

**L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e "flessibilizzazione"
(in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)**

di Carmela Salazar

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", n. 4/2004)

1. Le sentenze nn. 16 e 49 del 2004, pur riguardando disposizioni differenti della legge finanziaria per il 2002 (l. n. 28 dicembre 2001, n. 448), sono presentate dalla Corte come pronunce "gemelle": la motivazione della seconda si apre con il quadro delle linee-guida tracciate dalla prima per la corretta lettura dell'art. 119, c. 5, Cost., di modo che in entrambi i casi la soluzione prospettata - l'accoglimento delle questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti - risulta fondata su argomentazioni coincidenti, destinate presumibilmente a divenire il *liet-motiv* delle future, eventuali questioni formulate in termini analoghi. Tali indicazioni, riassuntivamente, si sostanziano: a) nella qualificazione delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali dell'art. 119, c. 5, Cost. come aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti locali; b) nella precisazione che quando tali finanziamenti ulteriori si rivolgano agli enti locali ma riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste - per l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni - devono essere chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto di fondi all'interno del proprio territorio; c) nella ammissione di finanziamenti statali con vincolo di destinazione, in favore delle normali attività e compiti degli enti locali, "nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza" (come tali, non espressamente contemplati dall'art. 119 Cost.); d) nella esclusione di interventi statali connotati in modo diverso rispetto a quelli individuati, in particolare se indirizzati direttamente agli enti locali e se ricadenti nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale, pur laddove quest'ultima riguardi materie di potestà concorrente e debba pertanto muoversi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

2. Una prima considerazione di ordine generale si impone sulla chiave di lettura adottata dalla Corte.

Guardando all'insieme della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V, saltano agli occhi gli orientamenti "conservatori" volti a innestare nel tessuto della riforma schemi e categorie ereditati dal passato. Nel caso dell'autonomia finanziaria, tale forza inerziale si manifesta, ad es., tanto nelle pronunce in cui è stata ridimensionata la portata dei tributi propri regionali (sentt. nn. 296, 297 e 311 del 2003), quanto nelle decisioni "generose" nei confronti della legislazione statale. Nelle sentenze annotate, invece, la Corte focalizza l'attenzione sulla *vis* innovativa della l. cost. n. 3 del 2001, precisando come l'inveramento delle trasformazioni apportate al quadro della finanza locale non necessiti in ogni caso dell'*interpositio legislatoris*, che pure - come si sa - è stata considerata imprescindibile per l'esercizio della nuova potestà impositiva degli enti locali, obbligati ad attendere il varo dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario per potere "stabilire ed applicare" tributi ed entrate propri.

La Corte svela, così, la dimensione immediatamente precettiva dell'art. 119 Cost.: per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale, lo Stato "può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali". Non è questo, però, il solo profilo interessante nelle due decisioni che si annotano: entrambe, infatti, presuppongono una lettura peculiare dell'art. 119 Cost., secondo cui la disposizione *non* formula l'indicazione tassativa delle fonti di finanziamento delle funzioni degli enti locali.

3. Cominciando dalla questione risolta con la prima sentenza, i dubbi prospettati dall'Umbria, Regione ricorrente, non riguardavano solo la presunta violazione dell'art. 119 Cost.: il ricorso censurava "numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448" (sent. n. 16, punto 1. cons. in dir.) e non semplicemente l'art. 25, c.10, su cui si concentra il giudizio e si abbatte la dichiarazione di incostituzionalità. Secondo la ricorrente, infatti, l'istituzione del Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni introdotto dalla norma ora citata si traduce(va) in un intervento *diretto* a favore di questi ultimi, nel solco della continuità rispetto al passato: dunque, la disciplina viene impugnata non solo perché considerata in aperto contrasto con l'attuale art. 119 Cost., ma anche perché in urto con il nuovo assetto del riparto delle competenze legislative, che - si legge nel ricorso - pretende l'ancoraggio di ogni manifestazione della discrezionalità legislativa statale agli ambiti individuati dall'art. 117, c.2. Cost. Inoltre - sempre secondo le argomentazioni dell'Umbria - la disposizione annullata non prevede(va) in alcun modo il coinvolgimento delle Regioni, affidando la disciplina sulle

modalità degli interventi e la ripartizione del Fondo tra gli enti interessati ad un regolamento governativo, sentita la sola Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Da qui, la denuncia della violazione dell'art. 117, c.6, Cost., in conseguenza della ritenuta illegittima rivendicazione di potestà regolamentare in un campo non riconducibile alla potestà legislativa esclusiva, come pure della lesione del principio di leale collaborazione.

