Commento alla sentenza n. 159/2008 della Corte Costituzionale.

MARCO COVIELLO

Lo scrutinio effettuato con la sentenza 159/2008 permette alla Corte Costituzionale di precisare ulteriormente oggetto e limiti della potere riconosciuto al legislatore statale dall'articolo 117, comma 3, della Costituzione, che individua come concorrente, articolandola tra Stato e regione, la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'esigenza di coordinamento della finanza pubblica autorizza, in tal senso, il legislatore statale ad individuare norme di principio che, al fine di garantire una disciplina omogenea della finanza pubblica allargata ed il raggiungimento dei parametri di stabilità economica finanziaria, vengono ad incidere su diversi ed ulteriori ambiti di competenza attribuiti alle regioni, mentre al legislatore regionale spetta il compito di tradurre operativamente tali principi, individuando strumenti e modalità di realizzazione degli obiettivi posti dalle legge dello Stato.

Il concreto esercizio di tale competenza consente al legislatore statale di agire su settori strettamente dipendenti ed interconnessi con l'esigenza di coordinamento della finanza pubblica.

Viene, così, a costituirsi una sorta di "materia trasversale", che consente al legislatore nazionale di indicare obiettivi di finanza pubblica incidendo su materie - come quella dell'organizzazione amministrativa - che rientrano pienamente nell'ambito della competenza regionale.

L'esercizio di tale potere è subordinato all'esistenza due condizioni.

La prima è costituita dall'effettività ascrivibilità/qualificazione delle singole norme poste dal legislatore alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

La seconda si traduce nella necessità che l'esercizio di tale potestà si estrinsechi in una serie di norme, poste dal legislatore statale, che identifichino ambito di intervento ed obiettivi, lasciando al titolare della materia chiamata in causa la scelta delle modalità concrete attraverso cui raggiungere l'obiettivo.

La sentenza richiamata, vagliando la legittimità costituzionale delle norme previste dall'art. 1, commi 721-735, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha in concreto verificato la rispondenza dell'esercizio del potere legislativo alle condizioni richiamate.

Nell'ambito di tale scrutinio, complesso ed articolato, la Corte a fronte di una serie di censure di legittimità ha effettuato un distinguo fra le varie

disposizioni sottoposte al suo giudizio, qualificando di volta in volta l'intervento del legislatore statale e ricostruendo l'ambito della competenza regionale anche in relazione ai profili di specialità proprie delle regioni e province a statuto speciale.

In primo luogo, la Corte ha escluso che nell'ambito della competenza generale "residuale" delle regioni ai sensi dell'art 117 possa individuarsi una specifica materia definita "società partecipata dalle regioni", considerando quindi infondate le censure di legittimità avanzate nei confronti dell'art. 1 commi 721 e 722, della legge n. 296/2006.

L'art. 1, comma 721, prescrive, infatti, che «ai fini del contenimento della spesa pubblica, le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative». Questa disposizione è espressamente qualificata dal comma 722, anch'esso impugnato, come «principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea».

Secondo la Corte, quindi, il legislatore statale è legittimato ad individuare gli obiettivi necessari al coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, risulta legittima l'individuazione di un obiettivo globale quale la riduzione di spesa nei settori relativi, che si traduce in una riduzione dei saldi differenziali tra entrate e spese nei bilanci regionali.

La legittimità costituzionale di tale disposizione trova fondamento nel fatto che la vincolatività dell'obiettivo costituito dalla riduzione dei saldi finanziari lascia comunque al legislatore la scelta delle modalità da utilizzare per l'effettivo perseguimento dell'obiettivo medesimo.

Una diversa ricostruzione a giudizio della C,orte deve essere effettuata relativamente all'art. 1, comma 730., dove si prevede l'obbligo per il legislatore regionale o provinciale di adeguare i compensi ed il numero massimo degli amministratori delle società partecipate «ai principi di cui ai commi da 725 a 735 sempre dell'articolo1 ».

A tale proposito, la Corte considera illegittima la disposizione in considerazione della natura specifica e puntuale delle norme richiamate che, pur rientranti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, comprimerebbero l'ambito di competenza regionale previsto dall'art. 117,

comma 3, Cost., non lasciando al legislatore regionale la possibilità di individuare autonomamente modalità e criteri per il raggiungimento degli obiettivi globali di finanza pubblica.

Un'identica *ratio* contraddistingue la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 725-729, per violazione dell'ambito di competenza della provincia autonoma di Bolzano.

Le disposizioni in questione, secondo il giudice costituzionale, definiscono in modo analitico il numero complessivo, i compensi e le indennità dei componenti del consiglio di amministrazione delle «società a totale partecipazione di comuni o province» o delle «società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati» non quotate in borsa.

