



Roma, 30 settembre 2010

La manovra finanziaria: quale ruolo per le regioni?

A cura di Peter Lewis Geti

Dottorando di ricerca in “Giustizia costituzionale e diritti fondamentali” – Università di Pisa

1. L'inquadramento sistematico della manovra estiva

La legge 30 luglio 2010 n. 122 recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*» di conversione con modificazioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, contiene misure di riduzione della spesa e di aumento delle entrate per il periodo 2010-2013 dirette a riportare i saldi di finanza pubblica ai livelli concordati con le istituzioni europee nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita. Si ricorda che l'ECOFIN, nella raccomandazione dello scorso novembre, aveva sollecitato l'Italia a mettere in atto entro il 2 giugno 2010 dei provvedimenti atti a correggere i saldi di finanza pubblica.

Il ricorso ad una “manovra estiva” è una consuetudine ormai invalsa a partire dal 2005-2006, per far fronte agli scostamenti rilevati in corso d'anno in occasione dell'approvazione del bilancio consuntivo e della legge di assestamento.

Ed invero, entro il mese di giugno di ciascun anno, il Ministro dell'economia è chiamato a predisporre il Rendiconto generale dello Stato, che viene trasmesso alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione e successivamente presentato al Parlamento per l'approvazione. Questa è l'occasione per verificare l'entità dei residui, sia attivi che passivi, sussistenti all'inizio dell'esercizio finanziario, stimabili in misura approssimativa in occasione dell'approvazione della legge di bilancio (preventivo). Onde riallineare le previsioni alla realtà contabile, viene quindi predisposta un'apposita legge di assestamento che riflette la medesima struttura e limiti del bilancio, potendo intervenire:

- per quanto concerne le entrate, revisionando le stime del gettito;
- per quanto concerne le spese a carattere discrezionale, adeguando i capitoli del bilancio alle esigenze sopravvenute;
- sul fronte della determinazione delle autorizzazioni di pagamento in termini di cassa, attraverso la revisione degli stanziamenti di competenza ed alla consistenza dei residui accertati in sede di rendiconto.

Tuttavia, l'assestamento così operato non risulta sufficiente per rispondere alle concrete esigenze economiche del Paese tanto da dover realizzare una vera e propria manovra finanziaria in corso d'anno: la manovra estiva, presentata nelle forme del decreto legge.

2. L'estromissione delle Regioni ed il contenzioso costituzionale

Il ricorso alla manovra estiva così delineata, per quanto possa avere una ragione, comporta numerosi (ed eccessivi) dubbi di opportunità e di legittimità tanto con riferimento alla violazione dei parametri di (evidente) necessità ed urgenza previsti dall'art. 77 Cost., quanto nel sistema dei rapporti di *leale collaborazione* con le Regioni.

Con particolare attenzione a quest'ultimo profilo, si rileva una completa estromissione delle Regioni dal circuito decisionale con riferimento a questioni che direttamente le coinvolgono, atteso che – com'è

noto – il decreto legge deve essere convertito in legge entro 60 giorni dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. I tempi ristretti per la conversione impediscono di garantire il necessario coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella scelta finanziaria straordinaria così predisposta con evidente *vulnus* per le Amministrazioni regionali e locali, muti destinatari di decisioni etero determinate.

A ciò si aggiunga altresì l'aumento del contenzioso costituzionale, conseguente all'impugnazione da parte delle Regioni di numerose disposizioni contenute nelle manovre estive, che pone la norma impugnata in un limbo tra necessaria applicabilità e potenziale cessazione dell'efficacia, con necessità di regolare le posizioni giuridiche comunque createsi durante tale periodo.

Quale arbitro della questione viene quindi adita la Corte costituzionale, attraverso l'impugnazione in via principale di alcune *qualificate* norme di particolare rilevanza per le Regioni ricorrenti, adducendo – principalmente, ma non esclusivamente – quali motivi di doglianza la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione¹.

Il fenomeno della decretazione in materia finanziaria potrebbe verosimilmente trovare un freno allorquando la Corte costituzionale individuasse i limiti di “necessità ed urgenza” degli interventi in questione.

Sul punto, non può che rilevarsi l'assurdità di un intervento che – asseritamente necessario ed urgente a luglio – viene puntualmente modificato e rimodulato più volte nella manovra finanziaria “autunnale”.