Grazie alla ormai consolidata "tecnica" di selezione tra i dubbi avanzati dagli enti, che la stessa Corte definisce come "scissione dei ricorsi", la sent. n. 16 relega in un cono d'ombra le censure diverse da quelle relative all'art. 119 Cost., dedicando ad esse poche battute in seno alla motivazione, che per contro si sofferma su aspetti del quadro costituzionale non richiamati nel ricorso.

Il *Considerato in diritto* si apre con rapide pennellate sul nuovo assetto dei rapporti centro-periferia, con particolare riguardo alla messa a fuoco del raggio d'azione della legge statale, "non più competente a determinare 'le funzioni' dei Comuni e delle Province, né ad attribuire loro le funzioni 'di interesse esclusivamente locale' nelle materie di competenza regionale, come accadeva alla stregua degli articoli 128 e 118, primo comma, del vecchio testo, ma solo a disciplinare le 'funzioni fondamentali' degli enti locali territoriali". Si manifesta, qui, una evidente "semplificazione": la Corte ribadisce che "il legislatore statale può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'articolo 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'articolo 117, terzo comma", come se il nuovo Titolo V tracci un disegno limpido, e come se il riparto tra le competenze non fosse divenuto ancor più complesso dopo la sent. n. 303 del 2003.

Sulla "dimenticanza" relativa a questa non lontana pronuncia si tornerà in seguito. Ora preme sottolineare che in entrambi i casi il giudice costituzionale riesce a concentrarsi prevalentemente sui dubbi prospettati in merito alla presunta violazione dell'art. 119 Cost. anche grazie alla facilità con cui gli è possibile confutare le fragili tesi dell'Avvocatura dello Stato. Nel giudizio risolto con la prima sentenza, esse si fondano sulla pretesa riconducibilità dell'intervento statale alla materia "trasversale" di cui all'art. 117, c. 2, lett. m) - sebbene all'evidenza la disciplina *sub iudice* non trattasse di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" - a sua volta oscuramente collegata con il limite dell'interesse nazionale, ritenuto tuttora come "intrinseco" al riparto delle competenze Stato-Regioni, in un gioco di tortuosi rimandi di cui si troverebbe conferma nell'art. 119, c. 5, Cost. Nella seconda, la difesa erariale si limita semplicemente a negare che le norme impugnate ledessero le competenze regionali in materia di opere pubbliche di interesse locale, in quanto volte a realizzare la perequazione delle risorse finanziarie ex art. 117, c. 2, lett. e), senza tuttavia argomentare tale assunto, nonostante la materia ora indicata non si presti ad una facile interpretazione (o, forse, proprio per questo). Stando così le cose, la Corte ha facile gioco nel ribattere a tali argomentazioni, evitando peraltro - per quel che riguarda la decisione più risalente - di ritornare *funditus* sull'interpretazione della materia trasversale dell'art. 117, c. 2, lett. m) ovvero sulla "sparizione" dell'interesse nazionale, limitandosi a richiamare i ben noti precedenti in materia.

Quando finalmente le decisioni affrontano l'interpretazione dell'art. 119 Cost., si palesa un'ulteriore "semplificazione". Leggendo la sentenza, sembrerebbe che il nuovo quadro dell'autonomia finanziaria non sia afflitto dall'elevato grado di indeterminatezza che ne costituisce caratteristica saliente, peraltro in accordo con la natura delle norme costituzionali in materia di federalismo fiscale. La complessità della formulazione è tale, che quando si pensa di avere raggiunto un sufficiente grado di coerenza nella ricostruzione del nuovo quadro della finanza locale, proseguendo nella lettura ci si imbatte in indicazioni che minano la certezza di tale prima impressione. Così è, ad es., anche per la novità più evidente, vale a dire per il riconoscimento a tutti gli enti locali della potestà impositiva su tributi ed entrate propri. Al di là del fatto che, come si è visto, tale investitura è destinata a restare lettera morta sino all'avvento dei principi statali di coordinamento, il fatto che solo le Regioni dispongano della potestà legislativa obbliga a immaginare un quadro complesso.

In altre occasioni, la Corte ha escluso *apertis verbis* che la materia dei tributi locali ricada nella potestà residuale, tesi adombrata in dottrina e recepita, sin qui, nelle argomentazioni di varie Regioni coinvolte nei giudizi in via principale, nonostante l'art. 119 Cost. non lasci dubbi circa il permanere dell'affidamento alla legge statale - ancorché mediante principi - del "coordinamento verticale" dell'intero sistema. Le Regioni, certo, conquistano la potestà concorrente, ma bisogna precisare: o si intende la "materia" dei tributi e delle entrate come frammento dell'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" ex art. 117, c. 3, Cost., oppure si reputa che essa individui un "campo" ulteriore rispetto a quelli ricompresi in tale ultima disposizione, similmente a quanto accade per l'elezione, ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri regionali ex art. 122, c. 1, Cost. Va tuttavia messo in evidenza che i principi statali di coordinamento della finanza locale non sono definiti *fondamentali*, come invece avviene per quelli cui si riferisce la norma da ultimo citata. Se a tale mancata

