

“BLOCCO DELLE ASSUNZIONI”: LE RAGIONI DI UNA BOCCIATURA (Nota a Corte Cost. n. 390/2004)

di

Matteo Barbero

*(Funzionario della Regione Piemonte e dottorando di ricerca in diritto pubblico presso
l'Università degli studi di Torino)*

13 gennaio 2004

1. Premessa.

Con la recente sentenza n. 390/2004¹, la Consulta ha dichiarato la (parziale) illegittimità costituzionale delle norme relative al c.d. “blocco delle assunzioni” nel pubblico impiego contenute nelle leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004.

La richiamata pronuncia ha avuto grande risonanza sui *mass media*, anche perché, con singolare puntualità, è intervenuta nel momento in cui in Parlamento fervevano i lavori per l'approvazione della legge finanziaria per il 2005, il cui testo, nella versione licenziata dal Senato in prima lettura a seguito dell'approvazione del c.d. “maxiemendamento”, conteneva una norma di tenore analogo (anche se ancora più restrittiva) rispetto a quelle appena cassate dal Giudice delle leggi.

Governo e maggioranza sono state, pertanto, costrette, per tenere conto delle indicazioni della Corte, ad una frettolosa “correzione di rotta” nel corso delle due successive letture, rispettivamente, alla Camera ed al Senato.

Per comprendere il significato di questa vicenda, occorre brevemente inquadrarla nel più ampio contesto della finanza pubblica italiana, un contesto nel quale le (ormai non più molto) recenti (e, peraltro, ancora in gran parte inattuate) riforme in senso federale (il c.d.

¹ Corte Cost. 17 dicembre 2004, n. 390, in www.cortecostituzionale.it. Per un primo commento, cfr L. OLIVERI, *La materia del coordinamento della finanza pubblica non legittima lo Stato ad influire sull'organizzazione del personale di Regioni ed enti locali* (note a margine di Corte Cost., sentenza 17 dicembre 2004, n. 390), in www.lexitalia.it.

federalismo fiscale) hanno notevolmente assottigliato i margini di manovra a disposizione dello Stato per garantire la stabilità complessiva del sistema.

Allo scopo di meglio illustrare i contenuti e le ripercussioni della pronuncia annotata, i due successivi paragrafi saranno, pertanto, dedicati a descrivere sinteticamente che cos'è il blocco delle assunzioni e come esso si inquadra nel sistema finanziario pubblico italiano, anche alla luce delle più recenti sentenze della Corte Costituzionale sul tema, che costituiscono la più valida guida per orientarsi in un labirinto (di competenze affermate e negate) sempre più inestricabile.

2. Il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, in particolare nei confronti di Regioni ed enti locali.

Il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego è una misura di contenimento della spesa pubblica cui si è fatto ricorso con una certa frequenza nell'ambito delle manovre finanziarie italiane dell'ultimo ventennio.

Si tratta di uno strumento di controllo e di razionalizzazione dei flussi di entrata di personale nelle pubbliche amministrazioni, che si propone di ridurre il numero dei relativi dipendenti, così da contribuire, incidendo su una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo - ovvero il costo del lavoro pubblico² - al riequilibrio dei relativi bilanci.

A partire dalla fine degli anni '90, a fronte degli impegnativi obiettivi di risanamento dei conti pubblici assunti dall'Italia con l'adesione all'Unione economica e monetaria, il blocco ha, per così dire, "cambiato pelle".

Da misura *una tantum* ad applicazione settoriale, esso è, infatti, divenuto misura pressoché permanente e, soprattutto, ad applicazione generalizzata, attraverso la sua sistematica estensione (sia pure con intensità variabile) a tutti i settori del pubblico impiego, ivi compreso il comparto Regioni – enti locali³.

² Secondo i dati del *budget* 2005, elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato e pubblicati da *Il Sole24Ore* di lunedì 3 gennaio (pagina 19), per il 2005 il costo del lavoro delle sole amministrazioni statali centrali ammonta a circa 72 miliardi di euro, in crescita del 6,8 per cento rispetto al 2004. Più contenuta la dinamica dei costi del personale di Regioni ed enti locali (con la sola eccezione delle Province), almeno stando ai dati resi noti dalle Corti dei Conti nelle sue Relazioni annuali 2004 sulla finanza regionale e locale, dati che tuttavia confermano la notevole incidenza percentuale della relativa voce di spesa sugli aggregati di bilancio.

³ In realtà, spesso il rigore (talora quasi "draconiano") delle "regole" non è stato sufficiente ad evitare la parziale elusione mediante la sistematica individuazione (talora anche al di là di quanto consentito dalla lettera della legge e, quindi, mediante autentiche forzature del dato normativo) di numerose "eccezioni", ovvero di ipotesi di assunzioni in deroga al blocco. Ciò ha finito, inevitabilmente, per attenuare l'efficacia di tale strumento ai fini della riduzione della spesa pubblica (cfr i risultati dell'inchiesta condotta da *Il Sole24Ore* e pubblicati nel numero di lunedì 11 ottobre 2004, a pagina 27).

Nei confronti delle autonomie territoriali, in particolare, il blocco è divenuto (più o meno esplicitamente) parte integrante del c.d. “Patto di stabilità interno”, ovvero di quel congegno giuridico elaborato dallo Stato centrale al fine di garantire il concorso delle articolazioni periferiche autonome dell’apparato pubblico alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica imposti dal Trattato di Maastricht e dal Patto europeo di stabilità e crescita in termini di progressiva riduzione dell’entità del disavanzo e del debito rispetto al prodotto interno lordo.

