



FinPA

Osservatorio
Amministrazione
e Finanza Pubblica

Pluralismo finanziario e coordinamento della finanza pubblica

Indice

1. Il quadro di riferimento: lineamenti generali
2. I principi di coordinamento e l'evoluzione



FinPA
Osservatorio
Amministrazione
e Finanza Pubblica

1.

Il quadro di riferimento: lineamenti generali

I lineamenti generali



FinPA
Osservatorio
Amministrazione
e Finanza Pubblica

“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, co. 3, cost.)”;

“I Comuni, le Province, le Citta' metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 119, co. 2, cost.).

A livello regionale/locale: disciplina di “dettaglio” espressione dell'autonomia finanziaria ma “L'autonomia finanziaria dei comuni deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita” (art. 12, co. 1, dlgs. 23/2011, federalismo municipale); parziale autonomia tributaria; autonomia di spesa.

I lineamenti generali



FinPA
Osservatorio
Amministrazione
e Finanza Pubblica

La competenza concorrente in materia di finanza pubblica si basa sul coordinamento e sul **principio di leale collaborazione** :

“il principio di leale collaborazione si tradurrebbe per entrambe le parti – e dunque anche per le stesse Regioni – nell’onere «di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento». In questo modo, il suddetto principio troverebbe applicazione anche in senso, per così dire, “ascendente” richiedendo che gli enti territoriali cooperino attivamente con lo Stato centrale per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica” (Corte cost. sent. n. 19/2015 e n. 239/2013).

- Il “pluralismo finanziario”: in Italia esiste un considerevole livello di decentramento finanziario – peraltro, cresciuto nel tempo –, per cui regioni ed enti locali gestiscono fette sempre più ampie di spesa pubblica (crescente autonomia di spesa).
- Ma esiste un forte “vertical fiscal imbalance”: l’insieme delle spese dei livelli di governo sub-statale è finanziato per circa il 50% con trasferimenti statali (FMI, 2011).
- Forme di sostegno statale (c.d. “impianto solidaristico”) sono ancora oggi rappresentate da: i sistemi di perequazione; aiuti finanziari nel settore della sanità; trasferimenti (soprattutto a determinate regioni).
- Sopravvivono, inoltre, anche alcuni condizionamenti sulla destinazione delle spese: i livelli essenziali di prestazioni (LEP). Tuttavia, buona parte dei trasferimenti vincolati sono stati sostituiti da tributi propri e dal fondo perequativo.

I lineamenti generali



FinPA
Osservatorio
Amministrazione
e Finanza Pubblica

- La perequazione: *“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”* (art. 119, co. 3, cost.).
- Destinazione da parte dello Stato di *“risorse aggiuntive”* e svolgimento di *“interventi speciali”* (art. 119, co. 5, cost.).



Fino ad oggi, è emerso un generale effetto di “deresponsabilizzazione” dei livelli sub-statali: problema di accountability.

Da qui l’esigenza di forme di regolazione del sistema “multilivello”:

- a) i principi di coordinamento;
- b) le ultime riforme.

I lineamenti generali



Assetto lontano dagli schemi del federalismo competitivo e con ampi spazi di accentramento e intervento statale, tale ormai da poter superare anche i limiti del principio dell’“intesa” (art. 27, l. n. 42/2009):

“la determinazione unilaterale da parte dello Stato, in assenza di criteri condivisi con le autonomie speciali, è legittima in quanto assolve provvisoriamente all’onere di assicurare il raggiungimento, nei termini temporali previsti, degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell’intesa, mentre l’accordo bilaterale con ciascuna autonomia costituisce momento di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e l’ente territoriale” (da ultimo, Corte cost., sent. n. 19/2015).

2.

I principi di coordinamento e l'evoluzione

Il contesto giurisprudenziale: i principi di coordinamento

La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica (circa 350 pronunce dal 1983 al 2015): la Corte è costante nell'adottare interpretazioni estensive dei principi di coordinamento della finanza pubblica, così ammettendo l'intervento del legislatore statale anche per questioni molto specifiche, sovente anche “di dettaglio”.

Il contesto giurisprudenziale: i principi di coordinamento

Alcune prime pronunce rilevanti risalgono al 2004. Per esempio, nella sentenza n. 37/2004 (e in altre del 2004 e nella più recente sent. 193/2007) la Corte aveva indicato come necessario presupposto per l'attuazione dell'art. 119 cost. *“l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali”*.

- In alcune sentenze del 2004 e del 2005, confermate dalla successiva sentenza n. 159/2008, risulta che l'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali non è lesa dalla previsione di “*obblighi di informazione finanziaria*”, finalizzati al controllo, che gravano sugli enti territoriali.

La Corte ha, infatti, affermato la legittimità delle norme che impongono alle regioni “*obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli*”.

- Nella sentenza n. 82/2007 si evidenzia che il limite del coordinamento della finanza pubblica vale anche per le autonomie speciali, in virtù di un generale obbligo di risanamento della finanza pubblica.

Nella sentenza n. 120/2008, la Corte si è pronunciata sulla “*variazione dei vincoli di spesa*” imposta nelle leggi finanziarie: rientrano nei limiti del coordinamento o ledono l’autonomia finanziaria regionale?

La Consulta afferma che tali vincoli hanno l’obiettivo di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e presuppongono, perciò, la possibilità per il legislatore statale di una loro revisione periodica, in relazione all’andamento dei conti pubblici.