Tale intreccio di atti normativi risulta ancora meno concepibile sotto la vigenza del precedente sistema di contabilità pubblica, che prevedeva la predisposizione del disegno di legge finanziaria entro il 30 settembre; quindi durante la conversione della “manovra estiva” il Governo indicava già la propria intenzione di intervenire (di lì a pochi mesi) su determinati istituti.

3. Il contenuto della manovra 2010

Infine, sembra opportuno rilevare come la manovra estiva sembra venire intesa come un “carrozzone” da sfruttare per inserire norme micro-settoriali e “di favore”, come accadeva con la legge finanziaria fino alla riforma del 1988.

In tal senso, la circostanza secondo cui la manovra estiva viene varata ricorrendo al decreto legge in qualche senso consente di comprendere che l'accettazione di tali contenuti ulteriori e non preventivati è *condicio sine qua non* per la conversione del decreto.

Sfruttando quest'ultima diligenza, quindi, vengono introdotte numerose disposizioni in sede di conversione, dando vita ad un testo estremamente complesso ed eterogeneo che prevede dei tagli alla spesa pubblica ed una riduzione dei costi della politica e della pubblica amministrazione, contrasto all'evasione fiscale e contributiva, congelamento dei trattamenti economici per i pubblici dipendenti per

¹ Si segnalano in particolare le sentenze n. 284/2009 e nn. 15, 40 e 215 del 2010 che hanno per oggetto, rispettivamente, la manovra estiva 2008 (legge 133/2008) e 2009 (legge 102/2009).

tre anni ed è stato introdotto un taglio per le retribuzioni pubbliche più elevate, nonché interventi a favore delle reti d'impresa e sistemi di monitoraggio della spesa sanitaria.

Il contenuto diventa necessariamente schizofrenico.

Al testo originale si sovrappongono, quindi, numerose disposizioni ulteriori, non preventivate e dagli effetti travolgenti.

L'esame del testo, a sua volta, appare estremamente ridotto a causa dei termini stringenti per la conversione in legge del decreto, permettendo l'inserimento "di contrabbando" di ulteriori norme micro-settoriali prive di alcun collegamento con la materia economica e finanziaria originariamente prevista.

Tuttavia, l'occasione è talmente importante da venire sfruttata per accelerare l'approvazione (e la connessa applicazione) di nuovi istituti ancora in discussione ad uno stadio larvale (probabilmente non tanto a causa di motivi ostruzionistici, quanto piuttosto per la precisa volontà di raccogliere il più ampio consenso possibile tra tutte le parti politiche e sociali interessate).

È questo il caso, ad esempio, delle disposizioni in materia di funzioni fondamentali degli Enti locali che, in qualche modo, anticipano alcuni contenuti del "Codice delle autonomie locali", senza assicurare alcun coordinamento con il relativo disegno di legge in discussione, frustrando altresì il dibattito (estremamente vivace e problematico) condotto fino ad ora.

Allo stesso modo, in materia di sovracanonici idroelettrici, il mero aggiornamento della misura del canone previsto nell'originario testo del decreto legge è stato oggetto di un ricco intervento "integrativo", finalizzato a risolvere alcuni profili problematici emersi in seguito all'intervento della Corte costituzionale (cfr. sent. 1/2008), anche (im)ponendo alcuni punti fermi (estremamente instabili, invero) su questioni ancora non risolte nonostante l'attivo dialogo in sede di Tavolo tecnico presso la Conferenza Stato-Regioni.

3.1. Il Patto di stabilità interno

Ad ulteriore sostegno della *pericolosità* di tale sistema, l'art. 14 della manovra estiva merita una, seppur breve, analisi.

Tale articolo, infatti, interviene su numerosi profili d'interesse regionale e locale. Segnatamente:

- concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di finanza pubblica (commi 1 – 13);
- piano di rientro del Comune di Roma (commi 14 – 18);
- Regioni che hanno violato il Patto nel 2009 (commi 19 – 24);
- funzioni fondamentali (commi 25 – 31);
- divieto di costituzione di società da parte dei comuni minori (comma 32);
- interpretazione della natura della Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (comma 33).

Ancora una volta, una molteplicità di questioni eterogenee viene affrontata in un unico articolo dalla portata estremamente ampia, spesso travalicando i confini della “manovra finanziaria” (in tal senso i commi sulle funzioni fondamentali).