qualificazione dovesse attribuirsi un qualche rilievo, essa impedirebbe una piena assimilazione con le altre ipotesi di potestà concorrente, come del resto si può desumere dal fatto che, in questo campo, è precluso alle Regioni legiferare ispirandosi ai principi desumibili dalla normativa statale vigente, in assenza della legge quadro. Non è però del tutto chiaro se tale "specialità" consenta allo Stato un margine di manovra peculiare nella fissazione dei principi sulla cui base le Regioni e gli enti locali "stabiliranno ed applicheranno" tributi ed entrate propri.

Nonostante i punti oscuri ora visti, sembrerebbe che la potestà impositiva locale sia oggetto di una normazione a "due livelli": la lettera dell'art. 119 Cost., infatti, ammette che anche i regolamenti degli enti locali possano rapportarsi direttamente con i principi della legislazione statale di coordinamento. Anche qui, però, occorre uno sforzo ulteriore, per capire se la formula escluda o meno che, nell'esercizio della potestà ripartita sull'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", le leggi regionali - in ossequio ai principi statali - "armonizzino e coordinino" il proprio bilancio ed il proprio sistema tributario non solo con quelli dello Stato, ma pure con quelli degli enti locali, risultato che l'ampiezza della formula, in sé e per sé considerata, non impedirebbe. In questo caso, i livelli potrebbero rimanere due, qualora i principi statali consentissero alle leggi regionali di appropriarsi per intero della regolamentazione della finanza locale, oppure diventerebbero tre, qualora l'investitura delle leggi regionali fosse parziale ed i regolamenti risultassero vincolati (anche) all'ossequio nei confronti di tali fonti.

Gli esempi potrebbero continuare, ma ci porterebbero troppo lontano. Tuttavia, anche a volersi soffermare sul solo c. 5 dell'art. 119, eletto a parametro specifico delle decisioni che si annotano, le difficoltà non sono poche: in particolare, uno tra i punti più controversi concerne - come si sa - l'interpretazione della locuzione relativa all'"esercizio normale delle funzioni" attribuite agli enti locali, le quali dovrebbero coincidere con quelle finanziate integralmente mediante le risorse "ordinarie" individuate dall'art. 119 Cost., secondo la c.d. clausola di autosufficienza.

La Corte ripercorre fedelmente la formula del c. 5 della disposizione, ma arrivata al *punctum dolens* lo aggira, limitandosi ad individuare nelle risorse aggiuntive e negli interventi speciali - le motivazioni non si soffermano sulla possibilità di distinguere tra le due "tipologie" - gli strumenti cui lo Stato può ricorrere laddove appaiano necessari finanziamenti ulteriori rispetto a quello integrale, purché in vista del raggiungimento di scopi diversi dal "normale esercizio delle funzioni", ovvero qualora essi si prestino a fronteggiare le particolari situazioni di disagio elencate nel testo.

Poiché la Corte riprende testualmente la formula della disposizione, risulta difficile comprendere se le decisioni neghino o meno cittadinanza alla tesi per cui le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dovrebbero *in ogni caso* servire a realizzare un esercizio "non normale" delle funzioni. L'opinione opposta potrebbe poggiare sul fatto che gli strumenti di perequazione e garanzia del c. 5 sono aggiuntivi rispetto a quelli "ordinari", ma ciò non toglie che le varie ipotesi di squilibrio descritte dalla disposizione sembrano definire campanelli di allarme di una crisi del "normale esercizio delle funzioni": come che voglia intendersi tale locuzione, quest'ultimo non può che mirare al raggiungimento di un soddisfacente grado di sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di equilibrio economico e sociale e di effettivo godimento dei diritti della persona. Tra gli interventi del c. 5, dunque, si potrebbe distinguere tra quelli "straordinari" perché destinati ad es., a fronteggiare situazioni di emergenza che richiedano un esercizio anormale delle funzioni e quelli attivabili in caso di esito negativo del "monitoraggio" costante cui la disposizione sembra alludere in ordine all'inveramento a livello locale delle norme costituzionali. Il titolare del compito di organizzare e coordinare le strutture dell'"osservatorio" sulle realtà locali dovrebbe essere il Governo, che potrebbe decidere per l'attivazione del potere di sostituzione ex art. 120, u.c., Cost. nei casi di maggiore gravità, quando il *vulnus* arrecato alle norme della Carta dia vita alle situazioni di messa in pericolo dell'unità della Repubblica contemplate da quest'ultima norma.