Per il rispetto dei c.d. “vincoli comunitari alle finanze pubbliche nazionali”, infatti, assumono rilevanza i dati aggregati di tutte le pubbliche amministrazioni, non solo, quindi, le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma anche le Regioni e gli enti locali con i rispettivi enti strumentali

Tuttavia, poiché in sede comunitaria la responsabilità per le eventuali violazioni ricade esclusivamente sullo Stato centrale, a quest’ultimo deve essere riservato un potere di supervisione anche nei confronti della finanza degli enti (intermedi e periferici) ad ordinamento autonomo⁴.

Il Patto di stabilità interno e, per quanto qui interessa, il blocco delle assunzioni (che ne costituisce una “porzione”) vanno, pertanto, ricondotti al generale ed indefettibile potere statale di coordinamento finanziario.

I contenuti e le modalità di esercizio di tale potere (la cui definizione concreta viene operata, come accennato, in sede di legge finanziaria annuale) devono, peraltro, inevitabilmente tenere conto della forma complessiva dello Stato – ordinamento.

Se, infatti, in un ordinamento accentrato è consentito un condizionamento “forte” del centro nei confronti della periferia, in un ordinamento decentrato - ed, *a fortiori*, in uno federale - il coordinamento centrale della finanza pubblica dovrebbe tradursi nel (solo) potere di definizione di macro-obiettivi di stabilità finanziaria da assegnare ai diversi livelli di governo affinché li perseguano mediante scelte organizzative e gestionali autonome.

Come noto, a seguito della riforma costituzionale del 2001, l’ordinamento italiano presenta ormai, almeno sulla carta, una struttura (se non federale, almeno) fortemente decentrata.

⁴ Sul tema, sia consentito un rinvio a M. BARBERO, *Il Patto di stabilità interno all’esame della Corte Costituzionale*, in *Foro Amministrativo - Consiglio di Stato*, n. 2/2004. È quasi superfluo precisare che un potere statale di garanzia della stabilità finanziaria complessiva dell’ordinamento sussisterebbe anche laddove i vincoli di origine comunitaria non vi fossero o venissero meno. In altri termini, l’esistenza del vincolo comunitario rafforza la necessità di un siffatto potere, il quale, cionondimeno, costituisce un attributo (per così dire) “naturale” del massimo livello di governo all’interno di un ordinamento che, a prescindere dalla sua struttura accentrata, decentrata o federale *tout court*, presenta comunque natura unitaria.

Ciononostante, il Patto di stabilità interno (che, come detto, costituisce il principale strumento a disposizione dello Stato centrale italiano per assicurare il coordinamento e la stabilità dell'intero sistema finanziario pubblico) ha mantenuto quasi inalterata la sua struttura originaria, modellata nel vigore di una Costituzione e di un assetto dei pubblici poteri assai più "centralisti" di quelli oggi esistenti (il Patto di stabilità interno è stato, infatti, introdotto dalla legge collegata alla finanziaria 1999⁵).

A dispetto della sua stessa denominazione (che sembra suggerirne una natura quasi "contrattuale"), il Patto costituisce ancora oggi uno strumento predisposto in via prevalentemente unilaterale da parte dello Stato (*rectius* del Governo) centrale.

Regioni ed enti locali recitano al riguardo un ruolo essenzialmente esterno, assimilabile a quello delle parti sociali e comunque molto lontano da quello di co-protagonisti che dovrebbe competere loro nella nuova "sceneggiatura istituzionale"⁶.

Ciò ha talora consentito allo Stato di inserire nel Patto alcune misure che, anziché limitarsi alla determinazione di obiettivi programmatici di finanza pubblica, hanno in realtà condizionato pesantemente le scelte degli enti territoriali, comprimendo fortemente la rispettiva autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria (ormai sancita a chiare lettere dai novellati articoli 118 e 119 della Costituzione).

Le relative norme, fortemente contestate, sono talora finite sotto il vaglio della Corte Costituzionale.

Prima di procedere all'esame della sentenza n. 390/2004, giova, pertanto, richiamare sommariamente i contenuti dei suoi precedenti.

⁵ Articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo).

⁶ La Consulta considera questo stato di cose come una conseguenza (più patologica che fisiologica) della "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale" n. 3/2001 (così la sentenza n. 6/2004). Nella recentissima sentenza n. 423/2004, in particolare, la Corte (punto 7.4 del Considerato in diritto) riconosce esplicitamente l'attuale mancanza di un formale coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella fase, per così dire, "ascendente" della legge finanziaria annuale dello Stato. Attualmente, infatti, tali enti partecipano (*rectius* devono o dovrebbero partecipare, per lo più attraverso il sistema delle Conferenze) esclusivamente alla fase "discendente", ovvero alle determinazioni concernenti la ripartizione delle risorse finanziarie o, più in generale, la gestione degli strumenti finanziari predisposti in via pressoché unilaterale dallo Stato. Non può non sottolinearsi come una revisione del procedimento di formazione della legge finanziaria, che garantisca la formale (ma effettiva) partecipazione delle autonomie, sia indispensabile ed urgente, specie nella prospettiva di una trasformazione di tale legge in una autentica "legge generale di stabilità" (in proposito, cfr G. TREMONTI, *Audizione presso le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato*, 20 febbraio 2002, resoconto stenografico). Coglie lucidamente il senso e la portata di tali questioni A. PASTORE, *Legge finanziaria al capolinea con il federalismo*, in *Italia Oggi*, 10 marzo 2004 (pagina 1).