Ma sono le disposizioni relative al Patto di stabilità a rendere estremamente preoccupante il testo (comma 19).

In primo luogo, viene confermata l'applicabilità della disciplina previgente (cfr. art. 77-ter, commi 15 e 16, d.l. n. 112 del 2008) che prevede, in caso di violazione del patto di stabilità, il blocco dell'impegno delle somme per le spese correnti, al netto delle spese per la sanità, nella misura dell'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, nonché l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.

Si introduce, con il successivo comma 20, un particolare istituto “di salvaguardia” che si affianca ai blocchi appena ricordati e al diritto di rivalsa di cui all'articolo 16-bis della legge 4 febbraio 2005, n. 11. Tale istituto prevede l'annullamento degli atti regionali «che abbiano deciso di violare il patto di stabilità interno, nei dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali».

La prospettiva adottata dalla disposizione in esame appare estremamente insolita, atteso che sembra presupporre il *dolo* specifico (!) dell'Amministrazione regionale nell'adozione di un atto ai fini della violazione del Patto di stabilità. Se tale considerazione fosse corretta, potrebbe rilevarsi un sotteso bilanciamento di interessi teso l'obbligo di annullamento degli atti allorquando questi siano in qualche modo *obbligati* (es. in attuazione di programmi di intervento UE ovvero spese per consulenze assolutamente necessarie e non rinviabili), senza per questo escludere l'eventuale applicazione del diritto di rivalsa per la violazione del Patto di Stabilità interno né del blocco degli impegni di spesa.

Oggetto dell'annullamento sono gli atti adottati dalla Giunta o dal Consiglio regionale nei dieci mesi “antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni”, dovendo escludere pertanto gli atti di rango legislativo (in quanto non suscettibili di *annullamento*). Il successivo comma 21 dispone la revoca di diritto del conferimento di incarichi e dei contratti di collaborazione, nonché di tutti gli atti che – assunti in attuazione degli atti di cui al comma 20 – prevedono il conferimento di incarichi dirigenziali a personale estero all'Amministrazione regionale; i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa; nonché i contratti di servizio con soggetti privati *ex art.* 76, c. 4 d.l. 112/2008 che siano stati stipulati ovvero prorogati dalla Regione ovvero da enti, agenzie, aziende, società e consorzi anche interregionali.

Una lettura (ragionevole) del combinato disposto dei commi 20 e 21 attiene un rapporto genere-specie tra le due fattispecie tale per cui la decisione assunta dal Consiglio ovvero dalla Giunta regionale in violazione del Patto di stabilità **in ogni caso** travolge gli atti che la presuppongono. Di conseguenza, ancorché una decisione in violazione del Patto di stabilità fosse stata assunta con legge regionale (la

quale, come si è detto, esula dall'applicazione della fattispecie di cui al comma 20), questa verrebbe comunque *congelata* attraverso l'annullamento degli atti (amministrativi) di attuazione.

Tuttavia le disposizioni in esame perdono ogni ragionevolezza allorché si preveda che «il titolare dell'incarico o del contratto non ha diritto ad alcun indennizzo in relazione alle prestazioni non ancora effettuate alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Senza operare alcuna ricognizione del panorama che viene ad essere normato viene pertanto introdotta una norma dalla portata devastante, che darà verosimilmente luogo ad un elevato contenzioso sia in sede ordinaria che in sede costituzionale.

A ciò si aggiunga che manca l'indicazione del procedimento da seguire ai fini dell'attuazione del meccanismo appena descritto, almeno con riferimento alla ricognizione dei testi “che decidono di violare il Patto” e le relative forme di pubblicità dell'annullamento.

I successivi commi 22 – 24, infine, prevedono disposizioni specifiche per il piano di rientro (cc. 22 e 23) e per le Regioni che non hanno violato il Patto.

Con riferimento alla prima questione, il Presidente della Regione, operando nella qualità di commissario *ad acta*, è tenuto a predisporre un piano di rientro, da sottoporre all'approvazione del Ministero dell'economia e delle finanze che, d'intesa con la Regione interessata, provvede a nominare commissari “di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza” per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano stesso.