Tale analitica definizione ha ad oggetto sia disposizioni ordinamentali, sia disposizioni di carattere finanziario relative agli enti locali. Mentre per le prime la Corte dichiara inammissibile la proposizione del ricorso da parte della provincia di Bolzano in mancanza di una competenza diretta sul punto da parte di quest'ultima, per le seconde dichiara l'illegittimità costituzionale, giacché il carattere analitico delle stesse è incompatibile con le previsioni dell'art. 80 dello Statuto della regione Trentino Alto Adige, che attribuisce alle province la potestà legislativa di tipo concorrente in materia di finanza locale.

Un'ulteriore questione affrontata dalla sentenza in esame riguarda la compatibilità delle prerogative proprie delle regioni e delle autonomie speciali con la previsione contenuta nell'art 1, comma 734, della legge n. 296/2006, che pone un limite alla possibilità di nominare ad «amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi».

Tale disposizione è considerata legittima dalla Corte con riguardo alle società statali ed a quelle degli enti pubblici nazionali, la cui disciplina è comunque rientrante nell'ambito di competenza statale in virtù della previsione dell'art. 117, comma 2, lettera *g)* della Costituzione, mentre per quanto attiene alle regioni e alle province autonome va dichiarata l'illegittimità della disposizione in questione in quanto, in base all'art. 117, comma 4, tutto ciò che attiene alla loro organizzazione amministrativa è riservato alla potestà legislativa residuale regionale (o provinciale).

A tal proposito il percorso argomentativo della Corte si chiude con la considerazione che, pur accettando la tesi dell'inclusione della disposizione nell'ambito della materia del coordinamento della finanza pubblica, la disposizione in esame racchiuderebbe profili di incostituzionalità a causa del carattere analitico delle previsioni in essa contenute.

Tale ultima considerazione permette di sottolineare alcuni problemi aperti che emergono dall'intero sviluppo argomentativi seguito dal giudice delle leggi.

Preso atto del ruolo di supplenza che, secondo un'opinione largamente condivisa, la Consulta ha svolto nel disciplinare la concreta applicazione della riforma costituzionale del 2001, si evidenzia come l'esatta identificazione del contenuto dei principi di coordinamento della finanza pubblica sia essenzialmente legata alla piena attuazione del disegno previsto dall'art. 119 ed alle forme in cui si realizzerà il conseguente "federalismo fiscale".

In questo quadro sembrerebbero dover essere collocati quei passaggi interpretativi della sentenza 159/2008 in cui le disposizioni oggetto della decisione dapprima sono ipoteticamente qualificate come principi di coordinamento della finanza pubblica, per poi comunque essere dichiarate 8in parte) incostituzionali a causa della loro "analiticità".

Non può, del resto, non notarsi come la stessa Corte Costituzionale abbia in passato considerato rientranti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e perciò stesso applicabili anche alle autonomie speciali, quelle disposizioni che disponevano, ad esempio l'obbligo, per le regioni si comunicare alla Corte dei Conti i propri provvedimenti di riconoscimento di debito[1].

Potere impositivo, allocazione delle risorse e conseguenti meccanismi di gestione delle entrate appaiono elementi strettamente connessi, cioè parti di uno stesso sistema ordinamentale.

Pertanto, appare cruciale la questione relativa alla previsione di norme di garanzia che tutelino il funzionamento e l'omogeneità del sistema, proprio a tutela della reale attuazione del c.d. federalismo fiscale.

[1] La Corte Costituzionale ha precisato, nella sentenza 64/2005, che "La norma impugnata [art. 23 della legge n. 289/2002] – secondo cui i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei Conti – è espressione di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (che è materia affidata alla competenza ripartita di Stato e regioni), tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno. La Corte ha avuto, infatti, modo di affermare 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, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, da ciò facendo derivare – nell'esaminare una norma della legge finanziaria del 2002 (art. 24 della legge n. 448 del 2001) – la legittimità della trasmissione a fini di controllo al Ministero dell'economia da parte di regioni, province e comuni, di informazioni relative ad incassi e pagamenti effettuati (sentenza 36/2004). Orbene, se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsione di un'ingerenza nell'attività di regioni ed enti locali esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei Conti.

L'attuazione della riforma "federalista" è intimamente connessa con il profilo economico-finanziario del principio di sussidiarietà.

La concreta applicazione di tale principio comporta, infatti, che la prossimità tra territori ed centri decisionali della spesa costituisca un elemento d'efficienza ed efficacia dell'azione pubblica, consentendo ai cittadini di verificare il corretto esercizio del potere impositivo, l'allocazione efficiente delle risorse conseguenti e la loro efficace gestione[2].