3. I precedenti: le sentenze n. 4/2004 e n. 36/2004.

3.1. Il precedente più significativo che emerge dall'analisi della (ormai corposa) giurisprudenza costituzionale in materia di federalismo fiscale⁷ è certamente rappresentato dalla sentenza n. 4/2004⁸.

In quell'occasione, infatti, la Consulta si è pronunciata (fra l'altro) anche sulla costituzionalità delle norme relative al blocco delle assunzioni dettate dall'articolo 19 della legge finanziaria per il 2002⁹.

Tale disposizione (per quanto di interesse ai fini del presente lavoro) si applicava (oltre che alle amministrazioni statali, alle agenzie, agli enti pubblici non economici, alle Università ed agli enti di ricerca) ai soli enti locali (Province, Comuni, Comunità montane e loro Consorzi, con l'esclusione, quindi, delle Regioni) che non avessero rispettato gli obiettivi e le prescrizioni del Patto di stabilità interno per l'anno 2001, ponendo a loro carico il divieto¹⁰ di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato ed obbligandoli a contenere la spesa per il personale a tempo determinato al livello di quella sostenuta al medesimo titolo nell'anno precedente, con il solo incremento pari al tasso di inflazione programmata.

Le Regioni ricorrenti avevano lamentato la violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione¹¹, nonché dell'articolo 118 della Carta fondamentale, giacché le norme impugnate avrebbero leso le funzioni amministrative regionali di autorganizzazione e l'efficienza amministrativa degli enti locali, infine per l'irragionevolezza della normativa impugnata (arg. ex articolo 3 della Costituzione) per avere il legislatore statale indebitamente inciso sull'autonomia regionale e locale, in aperto contrasto con la logica di piena responsabilizzazione dei livelli intermedi e periferici di governo.

⁷ Cfr L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: il quadro giuridico dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e scienza delle finanze* n. 3/2004.

⁸ Corte Cost. 13 gennaio 2004, n. 4, in www.cortecostituzionale.it.

⁹ Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002).

¹⁰ Come accaduto frequentemente, anche tale divieto era passibile di corpose eccezioni (ad esempio per le assunzioni nel comparto scuola) che, in effetti, ne hanno parzialmente smorzato la capacità di contenimento della spesa pubblica (cfr *supra*, nota 3).

¹¹ In questa prospettiva, in primo luogo lo Stato avrebbe disciplinato una materia (quella dell'impiego presso gli enti locali) che, non essendo elencata né tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2, della Costituzione) né tra le materie di legislazione concorrente (articolo 117, comma 3, della Costituzione), dovrebbe rientrare nella competenza legislativa esclusiva (o residuale) delle Regioni ex articolo 117, comma 4, della Costituzione; in secondo luogo, le norme statali impugate, atteso il loro carattere dettagliato, sarebbero esorbitanti dalla competenza legislativa statale (ex artt. 117, comma 3, e articolo 119, comma 2, della Costituzione) di definizione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, anche in quanto prive della c.d. clausola di cedevolezza.

In particolare, il blocco delle assunzioni avrebbe introdotto (per di più retroattivamente) sanzioni per comportamenti che le disposizioni legislative in vigore al momento in cui furono posti in essere non consideravano illegittimi; tali sanzioni avrebbero penalizzato tutti gli enti “non virtuosi” senza tenere in considerazione la diversa situazione finanziaria di ciascuno e senza incentivare né agevolare comportamenti volti al recupero dei prescritti obiettivi finanziari.

La Corte ha disatteso tali argomentazioni sul fondamento dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione, ravvisando nelle norme impugnate altrettanti principi di coordinamento della finanza pubblica.

In effetti, secondo la Corte, la circostanza che il blocco delle assunzioni sia configurato come una sanzione connessa al mancato rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno è sufficiente ad escludere che tale misura ecceda dall’ambito di competenza statale.¹²

L’eventuale incidenza della disciplina statale sulla gestione del personale e, più in generale, sull’organizzazione delle funzioni amministrative di Regioni ed enti locali sembra in quest’ottica costituire solo un effetto indiretto, contenuto e comunque inevitabile di una normativa diretta a finalità di coordinamento finanziario¹³.

¹² “(N)on può dirsi che la legislazione statale abbia esorbitato rispetto al fine del Patto di stabilità, dal momento che proprio il mancato raggiungimento (da parte dei soggetti destinatari della norma) dell’obiettivo nel 2001 abilita lo Stato a tentarne, nel 2002, il raggiungimento attraverso la compressione di una voce di spesa corrente notoriamente decisiva a tal fine” (sentenza n. 4/2004, punto 3.1 del Considerato in diritto). Incidentalmente si può sottolineare come la Corte sembri attribuire significato anche al fatto che il blocco non si estenda agli enti ad autonomia più forte (ovvero alle Regioni).