Il comma 24, lasciando inalterate le condizioni previste per le Regioni che non hanno violato il Patto, ribadisce – inutilmente, invero – che l'attribuzione di incarichi e l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici delle Regioni possono essere effettuati nei limiti stabiliti dal piano stesso. Inoltre viene prevista una disciplina applicabile “nelle more dell'approvazione del piano” fin troppo dettagliata e, come tale, palesemente incostituzionale atteso che viene consentita la stipula di non più di otto rapporti di lavoro a tempo determinato nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Presidente, determinando esattamente il numero complessivo dei contratti e non un valore percentuale sulla base del precedente patto ovvero delle assunzioni precedentemente disposte.

4. Quale ruolo per le Regioni?

Torniamo, a questo punto, al titolo dell'intervento, dopo aver focalizzato l'attenzione su una parte estremamente limitata dalla manovra estiva ma eccezionalmente rilevante e schizofrenica.

Se è vero il discorso iniziale, vale a dire che in corso d'anno si rende necessario un assestamento “a 360°” intervenendo non soltanto sulla quantificazione dei residui e delle stime dei flussi di entrata e spesa, ma anche sulla legislazione tributaria con una vera e propria “manovra”, è altrettanto corretto

ritenere assolutamente inaccettabile un intervento operato con la forma del decreto legge, a ridosso (se non addirittura durante) la pausa estiva.

Sul fronte procedurale, infatti, la manovra estiva si caratterizza per essere un atto interamente governativo, relegando il Parlamento ad un ruolo essenzialmente notarile di conversione, potendo apportare solo alcune limitate modifiche spesso non interamente recepite dai maxi-emendamenti (spesse volte fiduciati) strategicamente proposti per compattare la maggioranza e concludere le discussioni.

Tra l'altro giova rilevare che la manovra estiva apporta delle modifiche che hanno validità solo temporanea, in quanto suscettibili di modificazione nella Decisione di Finanza pubblica (DFP, già Documento di programmazione economico-finanziaria) e nel successivo Disegno di legge di stabilità (già DDL Finanziaria). Tale percezione è stata confermata dalla DFP 2010 recentemente approvata dal Consiglio dei ministri.

Ne consegue la reale necessità di intervenire riformando le procedure ed il ciclo di bilancio attraverso un intervento integrato e multilivello, in linea con la situazione da normare.

Orbene, tale coordinamento appare ancora mancante, nonostante l'approvazione della nuova legge sulla contabilità di Stato (legge n. 196/2009) e la legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009).

Giova, piuttosto, ricordare che per un certo periodo si è assistito alla convivenza di due discipline concorrenti e divergenti allo stesso tempo, presenti tanto nella legge n. 42 quanto nel disegno di legge sulla contabilità dello Stato. Solo in occasione della seconda lettura, *rilevando* l'esistenza della disciplina sul "federalismo fiscale" si è proceduto al coordinamento dei due testi (tendenzialmente eliminando i riferimenti al coordinamento della finanza pubblica nel ddl sulla contabilità dello Stato).

Tuttavia, il coordinamento tra diversi livelli di governo non può che procedere per il rafforzamento delle attività di monitoraggio e controllo (da parte del Parlamento) e la previsione di momenti (e sedi) qualificate per il dialogo e la cooperazione in ambito economico e finanziario.

In tal senso, Qualcuno (OREFICE, 2010) rileva come le Amministrazioni locali potrebbero essere chiamate a condividere le linee guida stabilite in un apposito Documento programmatico che stabilisca gli obiettivi programmatici "comuni" e la misura dei contributi, operando presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica incardinata presso la Conferenza unificata.

Verosimilmente, tale momento di coordinamento può essere previsto e disciplinato nei decreti delegati attuativi del federalismo fiscale, attraverso l'istituzione di un'apposita sessione *estiva* della Conferenza Stato-Regioni che determini il "Quadro di stabilità interna", da recepire nella DFP e nella legge di stabilità.

Tale "Quadro" si intersecherebbe pacificamente con il procedimento di formazione della legge di stabilità, comunque soggetto alla *contrattazione* con le parti sociali e gli Enti territoriali, fissando i livelli massimi di indebitamento delle Amministrazioni ed i criteri e limiti (generali) entro cui determinare il

Patto di stabilità interno con particolare attenzione alla definizione dei costi e fabbisogni *standards*, i saldi da rispettare, gli obiettivi di servizio, modalità di ricorso al debito e l'obiettivo programmato di pressione fiscale complessiva.