Questo si configura come un meccanismo essenziale per l'intera attuazione della riforma, ma la sua applicazione pratica comporta il possibile verificarsi di fenomeni di "cattura", per cui l'estrema prossimità dei due ambiti citati può portare il centro decisionale a scelte non propriamente efficaci ed efficienti, in quanto condizionato da "interessi eccessivamente particolaristici"[3].

L'impatto economico e finanziario sull'intero sistema nazionale di tale fenomeno comporta, quindi, la necessità di determinare l'esatto ambito dei principi di coordinamento, con la definizione di un preciso e predeterminato asset di istituti che individui la tipologia degli interventi rientranti nell'arti. 117, comma 3.

Come già rilevato, il coordinamento della finanza pubblica sembrerebbe comprendere non solo il potere del legislatore statale di individuare obiettivi finanziari per tutte le componenti della Repubblica, in virtù degli obblighi comunitari relativi al patto di stabilità, ma anche la previsione di precise disposizioni, pur latamente sanzionatorie, per gli enti che in qualche modo non raggiungono tali obiettivi ovvero utilizzano la competenza loro riservata per porre in essere strumenti solo formalmente diretti ai fini indicati dal legislatore nazionale, ma sostanzialmente destinati ad eluderne l'applicazione.

In tale prospettiva emerge come il rispetto dell'autonomia organizzativa degli enti non possa comunque consentire meccanismi di gestione delle risorse non uniformi sull'intero territorio nazionale, con evidente compromissione dei livelli essenziali delle prestazioni necessari a garantire uniformemente i diritti civili e sociali ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere *m)* e *p)*, della Costituzione.

---

[2] Una completa illustrazione dei vantaggi della decentralizzazione può essere rinvenuta in "La distribuzione dei poteri dell'Unione europea " a cura del *Centre for economic policy research* (CERP), Bologna, 1995. I vantaggi della decentralizzazione sono identificati negli ambiti dell'efficienza e della responsabilità secondo l'approccio della sussidiarietà,: qualora sorga un dubbio, la precedenza va concessa alla decentralizzazione. In questo modo si preferisce pensare che il buon governo sia minacciato dalla mancanza di responsabilità piuttosto che da quella di cooperazione e che le distorsioni riscontrate possono essere corrette dalla decentralizzazione.

[3] Del resto, un limite della decentralizzazione è messo in evidenza quando si afferma che " un governo locale è capace di fornire una differenziazione più credibile delle politiche nei confronti della popolazione locale perché risulta più affidabile". Tale riflessione spinge, quindi, a definire la decentralizzazione come preferibile, salvo che la risultante competizione tra giurisdizioni locali non determini un'allocazione delle risorse significativamente distorta – CERP, op. cit

L'applicazione disomogenea sul territorio dello stesso art. 1, comma 734, della legge n. 296/2006, produce comunque un effettivo distorsivo ed un'evidente disparità di trattamento fra situazioni simili.

Rimane, pertanto, anche in prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale la necessità di efficaci meccanismi di garanzia dei principi di coordinamento della finanza pubblica, il cui funzionamento può favorire la funzionalità dell'intero sistema e la costruzione di un sistema di perequazione previsto dall'art. 119 della Costituzione che costituisca uno strumento dinamico ed incentivante per tutte le componenti della Repubblica.

In questo senso, la stessa Corte Costituzionale ha sancito la legittimità delle disposizioni della legge n. 289/2002 che disponevano la nullità dei provvedimenti e dei contratti di mutuo stipulati per il finanziamento di spese di parte corrente da parte delle autonomie, considerando l'intervento quale precisa applicazione dell'art. 119, comma 6, della Costituzione.

L'ambito di applicazione della disposizione da ultimo citata deve in una prospettiva generale di riforma del sistema essere attentamente valutata in relazione all'eventuale sostenibilità e compatibilità di eventuali norme regionali di autorizzazione, per esempio, di contratti di *swap* - o derivati simili - utilizzati per impiegare le risorse rese disponibili nel breve periodo (dalla riformulazione degli oneri dei contratti di mutuo) in spesa di parte corrente anziché in spesa in conto capitale.

In altri termini, la possibilità di stipulare degli *swap* su dei contratti di mutuo finalizzati a finanziare la spesa in conto capitale al fine di utilizzare i proventi di breve periodo che ne derivano per coprire la spesa di parte corrente sembrerebbe in qualche modo violare, seppure indirettamente, la disposizione dell'art. 119, comma 6.

L'effettiva efficienza ed efficacia del nuovo sistema è, quindi, in buona parte condizionata dalla precisa, preventiva individuazione dei meccanismi di garanzia che permettono alla Repubblica nel suo insieme l'effettiva qualificazione della spesa pubblica ed una corretta, omogenea ed efficiente gestione delle risorse.