4. Un'ultima, rapida riflessione in merito alla ammissione di finanziamenti statali ulteriori rispetto all'insieme di quelli espressamente previsti dall'art. 119 Cost. L'individuazione è formulata in negativo, dal momento che la Corte esclude possano oggi trovare spazio "interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma. Soprattutto, non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato" (sent. n. 16, punto 5 cons. in dir.)

La Corte stempera la lettura rigorosa dell'art. 119 Cost. offerta in un'occasione di poco precedente (sent. n. 370 del 2003), secondo cui gli strumenti indicati dall'art. 119 Cost. individuerebbero i *solli* meccanismi di finanziamento consentiti. Come si accennava in apertura, le decisioni qui esaminate, anzi, sembrano dare per scontato che la

disposizione indichi solo *alcune* tra le possibili modalità di distribuzione delle risorse tra "centro" e "periferia", tanto che la Corte non esita ad arricchire lo strumentario utilizzabile dal Parlamento, sebbene - precisano le motivazioni - non in guise tali da far rivivere le antiche pratiche dei trasferimenti diretti agli enti infraregionali, consone alle politiche accentratrici del passato. Si tratta di un canale di intervento "atipico", in quanto non *espressamente* previsto dall'art. 119 Cost., ma al tempo stesso - secondo il giudice costituzionale - non per questo in urto con il disegno complessivo della riforma. Le sentenze, tuttavia, non contengono alcuna indicazione ulteriore relativamente ai casi ed ai modi in cui è possibile che lo Stato rimetta per tale via le risorse agli enti locali: il solo vincolo cui si accenna consiste nel fatto che l'attivazione è consentita con riguardo alle materie di potestà legislativa statale e non anche a quelle di potestà residuale o concorrente.

Tale precisazione, tuttavia, non si risolve in una limitazione stringente alla discrezionalità del legislatore. Come si è segnalato, facendo leva sulla capacità di fagocitazione delle "etichette" che formano il catalogo della potestà esclusiva statale, quest'ultimo è stato sin qui soggetto ad interpretazione estensiva, senza contare la possibile sovrapposizione tra quanto asserito dalle due decisioni e quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003. In particolare, ci si chiede se il riferimento alle materie di competenza statale debba essere inteso in senso ampio, e se dunque il ricorso ai finanziamenti "alternativi" individuati dalla Corte possa avvenire anche nelle ipotesi in cui il Parlamento si spinga al di fuori dell'elenco dell'art. 117, c. 2, Cost. al fine di organizzare e regolare le funzioni assunte al fine di garantirne l'esercizio unitario, in applicazione del principio di sussidiarietà, secondo quanto ammesso da quest'ultima decisione. Al momento, è impossibile sciogliere tale dubbio: in entrambe le decisioni, la Corte sembra avere smarrito la memoria di tale pronuncia, menzionata solo incidentalmente nella sent. n. 16, peraltro tra i precedenti relativi alla cancellazione dell'interesse nazionale (passaggio non certo tra i più rilevanti nella trama della motivazione).

Inoltre, la "flessibilizzazione" dell'art. 119 Cost. consente l'arricchimento del circuito dei finanziamenti dal "centro" alla "periferia", ma non giunge sino a consentire l'attivazione di analoghi circuiti "atipici" di trasferimento dalle Regioni agli enti locali: le decisioni precisano che le prime *devono* essere coinvolte nel riparto delle risorse verso i secondi, laddove i finanziamenti statali "tipici" ricadano su materie di loro competenza, ma in nessun punto delle pronunce si accenna alla possibilità che esse si avvalgano, in questi stessi campi, della facoltà riconosciuta al "centro". Anche in tal caso, il silenzio della Corte sul punto si offre a interpretazioni contrastanti: potrebbe valere ad escludere l'ammissibilità *tout court* di una soluzione siffatta, ovvero potrebbe segnalare che questa rientra tra le innovazioni bisognevoli dell'*interpositio legislatoris*, nel senso che le Regioni potranno, in futuro, dotarsi di strumenti simili ma solo se e nella misura in cui sia loro consentito dai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La novità introdotta, insomma, rafforza l'impressione che la natura della finanza regionale continui ad essere "mista" ancora dopo la riforma, in quanto fatta poggiare su riconoscimenti discrezionalmente fatti dal legislatore statale. In ogni caso, essa richiede ulteriori precisazioni, che - a meno di un "risveglio" del Parlamento - la stessa Corte sarà probabilmente chiamata fornire in una prossima occasione.