¹³ Maggior fortuna avrebbero forse meritato le censure di irragionevolezza sollevate dalle ricorrenti nei confronti della disciplina impugnata. In sostanza, le Regioni avevano lamentato l’irragionevolezza di tutte quelle norme che si pongano in contrasto con quella logica “programmatica” a cui il Patto di stabilità interno (e qualunque analogo meccanismo di monitoraggio, di verifica e di intervento operativo sulle pubbliche finanze) non può non adeguarsi, pena il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissi. In questo senso, il Patto non può non tenere in considerazione (nella fissazione degli obiettivi e nella individuazione degli strumenti) la differente situazione in cui versano i diversi enti, né può esimersi dal predisporre meccanismi operativi che consentano l’effettivo recupero degli obiettivi finanziari da perseguire. Ciò può avvenire anche mediante norme puntuali di definizione di un sistema di incentivi e di sanzioni, purché si tratti di norme coerenti con le predette finalità. Altrettanto irragionevoli sarebbero, secondo le Regioni, tutte le norme che alterino e pregiudichino la natura partecipata del Patto di stabilità interno, natura rivelata dal suo stesso *nomen* ed essenziale per garantirne (oltre che il funzionamento anche) la compatibilità con il nuovo assetto “federalista” delle finanze pubbliche e con la tendenziale equiordinazione dei diversi livelli di governo.

Tali rilievi sono tuttavia respinti dal Giudice delle leggi senza un esame di merito della loro fondatezza, attraverso il tradizionale argomento secondo cui le Regioni non possono far valere, nei giudizi di impugnazione delle leggi statali, vizi diversi dell’incompetenza.

Cionondimeno le questioni restavano (e restano) sul piatto (e non a caso, come si vedrà fra breve, la Consulta, nella successiva sentenza n. 36/2004, è tornata sulla questione con maggiore approfondimento).

3.2. Se è la sentenza n. 4/2004 rappresenta il precedente più puntuale, la quasi coeva sentenza n. 36/2004¹⁴ costituisce il *leading case*, in quanto in essa la Corte ha affrontato in modo esaustivo la (complessa) questione della compatibilità delle norme del Patto di stabilità interno (ed, in particolare, di quelle più cogenti e puntuali) con il nuovo quadro costituzionale.

In quell'occasione, la Consulta ha affermato con chiarezza che *“non è contestabile il 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, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti”* medesimi (Punto 6 del Considerato in diritto).

Come già accennato, tuttavia, il vero problema riguarda non l'esistenza (che non può essere revocata in dubbio) del potere statale di coordinamento finanziario e di garanzia della conformità dei conti pubblici ai vincoli comunitari, ma il suo contenuto, le sue modalità di esercizio ed i suoi limiti.

Da questo punto di vista – si ripete - appare indispensabile che tale potere venga esercitato in modo ragionevole, funzionale alla realizzazione degli obiettivi che esso deve perseguire e rispettoso dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta a Regioni ed enti locali; ciò anche allo scopo di evitare che (come spesso paventato dalle Regioni) il coordinamento della finanza venga usato dallo Stato come “grimaldello” per forzare la “cassaforte” delle competenze regionali¹⁵.

Di ciò è pienamente consapevole il Giudice costituzionale; nella già richiamata sentenza n. 36/2004, infatti, i contenuti maggiormente rigidi e dirigistici del Patto di stabilità interno vengono risparmiati da una pronuncia di incostituzionalità solo in quanto considerati alla stregua di misure di emergenza di carattere transitorio, adottate in vista di specifici e contingenti obiettivi di risanamento della finanza pubblica¹⁶.

¹⁴ Corte Cost. 26 gennaio 2004, n. 36, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁵ Come lucidamente afferma la sentenza n. 414/2004 (punto 4 del Considerato in diritto) se è innegabile che *“il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato (...) ciò non esclude, ed in tal senso va letto il richiamo alla competenza concorrente di cui alla citata norma costituzionale, che il coordinamento incidente sulla spesa regionale deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla Regione la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima”*.

¹⁶ Nel giudizio risolto con la sentenza n. 36/2004, le Regioni avevano portato all'attenzione del Giudice delle leggi una questione più volte sollevata dalla più attenta dottrina e dagli stessi esponenti dei governi regionali e locali, denunciando l'irragionevolezza e la portata lesiva nei confronti dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali autonomi di tutte quelle norme di contenimento della spesa corrente parametricate sui volumi di spesa rilevati nei precedenti esercizi finanziari anziché focalizzate sui saldi complessivi. Norme siffatte, da un lato, finiscono per agevolare gli enti meno virtuosi, i quali, avendo speso di più in passato, possono continuare a disporre per il futuro di margini di manovra più ampi; dall'altro, spesso si rivelano inutilmente restrittive, poiché non si comprende quale utilità abbia il limite posto alle spese, dato che il limite posto al disavanzo dovrebbe

Nella fase a regime (dice indirettamente la Corte) il Patto deve essere ridiscusso in sede politica per meglio calibrarne i contenuti rispetto ai principi di autonomia e sussidiarietà.

3.3. In definitiva, la posizione della Consulta è chiara.

All'infuori di quelle di carattere emergenziale (per definizione temporanee), la costituzionalità di qualunque altra misura statale di coordinamento della finanza regionale e locale è subordinata ad un giudizio di ragionevolezza consistente in un (invero non agevole) bilanciamento fra i due principi-valori, (non contrapposti ma comunque) complementari, dell'unità economica dell'ordinamento (articolo 120, comma 2, della Costituzione) e dell'autonomia finanziaria (ma anche organizzativa ed amministrativa) degli enti di governo intermedi e periferici (articoli 118 e 119 della Costituzione).

In questa prospettiva, lo Stato può certamente definire (nell'attuale fase di transizione anche in via prevalentemente unilaterale¹⁷, purché in modo ragionevole) obiettivi complessivi di finanza pubblica ovvero criteri generali di contenimento della spesa, ma non può imporre agli altri livelli di governo gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi e per "inverare" quei criteri.

