quale tra le altre cose, la Corte si esprime circa la legittimità dell'art. 9, c. 28 del dl 78/2010, che impone, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa (il limite è quello del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009); nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio (anche qui il limite è pari al 50 per cento della corrispondente spesa sostenuta nel 2009).

Anche in questo caso, la Corte ha ritenuto che la norma ponga un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato, lasciando alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009.

Proprio in considerazione di tale possibilità di compensazione, la norma in oggetto è da ritenersi, per la Corte, costituzionalmente legittima.

D'altronde, tale orientamento si pone perfettamente in linea con le precedenti pronunce; quando infatti la Corte è stata chiamata ad esprimersi sulla legittimità costituzionale di norme che impongono tagli a singole voci di spesa, senza alcuna possibilità di compensazione, coerentemente ne ha dichiarato l'illegittimità: basti ricordare, sempre in tema di vincoli alle assunzioni ed alle spese di personale, la sentenza n. 390/2004 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 nella parte in cui disponeva che le assunzioni a tempo indeterminato dovessero comunque, essere contenute "entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003".

La Corte infatti aveva chiarito che tale disposizione, non limitandosi a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, poneva un limite che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, *"si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali."*

Appare dunque ormai consolidato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale per cui la legge statale può prescrivere alle autonomie territoriali criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità: sentenza n. 388 del 2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Pertanto, le singole norme statali che impongono alle autonomie locali tagli puntuali e precise misure riduttive della spesa sono costituzionalmente legittime nella misura in cui si consideri vincolante solo il limite complessivo posto, lasciando agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi e singoli ambiti e obiettivi di spesa.