

L'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali al vaglio della Corte costituzionale: i vincoli posti dalla legge finanziaria 2006 alle indennità di carica dei titolari degli organi politici regionali ed alle spese per il personale degli enti territoriali e del servizio sanitario (nota alle sentt. 8 maggio 2007, n. 157 e 17 maggio 2007, n. 169)

di FRANCESCA LEOTTA
(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2007)

1. Nelle sentt. 8 maggio 2007, n. 157 e 17 maggio 2007, n. 169 la Corte costituzionale è tornata ad occuparsi della legittimità costituzionale della disciplina inerente l'autonomia di spesa degli enti territoriali, pronunciandosi su alcuni commi dell'art. 1, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), impugnati in via principale da alcune Regioni per contrasto con gli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.

La Corte ha "disarticolato" gli oggetti dei ricorsi regionali ed i rispettivi motivi. Infatti, con la prima sentenza è stata affrontata la questione di legittimità avente ad oggetto i commi 54 e 55 del citato art. 1, la cui decisione ha condotto all'annullamento parziale del comma 54 dell'art. 1, l. n. 266/2005¹ per violazione degli artt. 117 e 119 Cost.². Infatti, sono stati accolti i rilievi della ricorrente, secondo cui la

¹ La disposizione citata ha previsto, «per esigenze di coordinamento della finanza pubblica», la riduzione «del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005» delle «indennità di funzione» spettanti ai sindaci, ai presidenti di province, regioni e comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, nonché ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli di tali enti (lett. a); delle «indennità» e dei «gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane» (lett. b); delle «utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere a) e b) in ragione della carica rivestita» (lett. c).

Al successivo comma 55 è stato previsto, «dalla data di entrata in vigore della presente legge e per un periodo di tre anni», un "congelamento" degli «emolumenti di cui al comma 53», concernenti il «trattamento economico spettante ai sottosegretari di Stato». La questione riguardante quest'ultima disposizione è stata dichiarata inammissibile, in quanto la Regione Campania non ha impugnato anche il comma 53 dell'art. 1, cui fa riferimento il comma 55. Del resto, considerato l'oggetto della disciplina menzionata, non si vede quale interesse potesse avere la ricorrente ad impugnare delle disposizioni concernenti la retribuzione dei sottosegretari di Stato

disposizione era lesiva tanto della propria autonomia finanziaria che di quella dei propri organi politici, in quanto dettava una disciplina di dettaglio in ordine ad una singola voce di spesa dei bilanci regionali, invece di limitarsi a prevedere obiettivi e criteri cui le Regioni avrebbero dovuto attenersi nella propria gestione finanziaria. La limitazione era tanto più rilevante in quanto riguardava il trattamento economico dei soggetti che compongono gli organi politici regionali, potendo così costituire un “grimaldello” per un’interferenza diffusa dello Stato nei confronti di questi ultimi.

La Corte ha, altresì, evidenziato che la l. 10 febbraio 1953, n. 62 rimette la determinazione delle indennità dei titolari degli organi politici regionali alla legge regionale. Il dettato del comma 54, l. n. 266/2005, fissando in maniera specifica una riduzione di tali somme, ha pertanto invaso l’autonomia regionale, «comprimendo l’autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall’ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica», in base ai quali lo Stato può soltanto «prescrivere criteri e obiettivi», e non «gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi»³.

La questione di legittimità non ha investito, invece, il regime delle indennità dei titolari degli organi politici degli enti territoriali minori, delineato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) e che, in effetti, in base alla lett. p) dell’art. 117 Cost., comma 2, rientra pienamente nella competenza esclusiva dello Stato.

Più articolata è la seconda sentenza in commento, con cui la Corte si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 198-206 dell’art. 1, l. n. 266/2005, sollevate in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., ad alcune disposizioni dello Statuto siciliano (art. 14, lett. p e q), dello Statuto speciale per la Valle d’Aosta (art. 3, lett. f), dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (artt. 17, comma 3, 80 e 81) e dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (artt. 4, numero 1-bis, e 48), nonché agli artt. 3, 97, 114 e 118 Cost.⁴.