Si pensi, ad es., alla restaurazione del principio del parallelismo operata con la nota sent. n. 303 del 2003 (su cui, v. anche *infra*), alla conservazione del differente regime dei vizi denunciabili nel giudizio in via principale (tra le molte, v. sentt. n. 274 del 2003 e 4 del 2004) ed, in generale, al *trend* per cui, salvo eccezioni, la Corte confuta le tesi delle Regioni circa la pretesa riconducibilità alla potestà residuale di "materie" non menzionate negli elenchi dell'art. 117 Cost., che vengono invece riassorbite nella potestà esclusiva statale ovvero in quella concorrente.

Sulla prima (che ha escluso la riconducibilità dell'Irap alla categoria dei tributi propri), con considerazioni riferibili anche alle altre due, v. L. Antonini, *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano (Commento alla sent. n. 296/03 della Corte costituzionale)*, in *Forum di Quad. cost.*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it. Per considerazioni critiche, v. A. Brancasi, *Per "congelare" la potestà impositiva delle regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2003, 2562 ss.

Ad es., per la sent. n. 13 del 2004 (avente ad oggetto un'altra norma della l. n. 448 del 2001, l'art. 22, c. 3), se è vero che la programmazione e la gestione del servizio scolastico richiederebbero il varo della disciplina attuativa dell'art. 119 Cost., il compito della distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche da parte delle Regioni non può essere accantonato nelle more dell'approvazione dei principi di coordinamento tali pronunce, donde la dichiarazione di incostituzionalità delle norme statali impugnate, invasive delle competenze locali in materia di istruzione. Il dispositivo, tuttavia, è quello di un'additiva di principio, in quanto dichiara incostituzionale la norma nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio

ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, attribuiscono con legge a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche. La salvezza della normativa statale, pur dichiarata illegittima, si registra anche nella sent. n. 370 del 2003 (anticipatrice, per certi versi, della lettura dell'art. 119 Cost. offerta nelle due decisioni che si annotano): nonostante l'accertamento dell'incostituzionalità dell'art. 70, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 8 della medesima legge finanziaria (con le precisazioni date in motivazione e ribadite nel dispositivo), la Corte ritiene che la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, comporti la salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti. Per i primi commenti a tale ultima decisione, v. M. Barbero, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, e E. Ferioli, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Forum di Quad. cost.*, all'indirizzo www.formucostituzionale.it

L'exasperazione delle Regioni si coglie nella sent. n. 4 del 2004, di rigetto delle questioni proposte dagli enti su varie disposizioni della l. n. 448 del 2001, dove si legge che "deve, altresì, negarsi pregio al rilievo secondo il quale, nella specie, il coordinamento della finanza sarebbe usato quale 'grimaldello per garantire allo Stato un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale' ". Per una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale nella materia *de qua* a partire dal varo della riforma, v. G. D'Auria, *Le funzioni amministrative e l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali: a tre anni dal nuovo titolo V*, in corso di pubblicazione in *Foro it.*, 2004.

L'urgenza dell'intervento statale volto "a determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e a definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali" (sent. n. 296 del 2003), è sottolineata anche nel monito contenuto nella sent. n. 370 del 2003, dove il giudice costituzionale sprona il legislatore all'attuazione dell'art. 119 Cost. "al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali".

Sent. n. 16, punto 6. cons. in dir. Il pensiero della Corte è ancor meglio esplicitato in una decisione di poco successiva, la sent. n. 37 del 2004: "In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119". Tale pronuncia lascia emergere l'idea di un passaggio graduale al nuovo sistema, attraverso una prima disciplina statale transitoria mirante a spazzare il campo dalle "vecchie" disposizioni tuttora in vigore, ed un successivo "pacchetto" contenente la "vera" e "definitiva" attuazione dell'art. 119 Cost. Su tale lettura, v. M. Barbero, *Dalla Corte costituzionale un "vademecum" per l'attivazione dell'art. 119 della Costituzione (nota a Corte cost. n. 37/2004)*, in www.federalismi.it n. 5/2004.

G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale nel 2003*, in www.cortecostituzionale.it.

Sulla pronuncia, v. le note di A. Morrone, Q. Camerlengo, E. D'Arpe, A. Ruggeri, F. Cintioli, S. Bartole, A. D'Atena, A. Anzon, L. Violini, A. Moscarini, S. Agosta, in *Forum di Quad. cost.*, all'indirizzo cit.; G. Razzano, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, in www.federalismi.it, n. 14/2004. In un discorso più ampio, v. anche A. Ruggeri-C. Salazar, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in www.federalismi.it, n. 14 del 2003.