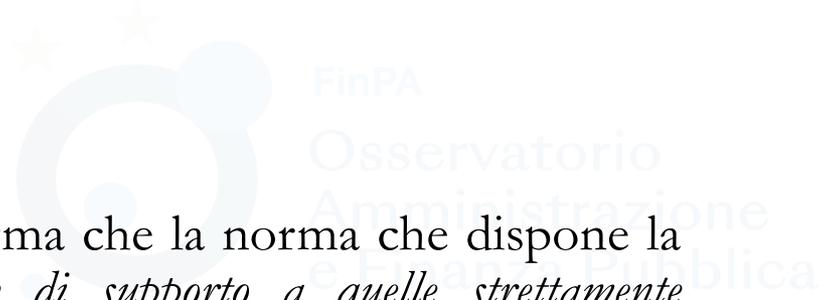
Secondo la Corte, “*il necessario concorso delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l’adesione al patto di stabilità e crescita, definito in sede UE, postula, infatti, che il legislatore statale possa intervenire sui coefficienti di riduzione della spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della novazione*”.

Sono quindi introdotti nuovi criteri (molto più elastici) alla definizione dei principi di coordinamento:

- a) non palese arbitrarietà;
- b) non manifesta irragionevolezza.



Nella sentenza n. 139/2009, al fine di verificare se una certa norma (relativa alla riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi di alcuni consorzi regionali) fosse “di principio” o “di dettaglio”, la Corte richiama l’utilità di considerare la peculiarità della materia e l’incisività delle voci di spesa considerate nella norma, in rapporto all’esigenza di contenimento dei costi di organizzazione delle regioni. L’entità di queste voci è tale da incidere sulle finalità generali del coordinamento della finanza pubblica, pertanto, le relative norme sono “di principio”.



- Nella sentenza n. 267/2010, si afferma che la norma che dispone la *«limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi»* reca disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.
- Nella sentenza n. 326/2010, è fissato il principio generale per cui la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (ulteriore criterio).
- Nella sentenza n. 182/2011 si ribadisce che «la legge statale può stabilire solo un limite complessivo che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa».

Nella sentenza n. 229/2011, la Corte afferma che la piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica può far sì che «la competenza statale non si esaurisca con l'esercizio del potere legislativo, ma implichi anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo».

Viene così affermato il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento e, quindi, l'esigenza che «a livello centrale» si possano collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venga «concretamente realizzata».



In questa sede, la Corte esamina in particolare la competenza statale a fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni relativa alla trasmissione di dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica (a RGS): a tal riguardo, è riconosciuto un principio di coordinamento nella misura in cui tempi non coordinati delle attività di monitoraggio possono provocare difficoltà operative e incompletezza della visione d'insieme, la quale è condizione necessaria per conseguire l'obiettivo (europeo) del mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

L'«allineamento cronologico» diventa pertanto principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, e si qualifica come presupposto necessario per «lo svolgimento armonico e coordinato di tutte le procedure atte a rendere concreto l'impegno ad osservare il patto di stabilità».

Controlli e coordinamento della finanza pubblica: sent. n. 370/2010

L'attività ispettiva svolta dai Servizi ispettivi di finanza pubblica spetta allo Stato, perché è preparatoria rispetto alla funzione di coordinamento della finanza pubblica, in ordine alla quale concorrono, a norma dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale.

Questa Corte ha avuto modo di sottolineare che «il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo; onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione».

Controlli e coordinamento della finanza pubblica: sent. n. 370/2010

Il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata (sentenza n. 376 del 2003).

Ne deriva che l'attività ispettiva finalizzata al coordinamento della finanza pubblica può concretarsi in verifiche analitiche, perché può essere necessario compiere controlli puntuali, anche per campione, per accertare lo stato della finanza pubblica ed averne una «visione unitaria» (sentenza n. 267 del 2006 e ordinanza n. 285 del 2007).



Criteria:

- a) le norme devono avere un oggetto specifico, dovendo riguardare il disavanzo di parte corrente degli enti autonomi o, in via transitoria e in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, la crescita della spesa corrente degli enti autonomi;
- b) devono costituire un limite complessivo che lasci agli enti libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.



Ma esistono casi in cui le norme statali sono considerate “norme di dettaglio”? (dalle sentenze n. 169/2007 e 449/2005)

Sono norme di dettaglio quelle che stabiliscono limiti puntuali a specifiche voci di spesa (viaggi aerei, assunzioni a tempo indeterminato, studi e incarichi di consulenza, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni, acquisti di beni e servizi ecc. – “spese minute”), prevedendo vincoli correlati a specifiche ed esplicite voci di spesa (e, non in generale, alla spesa corrente).



... la vera scriminante

La vera scriminante (tra principio e norma di dettaglio) sembra fondarsi non tanto sulla forma e sul contenuto della norma (che può essere più o meno dettagliata, tanto da poter imporre anche “vincoli” incisivi), quanto sulla “funzione” o “*rilevanza strategica ai fini dell’attuazione degli obiettivi di finanza pubblica a livello nazionale ed europeo*”.

... nella pratica ...



- Tutte le norme in materia di coordinamento della finanza pubblica sono volte all'attuazione dei vincoli europei.
- Secondo questa logica, il legislatore statale sarebbe sempre legittimato ad adottare norme incisive dell'autonomia finanziaria regionale, definendole "principi di coordinamento".