² Inammissibile, invece, è stata dichiarata l’impugnazione del comma 54 per violazione degli artt. 114 e 118 Cost., per mancanza di motivazione.

³ Punto 5.2 del *Considerato in diritto* e come già precisato dalla Corte stessa in alcune precedenti decisioni.

⁴ Il giudice costituzionale ha ritenuto opportuno riunire i ricorsi presentati da più Regioni e dalle Province autonome, per pronunciarsi soltanto su questo gruppo di questioni con oggetto quasi del tutto coincidente, riservandosi di decidere successivamente sulle ulteriori questioni sollevate dalle

I ricorsi sono stati incentrati sul comma 198⁵, cui si riferiscono – direttamente o indirettamente – le altre disposizioni impugnate, che concorrono a specificare e dare attuazione alla prima⁶ (con esclusione del comma 202, dichiarato illegittimo dalla Corte⁷). In breve, le Regioni ricorrenti hanno sostenuto che il comma 198 pone una limitazione specifica alla spesa per il personale degli enti territoriali e del servizio sanitario, così violando l’art. 117, c. 3, e l’art. 119 Cost., nonché, per le Regioni speciali, le disposizioni dei rispettivi statuti che ne disciplinano l’autonomia finanziaria. E’ stata lamentata altresì l’irrazionalità della diminuzione generalizzata della spesa di personale, che potrebbe bloccare l’azione anche degli enti virtuosi (Regione Veneto), nonché il

ricorrenti su altre disposizioni della l. n. 266/2005.

⁵ Il comma 198 dell’art. 1, l. n. 266/2005 prevede che gli enti territoriali, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, per realizzare gli «obiettivi di finanza pubblica» adottino «misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell’anno 2004 diminuito dell’1 per cento». Questa limitazione si applica anche alle «spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni».

⁶ Il comma 199 delimita l’ammontare delle «spese di personale», disponendo lo scorporo delle somme collegate alla contrattazione collettiva, mentre i commi 200 e 201 contengono alcune indicazioni cui gli enti interessati possono attenersi per raggiungere gli obiettivi previsti dal comma 198. I commi 203 e 204 prevedono, rispettivamente, per gli enti del Servizio sanitario nazionale, meccanismi di valutazione dei risultati conseguiti mediante l’applicazione del comma 198, e, per gli enti territoriali, procedure di verifica del rispetto della stessa disposizione. Infine, il comma 205 dispone che «le economie derivanti dall’attuazione del comma 198» siano «acquisite ai bilanci degli enti» territoriali «ai fini del miglioramento dei relativi saldi», mentre il comma 206 definisce «le disposizioni dei commi da 198 a 205» come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

⁷ Tale disposizione isolata, secondo cui «al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all’anno 2005 come individuate dall’articolo 1, comma 91, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», è stata dichiarata illegittima dalla Corte, perché «impone una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, così da risolversi in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse», che «esula dalla competenza legislativa riservata allo Stato dall’art. 117, terzo comma, Cost. e lede l’autonomia finanziaria garantita alle Regioni dall’art. 119 Cost.» (punto 11 del *Considerato in diritto*).

suo contrasto con l'art. 118, in relazione all'autonomia organizzativa e di programmazione delle attività degli enti oggetto del limite di spesa in questione (Regione Piemonte).

Censure sostanzialmente analoghe sono state proposte nei confronti dei successivi commi dell'art. 1.

Infine, le Regioni speciali e le Province autonome hanno rilevato l'irragionevole estensione nei loro confronti della disciplina in esame (come ricavabile dal comma 204, in base al quale le procedure di verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal comma 198 si applicano anche alle Regioni speciali ed alle Province autonome), in quanto la stessa l. n. 266/2005 prevede, al comma 148 dell'art. 1, che per il triennio 2006-2008 tali enti concordino con il Ministero dell'economia e delle finanze (anche per gli enti locali del proprio territorio, secondo le rispettive competenze), le spese correnti e in conto capitale, nonché i relativi pagamenti, «in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica (...), anche con riferimento, per quanto riguarda le spese di personale, a quanto previsto ai punti 7 e 12 dell'accordo sottoscritto tra Governo, regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata il 28 luglio 2005»; solo «in caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario» e per gli enti locali.