Sulla lettura combinata dell'art. 117, c. 2. lett. m) e dell'art. 119 Cost., v. i suggerimenti formulati dal Cnel, *Livelli essenziali delle prestazioni e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nella prospettiva di un federalismo solidale. Osservazioni e proposte*, in www.astridonline.it. In generale, v. L. Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in questa *Rivista*, 2003, 24 ss.; sul transito da un sistema orientato unicamente al raggiungimento dell'equilibrio finanziario ad uno di finanza "extra-fiscale", volto all'impiego delle risorse economiche per garantire i diritti della persona, v. F. Covino, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi-M. Olivetti, Torino, 2003, 254. Come si sa, il dibattito intorno a tale "materia trasversale" è molto ricco: tra i contributi più recenti, v. R. Tosi, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni..."*, in *Forum di Quad. cost.*, all'indirizzo cit.; A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss.; F. Angelini,

Diritti civili e sociali e livelli essenziali di prestazione con riferimento agli ordinamenti tedesco e spagnolo, in AA.VV., *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. Modugno e P. Carnevale, Milano, 2003, 113 ss.; R. Balduzzi, *La creazione di nuovi modelli sanitari regionali e il ruolo della Conferenza Stato-Regioni (con una digressione sull'attuazione concreta del principio di sussidiarietà "orizzontale")*, in *Quad. reg.*, 2004, 11 ss.; A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in questa *Rivista*, 2003, 1063 ss.; *ibidem*, 1141 ss., v. anche A. Rovagnati, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), Il comma, art. 117 Cost.*; E. Balboni, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, 1182 ss.; A. Simoncini, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, 1199 ss.

Si trattava degli artt. 54 e 55 della legge n. 488 del 2001, istitutivi del "Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali" e del "Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale".

Sull'avvento di un sistema che mette in primo piano la perequazione delle capacità fiscali (art. 119, c. 3) mediante contributi generici non condizionati (i *block grant* della tradizione anglosassone) in luogo di quella perseguibile in un modello come quello originario, orientato a soddisfare i "bisogni" espressi a livello regionale (che, tuttavia, riaffiorano grazie al rilievo attribuito all'effettività dei diritti della persona), v. P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1437 ss.; L. Antonini, *La vicenda*, cit., 34 ss. L'assenza di vincoli di destinazione del fondo perequativo conferma una tra le novità introdotte dalla l. n. 133 del 1999 e dal d. lgs. n. 56 del 2000, con l'intento di stemperare il carattere esasperatamente "derivato" che ha a lungo connotato la finanza locale (il c.d. federalismo fiscale a Costituzione invariata: per tutti, v. E. Bonelli, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Torino, 2001, 119 ss.).

L. Antonini, *La vicenda*, cit., 30, che richiama l'eccezione costituita dalla "costituzione finanziaria" tedesca, composta di ventidue disposizioni. Per una panoramica sulle relazioni intergovernative finanziarie negli Carte degli Stati composti, v. AA.VV., *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi-R. Bifulco, Torino, 2001. Per un confronto con il sistema spagnolo, v. F. Puzzo, *Il federalismo fiscale. L'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2002.

Secondo la sent. n. 37 del 2004, "poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (...) e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. (...). Dalle premesse enunciate discende pianamente l'impossibilità (...) di accedere alla tesi della Regione Basilicata, secondo cui la materia del "sistema tributario degli enti locali" spetterebbe già oggi alla potestà legislativa "residuale" delle Regioni" (c.vo aggiunto). Nel medesimo senso, v. sentt. n. 296, 297 e 311 del 2003. Per le opinioni dottrinali favorevoli all'inclusione della materia dei "tributi ed entrate proprî" nell'alveo della potestà residuale, in conseguenza della limitazione dell'etichetta di cui all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost. al solo sistema tributario statale ed al passaggio dalla forma verbale passiva del testo previgente ("alle Regioni sono attribuiti") a quella attiva della disposizione novellata ("stabiliscono e applicano"), v. P. Giarda, *Le regole*, cit., 1435 ss.; A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in questa *Rivista*, 2003, 41 ss. Sul punto, v. le considerazioni problematiche di L. Antonini, *La vicenda*, cit., 29 ss.

Il varo dei principi in materia è prossimo: nel luglio del 2004 è stato approvato definitivamente dalle Camere l'AS 1948, recante "Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione", attualmente in attesa di promulgazione: per un primo commento, v. A. Sterpa, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in www.federalismi.it, n. 14 del 2004.

Per questo rilievo, T. Martines-A. Ruggeri-C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 267. Anche su questo punto, dunque, sembra stemperarsi la novità - nascente dall'apposizione di limiti costituzionali al coordinamento statale - ben evidente nel raffronto con la precedente formulazione dell'art. 119 Cost., oltre che con l'interpretazione elusiva della disposizione da cui, come è noto, è scaturito il previgente "modello centralizzato" dell'autonomia finanziaria regionale (definito, prima delle modifiche introdotte dalla l. n. 59 del 1997, dalla l. n. 133 del 1999 e dal d. lgs. n. 56 del 2000, come "il più verticale ed orientale" tra i modelli possibili: G. Tremonti-M. Vitaletti, *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Roma-Bari, 1994, 56). Sull'autonomia derivata o di trasferimento inveratasi sino alle

riforme sopra richiamate, v. V. Coccozza, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979; M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1993; più di recente, anche per il tracciato dell'evoluzione legislativa, v. L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, 119 ss.