Al contrario, tali strumenti devono essere individuati da Regioni ed enti locali nella propria autonomia, anche laddove ciò avvenga attraverso procedimenti di carattere interistituzionale che coinvolgono anche lo Stato.

Su queste basi, è possibile procedere all'esame della sentenza n. 390/2004.

bastare a garantire la stabilità perseguita dalla legge. Più in generale, sarebbe irragionevole prevedere i limiti di spesa in modo rigido ed indifferenziato, senza tenere conto delle diverse realtà incise. Secondo la Corte (ancora punto 6 del Considerato in diritto), "(n)on può (...) negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Quanto poi alla natura indifferenziata del vincolo, imposto a tutti gli enti senza tener conto della loro concreta situazione, essa certo sottolinea come si tratti di una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con la legge, un obiettivo di carattere nazionale, applicandosi allo stesso modo a tutti gli enti locali di una certa dimensione: ma tale elemento non è sufficiente a rendere manifestamente irragionevole la misura in questione" (sottolineature mie).

¹⁷ Cfr *supra*, nota 6.

4. Le sentenza n. 390/2004 e le sue conseguenze.

4.1. Le questioni di costituzionalità oggetto della sentenza in commento si appuntano su diverse norme poste dall'articolo 34 della legge finanziaria 2003¹⁸ e riproposte (in modo pressoché identico) dall'articolo 3 legge finanziaria 2004¹⁹.

Tali norme possono essere suddivise in “due” gruppi.

Le norme del primo gruppo²⁰ disciplinano le politiche del personale pubblico diverso da quello afferente a Regioni ed enti locali²¹, i) prevedendo la rideterminazione delle relative piante organiche sulla base del principio dell'invarianza della spesa, ii) disponendone, nel frattempo, il “congelamento” attraverso il blocco, per il primo anno, delle nuove assunzioni, sia a tempo determinato che a tempo indeterminato²² e iii) imponendo, per il biennio successivo, una riduzione del personale in servizio non inferiore all'1 per cento.

Le norme del secondo gruppo²³ si ricollegano (anche se non esplicitamente) al Patto di stabilità interno e mirano a garantire il concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi nazionali (*rectius* comunitari) di finanza pubblica, secondo il principio di contenimento della spesa ed in coerenza con le previsioni dei documenti programmatici.

Esse si articolano, a loro volta, in due “sottogruppi”:

- le norme del primo sottogruppo si applicano agli enti locali in regola rispetto alle prescrizioni del Patto ed alle Regioni e rinviando a successivi accordi, da concludere in sede di Conferenza unificata e da recepire in appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, la determinazione dei criteri e dei limiti per le relative assunzioni a tempo

¹⁸ Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003)

¹⁹ Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

²⁰ Si tratta delle norme di cui all'articolo 19, commi 1, 2, 3, 4, 6, 10, 13, prima parte, e 22, prima parte, della legge n. 289/2002, cui corrispondono quelle di cui all'articolo 3, commi 53, 54, 55, 58, 61, 65, prima parte, e 69, prima parte, (quest'ultima, peraltro, non oggetto di impugnazione) della legge n. 350/2003.

²¹ L'ambito di applicazione di tali norme è definito mediante un richiamo agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Esse, pertanto, si applicano a tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, alle aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, alle istituzioni universitarie, agli Istituti autonomi case popolari, alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, a tutti gli enti pubblici non economici nazionali ed alle amministrazioni, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale. Il richiamo al c.d. Testo unico sul pubblico impiego, che pure si estende anche alle Regioni, agli enti locali ed ai rispettivi enti strumentali, non comporta (come riconosce esplicitamente la Corte, al punto 3 del Considerato in diritto) l'immediata applicabilità delle norme del primo gruppo anche nei loro confronti. Per le autonomie territoriali, infatti, il blocco delle assunzioni è disciplinato da norme *ad hoc* (su cui subito *infra* nel testo).

²² Anche in tali casi sono previste significative eccezioni al blocco (ad esempio, per il personale infermieristico). Cfr *supra*, nota 3.

²³ Si tratta delle norme di cui, rispettivamente, all'articolo 19, commi 11 e 22, seconda parte, della legge n. 289/2002, ed all'articolo 3, commi 60 e 69, seconda parte (quest'ultima non oggetto di impugnazione), della legge n. 350/2003.

indeterminato (per le assunzioni a tempo determinato non sono posti vincoli specifici). Nelle more dell'approvazione dei suddetti accordi e dell'emanazione dei conseguenti d.P.C.M. è posto (mediante un richiamo ad una delle norme del primo gruppo) un divieto (temporaneo) di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato. In ogni caso (e quindi anche nella fase a regime, fatte salve le sole eccezioni espressamente previste), tali nuove assunzioni devono (*rectius* avrebbero dovuto) essere contenute entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente;

- le norme del secondo sottogruppo riguardano gli enti locali non in linea con gli obiettivi del Patto, per i quali sono riproposti il blocco totale delle nuove assunzioni a tempo indeterminato e la limitazione delle assunzioni a tempo determinato già previsti dall'articolo 19 della legge finanziaria 2002.

In questa sede, evidentemente, vengono in considerazione soprattutto le norme di cui al secondo gruppo; il *thema decidendum* riguarda, infatti, la legittimità delle norme che estendono il blocco delle assunzioni alle autonomie territoriali, non essendo revocato in dubbio che lo Stato possa disciplinare anche nel dettaglio (come ha fatto con le norme appartenenti al primo gruppo) la gestione del restante personale pubblico²⁴.