La Corte, pronunciandosi prima sulle questioni poste dalle Regioni ordinarie, nel dichiarare infondate le censure avverso il comma 198 per violazione degli artt. 117, c. 3, e 119 Cost., ha rilevato che la disposizione impugnata rispetta le condizioni – individuate da una cospicua giurisprudenza costituzionale – in presenza delle quali lo Stato può imporre, sotto forma di «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», limiti di spesa agli enti territoriali, in quanto fissa «obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente», senza tuttavia prevedere in maniera specifica «strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi». Infatti, accogliendo sostanzialmente i rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la spesa per il personale non può essere considerata come una singola voce di bilancio, il giudice costituzionale ha rilevato che, «con il comma 198, il legislatore ha (...) perseguito l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale», che rappresenta appunto «non una minuta voce di spesa», ma «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale».

Inoltre, a questo elemento sostanziale, riguardante il profilo finanziario-contabile dell'oggetto della disciplina in esame, il giudice costituzionale ha affiancato «il carattere della transitorietà del contenimento complessivo» della spesa per il personale degli enti interessati (limitazione che tra l'altro, nelle more del giudizio, l'art. 1, comma 557, l. 27 dicembre 2006, n. 296 ha ridotto dal triennio 2006-2008 al solo 2006)⁸.

La Corte ha dichiarato infondate anche le ulteriori censure proposte nei confronti del comma 198, negando, tra l'altro, che «la disposizione denunciata possa avere influenza sull'organizzazione degli uffici regionali e degli enti da essi dipendenti, risolvendosi detta influenza in una mera circostanza di fatto, come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale». Anche per le successive disposizioni impugnate si è riconosciuto che fissano «principi fondamentali», volti «o a integrare il contenuto del comma 198» – commi 199, 203 e 204 (quest'ultimo anche sul piano del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. r, Cost.) – «o a concorrere al raggiungimento dell'ulteriore obiettivo del “miglioramento dei [...] saldi (comma 205)”, e cioè di un obiettivo ancor più generale di quello perseguito dal comma 198»⁹.

Pronunciandosi sulla questione posta dalle Regioni a statuto speciale con riferimento all'irragionevolezza del comma 198, in relazione al precedente comma 148 dello stesso art. 1, l. n. 266/2005, la Corte ha evidenziato che la disposizione impugnata «non è a queste direttamente applicabile», per cui «non collide» con la seconda¹⁰.

Infine, con riferimento alla lamentata violazione di alcune disposizioni degli Statuti speciali, il giudice costituzionale ha escluso che si possa configurare una lesione delle competenze legislative regionali ivi previste da parte dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica riguardanti la spesa, posti dal legislatore statale con la disciplina impugnata, tenuto conto del fatto

⁸ Punto 8 del *Considerato in diritto*.

⁹ Punto 9 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ In particolare è stato chiarito dalla Corte che «il richiamo al comma 198, contenuto nel comma 204, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, ha il significato di riferire il monitoraggio ivi previsto al rispetto delle misure concordate con il Ministero dell'economia e delle finanze negli accordi stipulati ai sensi del comma 148 e non quello di rendere direttamente applicabile a tali enti il comma 198» (punto 13.1 del *Considerato in diritto*).

che tutte le Regioni indistintamente devono partecipare al «risanamento della finanza pubblica»¹¹.

2. Le due decisioni in commento riprendono la sempre più consolidata giurisprudenza della Corte in tema di autonomia di spesa, aggiungendo un ulteriore tassello a quel mosaico – ancora da modellare sull’insidioso “campo” del riparto di competenze legislative – rappresentato dai rapporti finanziari (in senso lato) tra lo Stato e gli enti territoriali, ad iniziare dalle Regioni.

Apparentemente, gli oggetti delle due pronunce sembrano simili, in quanto si tratta della disciplina sulla spesa per emolumenti spettanti, nell’un caso, ai titolari degli organi politici regionali a titolo di indennità per lo svolgimento delle proprie funzioni, nell’altro, al personale di enti territoriali e della sanità pubblica a titolo di retribuzione per la propria attività lavorativa. Analoghe paiono le limitazioni introdotte per il calcolo del loro ammontare, quantificate in base alle somme precedentemente impiegate.