La particolarità della "materia" è sottolineata nella sent. n. 376 del 2003, ove per un verso si ammette il permanere delle disposizioni vigenti prima della riforma, e per l'altro si precisa che il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: "onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione". Sulla decisione, v. M. Barbero, *Prime indicazioni*, cit.; A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica come funzione legislativa e come funzione amministrativa (nota alla sent. n. 376 del 2003 della Corte costituzionale)*, in *Forum di Quad cost.*

Per una prospettiva peculiare, v. A. Brancasi, *L'autonomia*, cit., 58, secondo cui nell'esercizio della potestà concorrente di armonizzazione e coordinamento ex art. 117, c 2, lett. e), le Regioni adotterebbero anch'esse disposizioni di principio, capaci di condizionare le leggi regionali in materia di tributi locali (che l'A. riconduce alla potestà residuale), oltre che i regolamenti degli enti locali.

Per P. Giarda, *Le regole*, cit., 1432, gli spazi per la legislazione regionale di dettaglio nella materia *de qua* sarebbero precipuamente (se non esclusivamente) quelli relativi al "raccordo" con la finanza degli enti locali. Sul coinvolgimento delle Regioni nella materia dell'armonizzazione e del coordinamento, in particolare per quel che riguarda le decisioni sul rispetto dei parametri "esterni" ed "interni" (segnatamente, del "Patto di stabilità interno"), v. A. Benedetti, *La legislazione concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in AA.VV., *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Milano, 2003. *Ivi*, v. anche F. Puzzo, *Le nuove Regioni tra autonomia finanziaria e solidarietà*, 385 ss.

Anche la Corte è incerta: v. la sent. n. 37 del 2004, che richiama la necessità di definire l'ambito (per forza di cose delimitato dall'operare della riserva di legge ex art. 23 Cost.), in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti locali, ammettendo tuttavia che, in astratto, si possano concepire ricostruzioni sia "a tre livelli (statale, regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)". Particolarmente complessa, in qualche caso, la ricostruzione di quanti hanno ragionato di una potestà tributaria di natura residuale. Ad es., A. Brancasi, *L'autonomia*, cit. 59 ss., con riguardo ai tributi regionali individua tre livelli: leggi statali di coordinamento, leggi regionali di armonizzazione e coordinamento adottate ex art. 117, c. 3, Cost. (da intendersi, seconda l'A., come leggi di principio nel senso peculiare sopra visto), e leggi regionali sui tributi ed entrate propri, ex art. 117, c. 4. Con riguardo agli enti locali, i livelli salgono a quattro, perché l'A. aggiunge le leggi regionali sui tributi locali (sempre ex art. 117, c. 4) e i regolamenti adottati da questi ultimi.

Si pensi alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio, di cui tutti gli enti "dispongono" ex art. 119, c. 1, Cost. Il nuovo testo limita lo spettro delle soluzioni praticabili, confermando la scelta operata dalla l. n. 133 del 1999 e dal d. lgs. n. 56 del 2000 in ordine alla soppressione dei trasferimenti in favore delle compartecipazioni dirette (su questa trasformazione, v. sent. n. 17 del 2004), anche se con esclusione della soluzione della riserva di aliquota recepita dal legislatore ordinario: per tutti, v. L. Antonini, *Il regionalismo*, cit., 129 ss., ed ora *Id.*, *La vicenda*, cit., 32 ss.; AA.VV., *La regionalizzazione delle entrate erariali* (opera di un gruppo di esperti costituito nel novembre del 2002 presso il Dipartimento delle Politiche Fiscali-Ufficio Studi e Politiche economico-fiscali), in www.astridonline.it. Tuttavia, al superamento della genericità della formula relativa all'attribuzione di "quote di tributi erariali" della versione originaria, si contrappone l'imprecisione della "riferibilità" al territorio, che può alludere al gettito prodotto dalle attività localizzate nella Regione, al gettito associabile al reddito dei cittadini residenti nella medesima ovvero ancora al gettito dei tributi riscossi nel territorio (in quest'ultimo senso, ma forse senza la specifica intenzione di sciogliere ogni dubbio, v. sent. n. 16, punto 5 cons. in dir.): P. Giarda, *Le regole*, cit., 1438; A. Brancasi, *L'autonomia*, cit., 66.