Nell'ambito del secondo gruppo, poi, rilevano soprattutto le norme del primo sottogruppo, la costituzionalità di quelle appartenenti al secondo essendo già stata riconosciuta dalla Corte nella più volte richiamata sentenza n. 4/2004²⁵.

4.2. Il complesso normativo volto a razionalizzare le politiche delle assunzioni da parte delle Regioni e degli enti locali “virtuosi”, contenendo i relativi costi, è giudicato, nella sua struttura fondamentale, conforme alla Costituzione.

In primo luogo e per le ragioni che si sono già sopra illustrate²⁶, sono dichiarate non fondate le censure delle ricorrenti volte a contestare che la legge statale possa prevedere meccanismi e procedure – nella fattispecie, un accordo interistituzionale da concludere in sede di Conferenza unificata e da recepire in appositi d.P.C.M. – volti a far sì che le autonomie

²⁴ In realtà, se rientra pacificamente nella competenza dello Stato la disciplina dell'organizzazione delle proprie amministrazioni (centrali e periferiche), nonché degli altri enti pubblici *lato sensu* “statali” (articolo 117, comma 2, lettera g), della Costituzione) non altrettanto scontata pare la possibilità di inquadrare nella medesima competenza la disciplina dell'organizzazione di altri enti rientranti nell'ambito di applicazione del Testo unico sul pubblico impiego (che, si ricorda, è precedente alla riforma costituzionale del 2001). Si pensi, non tanto alle Università (per le quali, come riconosciuto anche dalle recentissima sentenza n. 423/2004 della Corte Costituzionale, continua a sussistere la riserva di legge statale, ex articolo 33, comma 6, della Costituzione), ma soprattutto alle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura ed alle loro associazioni, difficilmente riconducibili all'elenco di cui all'articolo 117, comma 2, della Costituzione.

²⁵ Cfr *supra*, paragrafo 3.1.

²⁶ Cfr paragrafi 2 e 3.

regionali e locali concorrano, anche attraverso il contenimento degli oneri per il relativo personale, al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti a livello nazionale sulla base dei vincoli comunitari.

In questa prospettiva, la Corte respinge agevolmente anche l'argomentazione secondo cui, almeno fino a quando lo Stato non avrà dettato i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'articolo 119, comma 2, della Costituzione, gli unici soggetti abilitati a prevedere procedure e criteri di controllo della spesa pubblica regionale sarebbero le medesime Regioni.

La persistente inattuazione del federalismo fiscale (anche se problematica ed in gran parte imputabile all'inerzia del legislatore statale) non può comportare l'azzeramento di quel potere di coordinamento finanziario che, come già ripetutamente sottolineato, non può non spettare, in un ordinamento unitario, al livello sovraordinato di governo²⁷.

Nessuna lesione dell'autonomia può, d'altra parte, essere ravvisata nelle norme che prescrivono il rispetto del principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati nei documenti generali di finanza pubblica; si tratta, infatti, di un obiettivo di carattere estremamente generale che ciascun livello di governo è chiamato a perseguire attraverso l'adeguamento delle proprie autonome politiche di reclutamento del personale.

In altri termini, *“tale previsione costituisce un principio di “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, terzo comma, Cost.) che la legislazione statale è certamente legittimata a fissare, e che non limita in alcun modo l'autonomia regionale riguardo ai concreti strumenti (adeguamento delle proprie “politiche di reclutamento del personale”) attraverso i quali quell'obiettivo (“contenimento della spesa”) può essere raggiunto”* (così la sentenza annotata, punto 3 del Considerato in diritto).

4.3. Per quanto concerne, più specificatamente, il blocco delle assunzioni da parte di Regioni ed enti locali, giova ribadire che esso si traduce(va) nell'imposizione di due diversi vincoli.

Da un lato, infatti, alle autonomie territoriali è imposto (in via transitoria) il divieto assoluto di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato fino all'emanazione dei d.P.C.M. recettivi dei prescritti accordi interistituzionali.

Secondo la Consulta (punto 4 del Considerato in diritto), tale previsione *“non costituisce violazione di alcuna norma costituzionale: si tratta, infatti, non solo di un divieto*

²⁷ D'altra parte, alcune delle ricorrenti non hanno mancato di riconoscere che la previsione di un accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali diretto alla fissazione di criteri e limiti per le assunzioni è coerente con il principio del coordinamento di cui all'articolo 119 della Costituzione.

temporalmente limitato, ma anche e soprattutto di un divieto funzionalmente collegato all'accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata, quale strumento destinato a disciplinare, con il concorso delle autonomie regionali e locali, la materia delle assunzioni del personale a tempo indeterminato. E' evidente che, in assenza di quel temporaneo divieto, le finalità perseguite con l'accordo sarebbero frustrate se, nelle more, le Regioni e gli enti locali potessero procedere, senza limiti di sorta, alle assunzioni ritenute opportune: come è evidente che l'intervento della legge statale in senso limitativo dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali non è meno legittimo per ciò che il divieto da essa posto è assoluto, ma la sua legittimità va affermata considerando il carattere strumentale di quel temporaneo divieto ai fini della efficacia ed effettività della futura disciplina che scaturirà in sede di Conferenza unificata".