Per la Corte, comunque, si tratta di due vicende distinte, come emerge fin dalla scelta di deciderle con separate pronunce, evitando, con questa opzione processuale, di creare possibili dubbi sulla loro contiguità sostanziale. La linea di separazione tra i due casi, poi, si è fatta netta in sede di giudizio, laddove il giudice costituzionale è pervenuto a soluzioni opposte, di accoglimento della questione di legittimità per violazione degli artt. 117, comma 3, e 119 Cost., nel primo caso, e di rigetto, nella seconda vicenda.

Si è già avuto modo di evidenziare come la Corte abbia motivato i due diversi giudizi in relazione all’oggetto – più o meno definito – della disciplina in esame ed alla formulazione – più o meno specifica – delle disposizioni impugnate: in effetti, non ha fatto altro che riproporre la propria giurisprudenza in materia di limiti all’autonomia di spesa degli enti territoriali, adattandola alle questioni in esame.

Tuttavia, l’apparente linearità delle decisioni non riesce a nascondere del tutto alcune “ombre” sui percorsi che hanno portato all’adozione di tali pronunce, soprattutto alla sent. n. 169/2007. Procedendo all’inverso, ossia partendo dagli effetti di quest’ultima decisione sulla finanza pubblica, per risalire al suo contenuto, è chiaro che la Corte ha in concreto avallato l’azione dello Stato, volta a contenere la spesa pubblica incidendo – tra l’altro - sulle voci più

¹¹ Punto 13.3 del *Considerato in diritto*.

rilevanti dei bilanci degli enti territoriali e della sanità pubblica, descritte come una vera e propria “macrocategoria”.

Ma sta proprio qui il nucleo della vicenda, in quanto la decisione adottata con la sent. n. 169/2007 si basa su questa particolare qualificazione delle spese per il personale all'interno del bilancio di un ente: qualificazione che può suscitare alcune perplessità laddove riferita agli enti territoriali, cui – è bene tener sempre presente – l'art. 119, comma 1, Cost. assegna «autonomia finanziaria di entrata e di spesa», da intendersi quest'ultima come «possibilità di stabilire la tipologia e l'entità delle spese proprie di tali enti in relazione alle funzioni loro attribuite», nonché la «possibilità di stabilire le forme e i modi in cui gli obiettivi di spesa sono programmati e rappresentati»¹².

Anzitutto, se anche le spese per il personale rappresentano la parte più rilevante delle spese di parte corrente, al punto da fare intravedere una sostanziale coincidenza con queste ultime, ci si può comunque chiedere se non sarebbe stato più corretto che lo Stato disponesse una limitazione generale, riguardante tutte le spese di parte corrente, piuttosto che prevedere un contenimento pur sempre parziale, sebbene riferito alle uscite più consistenti. In questo modo, si sarebbe maggiormente rispettata l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, che avrebbero avuto piena capacità di scelta in ordine alle spese da ridurre per rispettare i limiti posti, in via generale, dallo Stato nell'ambito della sua funzione di coordinamento della finanza pubblica¹³.

¹² G. FRANSONI, in G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, III, 2368.

¹³ Eloquente, in tal senso, la sent. 26 gennaio 2004, n. 36 (commentata da C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. Cost.*, 2004, 514 ss.), laddove, a fronte dell'impugnazione da parte di alcune Regioni dell'art. 24, l. 28 dicembre 2001, n. 448, che poneva dei vincoli generali all'aumento delle spese correnti degli enti autonomi, la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile 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” (punto 6 del *Considerato in diritto*). Cfr., altresì, sent. 17 dicembre 2004, n. 390 (commentata da M. BARBERO, «*Blocco delle assunzioni*»: *le ragioni di una bocciatura*, in www.federalismi.it, n. 1/2005); sent. 14 novembre 2005, n. 417; sent. 15 dicembre 2005, n. 449; sent. 10 marzo 2006, n. 88; sent. 16 marzo 2007, n. 89; sent. 21 marzo 2007, n. 95.