Allo stesso tempo, le Regioni potrebbero procedere alla definizione delle proprie “manovre regionali” consapevoli degli obiettivi tendenziali da mantenere, senza dover necessariamente attendere l'approvazione definitiva della legge finanziaria (ora: di stabilità) e procedere ad un'approvazione *frettolosa* a fine anno ovvero ricorrere all'esercizio provvisorio ovvero ancora approvare una manovra che dovrà essere *asestata* in seguito all'approvazione della manovra di finanza pubblica statale.

Sul fronte regionale, inoltre, sarebbe auspicabile una tendenziale omogeneizzazione dei dati economici, predisponendo – accanto alle tabelle finora predisposte – nuove tabelle redatte sulla base del sistema COFOG (*Classification of the Functions of Government*) che consente di classificare le funzioni di governo su tre livelli gerarchici (Divisioni, Gruppi e Classi), permettendo una valutazione omogenea delle attività svolte. La rielaborazione del bilancio secondo una chiave di lettura comune consentirebbe, infatti, non solo di monitorare in modo più corretto ed immediato l'utilizzo delle risorse economiche e finanziarie, ma anche di definire in modo uniforme il quadro intervento (integrato) per la realizzazione degli obiettivi di stabilità.

Si allegano alla presente relazione il calendario del ciclo di bilancio innovato dalla legge n. 196/2009 ed il prospetto del contenuto della Decisione di Finanza pubblica e della Legge di stabilità.

Il rinnovato ciclo di bilancio

Il calendario degli strumenti di finanza pubblica alla luce della legge 196/2009

Legge 196/2009		Legge 468/1978	
Relazione sull'economia e finanza pubblica (REFP)	15 aprile n+1	Relazione unificata sulla situazione economica e finanziaria (RUEF)	15 aprile n+1
Linee guida del Governo per la ripartizione degli obiettivi programmatici che saranno contenuti nella Decisione di finanza pubblica	15 luglio n-1		
Disegno di legge di assestamento	30 giugno n	Disegno di legge di assestamento	30 giugno n
Schema di Decisione di finanza pubblica (DFP)	15 settembre n-1	Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF)	30 giugno n-1
		Relazione previsionale e programmatica	30 settembre n-1
Disegno di legge di stabilità	15 ottobre n-1	Disegno di legge finanziaria	30 settembre n-1
Disegno di legge di bilancio	15 ottobre n-1	Disegno di legge di bilancio	30 settembre n-1
Disegni di legge collegati	28 febbraio n+1	Disegni di legge collegati	15 novembre n-1
Aggiornamento del Programma di stabilità da presentare al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea			
Specifici strumenti di programmazione delle altre AP diverse dallo Stato			
Legenda: n = anno finanziario di riferimento ; n+1 = anno solare successivo quello di riferimento ; n-1 = anno solare precedente quello di riferimento			

Gli strumenti di gestione del bilancio

Decisione sulla finanza pubblica (DFP)

- Quadro macroeconomico, tendenziale, previsionale e programmatico di finanza pubblica
- Aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso
- Definizione degli obiettivi, articolati per sottosectori
- Valutazione degli scostamenti rispetto agli obiettivi macroeconomici fissati negli anni precedenti
- Valutazione degli scostamenti rispetto le previsioni contenute nella Relazione sull'economia e finanza pubblica

Legge di stabilità

- Contenuto proprio (*ex necessario*):
 - il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza;
 - le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del quantum della prestazione, afferenti a imposte dirette e indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto di norma dal 1 gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione.
 - gli importi dei fondi speciali previsti e le corrispondenti tabelle;
 - gli importi della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, la cui quantificazione e' rinviata alla legge di stabilità, con esclusione delle spese obbligatorie;
 - gli importi delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni;

- gli importi delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente;
- l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego (art. 48, D.Lgs. n. 165/2001), ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico;
- altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;
- norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa;
- norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi *ex TagliaSpese*;
- Contenuto eventuale:
 - le norme necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno, nonché a realizzare il Patto di convergenza;
 - le nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere, ai sensi dell'articolo 18, nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente;
 - i margini di miglioramento del risparmio pubblico risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente a copertura finanziaria della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico;
- Contenuto vietato:
 - norme di delega;
 - norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio;
 - interventi di carattere localistico o territoriale