Viceversa, è dichiarato incostituzionale il secondo vincolo (di natura permanente), consistente nella previsione di un "tetto" per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, fissato al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente.

"Si tratta, infatti, di una disposizione che non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze (...), imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento: precetto 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, alle quali la legge statale può prescrivere 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" (ancora punto 4 del Considerato in diritto).

Solo entro questi limiti, pertanto, sono accolti i rilievi delle Regioni ricorrenti, le quali avevano lamentato l'estraneità della disciplina impugnata rispetto alla materia "coordinamento della finanza pubblica" e la sua portata lesiva nei confronti della propria autonomia organizzativa.

Il differente esito del presente giudizio rispetto a quello sfociato nella ricordata sentenza n. 4/2004 si spiega, quindi, alla luce delle diverse caratteristiche delle norme scrutinate dalla Consulta.

Mentre, infatti, il blocco disposto dall'articolo 19 della legge finanziaria 2002 riguardava i soli enti locali che avessero "sforato" rispetto agli obiettivi stabiliti dal Patto di stabilità interno e mirava, quindi, ad incentivarne il risanamento finanziario, quello previsto dalle

norme oggetto della sentenza annotata si estende(va) indiscriminatamente a tutte le amministrazioni regionali e locali, comprese quelle virtuose, comprimendone indebitamente l'autonomia organizzativa e finanziaria

Né, trattandosi di una misura (ormai divenuta) permanente, poteva applicarsi la “clausola di emergenza” enucleata dalla fondamentale sentenza n. 36/2004.

In definitiva, quindi, quello della Corte è (almeno in parte) un giudizio di irragionevolezza della normativa statale²⁸.

4.4. Come accennato in apertura, la sentenza appena commentata ha fortemente condizionato i lavori preparatori della legge finanziaria 2005.

L'originario comma 102 dell'unico articolo “*monstre*” in cui, a seguito della presentazione del maxiemendamento, è stata conglobata gran parte della manovra prevedeva, infatti, che le nuove assunzioni a tempo indeterminato da parte di Regioni ed autonomie locali dovessero essere contenute (in via generale e salvo eccezioni specifiche) “entro percentuali non superiori al 20 per cento per l'anno 2005, al 20 per cento per l'anno 2006 ed al 50 per cento per l'anno 2007 delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente”.

Una norma, quindi, ancora più restrittiva di quelle appena censurate dalla Corte.

Ma soprattutto una norma che, al pari di queste ultime, non si limitava a prescrivere un obiettivo complessivo di contenimento della spesa pubblica ma (illegittimamente) individuava unilateralmente ed imponeva agli enti autonomi gli strumenti per perseguirlo.

In questa prospettiva, si coglie il senso delle correzioni apportate nel corso dei due ulteriori passaggi parlamentari, a seguito dei quali il predetto comma 102 è definitivamente confluito nel comma 98 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005).

Tale ultima disposizione, oltre a rimettere la definizione di criteri e limiti per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, da parte di Regioni ed enti locali per il triennio 2005-2007, a successivi accordi da concludere in sede di Conferenza unificata (e da recepire nei consueti d.P.C.M., secondo la procedura “promossa” dal Giudice delle leggi), si limita a definire

²⁸ Un ulteriore profilo di irragionevolezza della normativa *de quo*, ignorato dalla sentenza annotata ma che merita di essere evidenziato (per quanto sia stato rimosso a seguito delle modifiche al testo della finanziaria 2005 “dettate” dalla Consulta; vedi *infra*, paragrafo successivo) è quello evidenziato dalla Regione Piemonte, secondo la quale vi sarebbe una interna contraddittorietà tra le dichiarate finalità di contenimento della spesa pubblica, realizzate mediante il divieto delle assunzioni a tempo indeterminato, e la possibilità di procedere senza limiti di spesa ad assunzioni a tempo determinato, in tal modo imponendo dall'esterno alle Regioni modalità operative per un contenimento della spesa in concreto non perseguito.

(impegnativi) *targets* di riduzione della spesa²⁹, assegnandone il perseguimento alle autonome scelte gestionali di ciascuna amministrazione, senza fissare alcun tetto.

In perfetta sintonia con le statuizioni della Consulta, sono, viceversa, mantenuti sia il blocco - temporaneo - accessorio rispetto ai futuri accordi interistituzionali³⁰, sia il blocco - totale, permanente e “sanzionatorio” - nei confronti degli enti locali non virtuosi³¹.

5. Conclusioni

La vicenda del blocco delle assunzioni ha consentito alla Corte Costituzionale di sciogliere un altro dei complessi nodi che ostacolano il regolare funzionamento del nostro sistema di finanza pubblica in questa delicata fase di transizione verso assetti maggiormente decentrati (se non federali).

È stato definitivamente chiarito che, in via ordinaria, lo Stato può certamente condizionare l'autonomia (organizzativa e) finanziaria di Regioni ed enti locali, ma può farlo solo attraverso la fissazione di macro-obiettivi di finanza pubblica e di criteri generali, compendianti nelle previsioni del Patto di stabilità interno.

Quest'ultimo, tuttavia, continua a presentare almeno altri due grossi difetti, frequentemente evidenziati dai rappresentanti delle autonomie e finora non adeguatamente considerati dai Giudici costituzionali: si tratta della sua unilateralità (già evidenziata nelle righe precedenti) e della sua (eccessiva) generalità³².