Ma il dubbio più grande nei confronti della ricostruzione elaborata dalla Corte sorge in relazione ai margini di autonomia che, in concreto, residuano in capo agli enti in ordine a tali voci di spesa. Di fatto, le spese per il personale sono per la maggior parte vincolate, perché destinate principalmente alle retribuzioni dei dipendenti a tempo indeterminato. Ne consegue che (a parte l'esclusione di ipotetici aumenti stipendiali non collegati al rinnovo dei contratti collettivi) gli enti interessati, per contenere le uscite, possono ricorrere - al più - a due soluzioni: bloccare (o comunque ridurre al minimo) il *turn over* del personale, per un verso, e, per l'altro, contenere il ricorso ai tipi di rapporti di lavoro a tempo determinato, cui per l'appunto fa espresso richiamo il comma 198 dell'art. 1, l. n. 266/2005. Si tratta, chiaramente, di scelte obbligate, a fronte dell'assoluta incomprimibilità delle spese per gli stipendi del personale a tempo indeterminato (a patto - per assurdo - di licenziare alcuni dipendenti, specie di grado apicale, come talora presso alcune aziende sanitarie è stato fatto): ecco pertanto come l'intervento limitativo rivolto alla "macrocategoria" di spesa si traduce, di fatto, in limitazioni puntuali dell'autonomia finanziaria degli enti considerati, limitazioni che, in altre occasioni, sono state già dichiarate illegittime dalla Corte stessa¹⁴.

Senza considerare, poi, che tali vincoli hanno delle ricadute dirette sull'autonomia organizzativa degli enti, in quanto sostanzialmente li costringono a "cristallizzare" al 2004 non solo le spese, ma prima ancora gli organici del personale. Ciò evidentemente comporta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nella parte in cui si riferiscono alle Regioni¹⁵.

3. Alla luce di queste considerazioni, va rilevato che, se la sent. n. 157/2007 valorizza l'autonomia finanziaria quale elemento necessario per tutelare ogni prospettiva dell'autonomia regionale (prima fra tutte quella politica), in linea con la *ratio* della riforma del Titolo V del 2001, viceversa la sent. n. 169/2007 non sembra orientata nella medesima

¹⁴ Sent. n. 390/2004; sent. n. 88/2006. Si ricorda che, nella sent. 13 gennaio 2004, n. 4 (commentata da G. DELLA CANANEVA, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giur. Cost.*, 2004, 77 ss.), la Corte costituzionale non ha ritenuto illegittimo, tra l'altro, il divieto di assumere per l'anno 2002 personale a tempo indeterminato, posto agli enti locali dall'art. 19, comma 1, l. n. 448/2001, in quanto previsto come forma di sanzione per gli enti che non avevano rispettato il Patto di stabilità interna per l'anno 2001.

¹⁵ Come appunto rilevato dalla Regione Piemonte nel proprio ricorso.

direzione, se si considerano le conseguenze cui porta in concreto (mancato annullamento di limiti puntuali al bilancio degli enti), in palese contraddizione con altre decisioni della Corte stessa. Piuttosto, sembra che l'intento della seconda pronuncia sia unicamente quello di salvaguardare ad ogni costo la disciplina statale, limitando al minimo l'intervento demolitorio e forse, prima ancora, l'analisi stessa della fattispecie *sub iudicio*, nella consapevolezza di eventuali gravi ricadute di carattere pratico sulla finanza statale nel suo complesso.

In effetti, questa osservazione può essere avvalorata da due elementi, che sottolineano nel contempo la delicatezza dei temi trattati dalla Corte.

Anzitutto, come già si è avuto modo di notare, il giudice ha separato le due pronunce, quella riguardante le limitazioni alle indennità degli organi politici regionali da quella sulle spese per il personale. Sembrerebbe quasi che, a fronte di situazioni per molti versi analoghe, ma sicuramente dal diverso impatto "politico" nei rapporti tra Stato e Regioni, la Corte non abbia potuto fare a meno di annullare la disciplina statale che interessava direttamente le cariche elettive regionali, espressione delle singole collettività e della loro autonomia politica, per poi salvaguardare i limiti posti alle spese per il personale, in ragione della loro incidenza sui bilanci degli enti - senza rilevare tuttavia che, in concreto, i limiti in questione si sostanziano in vincoli puntuali al bilancio e quindi non sono ammissibili per gli enti territoriali, al pari di tutti gli altri limiti specifici al bilancio ripetutamente dichiarati illegittimi.