Poiché la Costituzione non prende posizione in ordine alla metodologia da seguire per calcolare il costo delle funzioni, sarà ancora una volta il Parlamento ad operare la scelta, nella stesura dei principi di coordinamento e/o nell'attribuzione delle funzioni fondamentali ex art. 117, c. 2, lett. p): sulle possibili opzioni percorribili (in particolare, su quella della "spesa storica"), v. A. Brancasi, *L'autonomia*, cit., 43., cit., 1411 ss. Sulla somiglianza solo apparente con il c. 2 del "vecchio" testo, ove il riferimento dei tributi propri e delle quote dei tributi erariali alle "funzioni normali" era collegato per un verso ai "bisogni" e per l'altro "alle spese necessarie", v. P. Giarda, *Le regole*, 1437 ss., spec. 1445 ss.

In questo senso, v. A. Brancasi, *L'autonomia*, cit., 74.

Da segnalare che l'Accordo 8 agosto 2001, stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni, relativamente ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie prevede un "tavolo di monitoraggio" ed "un tavolo di manutenzione", quest'ultimo con il compito di valutare le proposte di eventuali nuove prestazioni e/o servizi da inserire nell'ambito dei "Livelli essenziali di assistenza" fissati dal Ministero per la salute: entrambe le commissioni tecniche sono composte da esperti designati dall'amministrazione centrale e da quelle locali. In proposito, v. G. France, *L'Accordo dell'8 Agosto 2001 e i livelli essenziali di assistenza sanitaria*, in AA.VV., *Primo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (2002)*, Milano, 2003, 265 ss.

M. Barbero, *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sent. n. 16 e n. 49 del 2004)*, in www.federalismi.it, n. 4/2004.

Che nell'art 119 Cost. non possa cogliersi una "tipizzazione" in senso forte dei moduli di finanziamento delle funzioni locali, è stato prospettato da quanti (v., ad es., A. Brancasi, *L'autonomia*, cit., 98 ss.; P. Giarda, *Le regole*, cit 1450 ss.; M. Barbero, *Tipizzazione*, cit., parr. 2 ss.) hanno sottolineato che in un sistema come quello disegnato dalla l. cost. n. 3 del 2001, le risorse vengono tipicamente indirizzate secondo due direttrici: o spettano all'ente dotato della competenza legislativa di allocazione delle funzioni amministrative (Stato o Regione), che dovrebbe successivamente ridistribuirle tra gli enti locali ovvero trattenerle presso di sé (è lo schema cui le decisioni in esame sembrano aderire); ovvero le stesse sono indirizzate agli enti titolari delle funzioni amministrative, vale a dire ai Comuni, salva l'attivazione del moto ascensionale di cui all'art. 118, c. 1, Cost. In entrambi i casi, vengono in luce canali di finanziamento che non coincidono con quelli contemplati dall'art. 119 Cost.

Un'ulteriore ambiguità si registra per quanto riguarda la cooperazione con le Regioni: mentre essa viene ribadita nei casi di interventi ex art. 119 Cost. che intercettino la potestà residuale o quella concorrente, non è altrettanto chiaro se le Regioni debbano essere coinvolte (e se sì, in che misura) nel caso dei finanziamenti "atipici" rivolti agli enti locali, benché questi si riferiscano a materie statali. La risposta, ancora una volta dipende da come si interpreta l'inciso per cui "fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali" (sent. n. 16, punto 6 cons. in dir., corsivo aggiunto). Ovviamente, il problema non si pone qualora tali finanziamenti si considerino possibili anche nelle ipotesi ammesse dalla sent. n. 303 del 2003, che "prescrive" allo Stato l'intesa con la Regione interessata.

T. Martines-A. Ruggeri-C. Salazar, *Lineamenti*, cit., 271 ss. I dati relativi al 2002, infatti, dimostrano che l'autonomia fiscale (intesa come libertà di utilizzare leva fiscale e come potere di accertamento e riscossione dei tributi), è ancora abbastanza ridotta, restando le finanze regionali dipendenti quasi per intero da trasferimenti statali. La novità, semmai, si registra su un altro versante: mentre prima delle riforme introdotte alla fine del secolo scorso quasi il 90% delle entrate aveva una destinazione obbligata, all'alba del terzo millennio quelle senza vincolo di spesa costituiscono mediamente l'80%, con punte del 90% nelle Regioni del Nord: cambiamento, questo, dovuto al nuovo modello di finanziamento all'assistenza sanitaria, basato in parte su tributi "locali" come l'Irap o l'addizionale regionale dell'Irpef, e in parte su trasferimenti prevalentemente non vincolati: S. Mannozi, *Anno 2002: il federalismo tra attuazione, conflitti e devolution*, in AA.VV., *Primo*, cit., 19 ss. *Ivi*, in un discorso più ampio, v. anche E. Buglione, *La finanza*, 171 ss.