Da un lato, infatti, il Patto è ancora prevalentemente una “creatura dello Stato”, sulle cui

²⁹ La norma prevede, infatti, che le misure concordate in sede di Conferenza debbano garantire, per le Regioni e le autonomie locali, la realizzazione di economie di spesa lorde non inferiori a 213 milioni di euro per l'anno 2005, a 572 milioni di euro per l'anno 2006, a 850 milioni di euro per l'anno 2007 e a 940 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 e, per gli enti del Servizio sanitario nazionale, economie di spesa lorde non inferiori a 215 milioni di euro per l'anno 2005, a 579 milioni di euro per l'anno 2006, a 860 milioni di euro per l'anno 2007 e a 949 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008. Secondo L. OLIVERI, *op. cit.*, simili “criteri, riferiti alla capacità di spesa, si rivelano meglio adeguati a rimediare alle sacche di inefficienza”, consentendo a ciascuna amministrazione di incidere anche sui fattori di espansione delle spese per il personale non connessi ai meccanismi di *turn-over*. Inoltre, “limitare le assunzioni ad una certa percentuale del *turn-over* significa penalizzare fortemente enti che nel passato e nel presente si sono mostrati attenti ad una politica di saggio contenimento delle spese del personale e, invece, premiare le <<cicale>>, che avendo largheggiato prima, portando la spesa complessiva del personale anche oltre i livelli di guardia stabiliti dalla legge, meno sono colpiti da una copertura solo parziale del *turn-over*”. Secondo F. PEZZANI, *Blocco del turn-over tra costi e benefici*, in *Il Sole24Ore* di mercoledì 22 dicembre 2004 (pagina 22), peraltro, “sarebbero necessari provvedimenti capaci non soltanto di ragionare sui tetti di spesa ma anche attenti a garantire una politica del personale funzionale a ridurre gli squilibri esistenti ed al recupero di funzionalità complessiva, evitando quindi la formazione di costi legati all'inefficienza”. Si tratta, evidentemente, di questioni “di merito”, estranee rispetto all'analisi prettamente “metodologica” condotta dalla Consulta nella sentenza in commento. Nondimeno, si tratta di profili di estrema rilevanza, che dovranno essere attentamente considerati dai *policy makers*.

³⁰ Tale blocco concerne le sole assunzioni a tempo indeterminato.

³¹ Tale blocco si estende tanto alle assunzioni a tempo indeterminato quanto a quelle a tempo determinato.

³² Un altro limite del Patto, cui può solo accennarsi in questa sede, riguarda la sua scarsa capacità di incentivare un'adeguata programmazione di medio - lungo periodo da parte delle diverse amministrazioni.

prescrizioni gli altri livelli di governo possono incidere quasi esclusivamente *ex post*, per lo più attraverso strumenti (non particolarmente efficienti e trasparenti) di contrattazione politica.

Dall'altro, esso (con l'unica eccezione delle Regioni e delle Province speciali³³) si applica indistintamente a realtà amministrative (regionali, provinciali, comunali) fra loro profondamente eterogenee e che, pertanto, richiederebbero ciascuna previsioni più specifiche.

Si tratta, naturalmente, di questioni complesse, che non possono essere risolte “a colpi di sentenze”, ma che richiedono una profonda revisione della normativa esistente³⁴.

³³ Sul tema, cfr, volendo, M. BARBERO, *Un Patto di stabilità interno su scala regionale? L'esperienza delle Regioni a Statuto speciale (e delle Province autonome)*, in *Federalismi.it* n. 12/2004.

³⁴ Alcune interessanti “linee-guida” per una possibile riforma del Patto di stabilità interno sono contenute nei lavori curati da L. ANTONINI e A. PIN per l'Osservatorio sulla riforma amministrativa della Regione Piemonte (http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/index.htm). Attraverso un'approfondita analisi dell'esperienza spagnola, tali Autori suggeriscono una revisione della procedura di definizione degli obiettivi nazionali di finanza pubblica da tre punti di vista.

“In primo luogo, i *target* andrebbero definiti in un'ottica di medio periodo. Non è ipotizzabile che gli enti possano calibrare le proprie scelte su base annuale. Una logica di breve periodo impedisce gli investimenti e più in generale la programmazione, e, imponendo un allineamento agli obiettivi in capo ad un anno, costringe a misure drastiche.

In secondo luogo, gli obiettivi andrebbero definiti con largo anticipo, per consentire alle autonomie territoriali di adeguare i propri strumenti di pianificazione finanziaria – similmente a quanto accade in Spagna, ove i risultati sono stabiliti nel primo quadrimestre dell'anno.

In terzo luogo, sarebbe utile istituzionalizzare il dialogo tra lo Stato e le autonomie nella decisione degli obiettivi, affinché Stato, Regioni ed enti locali siano reciprocamente informati sulle situazioni finanziarie, sulle esigenze e sulle priorità. In questo modo si eviterebbero degli strascichi successivi alla decisione degli obiettivi, durante i quali le autonomie territoriali tentano di negoziare delle soluzioni compromissorie tra le proprie esigenze e gli obiettivi che lo Stato ha già stabilito”.

Inoltre, “le misure applicabili agli enti locali e alle Regioni andrebbero riviste e riallineate al contenuto del Patto di stabilità europeo”, abbandonando “le limitazioni alle spese, per tornare ad obiettivi di deficit”.

Infine, “in un'ottica responsabilizzante, sarebbe auspicabile anche un ritorno alle misure premiali, che avevano caratterizzato la prima fase di attuazione del Patto” interno.