Inoltre nella sent. n. 169/2007 la Corte ha rimarcato che, anche quando le limitazioni all'autonomia finanziaria degli enti sono particolarmente stringenti, esse vanno pur sempre intese come principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.) - sebbene dalla particolare forza cogente, dato che addirittura si impongono alle Regioni speciali - sottolineando comunque la transitorietà di tale disciplina statale, quasi a chiarire che tali limiti possono (e devono) essere "tollerati", soltanto per un determinato periodo di tempo, nel quadro dell'azione statale di risanamento della finanza pubblica.

Evidentemente, si ripropone il delicato problema dell'individuazione dei confini della disciplina di principio statale nelle materie di potestà concorrente, qual è appunto il coordinamento della finanza pubblica, con la particolarità che le disposizioni di carattere

finanziario possono avere un elevato grado di tecnicismo¹⁶, il quale può celare norme che sostanzialmente non necessitano di ulteriori svolgimenti e che, in questo caso, comprimono non solo la potestà legislativa regionale (in quanto le Regioni non hanno alcun margine di intervento in sede di legislazione di dettaglio), ma anche direttamente l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ponendo vincoli specifici e puntuali.

Per questo motivo, probabilmente, nella sent. n. 169/2007 la Corte si è preoccupata di ricondurre l'intervento legislativo statale oggetto dell'impugnazione nell'ambito della disciplina di principio e, al tempo stesso, di sottolinearne la transitorietà, quasi riconoscendo con tale seconda precisazione l'esistenza di una (indebita) compressione dell'autonomia finanziaria degli enti interessati, ancorché giustificata da situazioni che potremmo definire di "emergenza finanziaria", per lo più legate al rispetto dei noti obblighi comunitari per le politiche di bilancio¹⁷.

Anche per l'autonomia finanziaria, così come per ogni altro aspetto caratterizzante l'articolazione del nostro tipo di stato, la Corte costituzionale è dovuta scendere in campo per tracciare i confini di intervento tra Stato ed enti territoriali, tenendo presenti non solo le aspirazioni autonomistiche di questi ultimi, ma anche (e soprattutto) le stringenti necessità di contenimento della spesa pubblica, legate principalmente dal rispetto degli obblighi comunitari, il che può portare ad uno "sbilanciamento" delle decisioni costituzionali a favore dello Stato, come appunto per la sent. n. 169/2007.

Tuttavia, il compito della Corte è reso più gravoso non solo dalla mancanza di una disciplina organica in materia, con la conseguenza che l'approccio del giudice costituzionale è necessariamente casistico (con tutto quello che ciò può comportare in termini di disomogeneità delle pronunce), ma anche da un uso troppo disinvolto delle proprie competenze in materia da parte dello Stato, per sanzionare il quale,

¹⁶ In generale, sul problema dell'interferenza delle norme tecniche con il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, cfr. F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, 130 ss.

¹⁷ Come già riscontrato da C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, cit., 515, nella sent. n. 36/2004 a proposito dei riferimenti «al carattere transitorio» dei vincoli statali ai bilanci degli enti autonomi ivi esaminati dalla Corte, emerge un certo «imbarazzo» della Corte nel sottolineare ripetutamente la transitorietà della normativa statale impugnata, sebbene definita normativa di principio, la quale quindi non richiederebbe il carattere della transitorietà.

tuttavia, la Corte potrebbe mettere a repentaglio la finanza pubblica nel suo complesso. Si tratterebbe e si tratta, evidentemente, di una scelta “pesante”, che la Corte non ha ritenuto opportuno fare o forse ha rinviato, facendo anche leva su un elemento decisamente *sui generis*, quale la temporaneità della disciplina statale che pone dei vincoli (anche stringenti) all’autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Forum di Quaderni Costituzionali