

**Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006:
la Corte prosegue nella (ri)definizione
del “federalismo fiscale a Costituzione inattuata”**

di Carmela Salazar
(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 3/2007)

1. Dinanzi ad un ampio e complesso ricorso proposto dall'Emilia Romagna avverso molteplici disposizioni della legge finanziaria per il 2004 (l. n. 350 del 2003), la Corte si è avvalsa dell'ormai roduta “tecnica” della scissione dei ricorsi¹ per “rateizzare” la propria risposta in una pluralità di pronunce². La decisione *de qua* si concentra sui dubbi relativi all'asserita violazione degli artt. 117, cc. 3, 4 e 6, e 119 Cost. da parte dell'art. 3, cc. 108-115, della legge menzionata: si tratta di disposizioni istitutive di un fondo per l'edilizia a canone speciale presso il Ministero dei trasporti e delle infrastrutture, da ripartire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri tra le Regioni nei cui territori si trovano i Comuni ad alta tensione abitativa, proporzionalmente alla popolazione complessiva, previo parere delle commissioni parlamentari competenti.

Se ci si astrae dagli elementi per così dire accidentali, è inevitabile un “effetto *déjà vu*”, dovuto alla circostanza che quanto ora descritto riecheggia il *Ritenuto in fatto* leggibile nelle motivazioni delle sentt. n. 16 e 49 del 2004, di accoglimento delle questioni proposte da ricorsi regionali anch'essi rivolti ad impugnare più norme di una legge finanziaria (quella per il 2002: l. n. 448 del 2001). La prima ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme istitutive di un “Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni, la seconda ha annullato quelle aventi ad oggetto un “Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali” ed un “Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale”: in entrambi i casi, come in quello oggetto della decisione che si annota, le discipline colpite dettavano una prima regolamentazione generale per la gestione ed il riparto di tali fondi, rinviando per le ulteriori prescrizioni di dettaglio a futuri regolamenti ministeriali³.

Rispetto ad allora, nonostante l'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale abbia ultimato i lavori nel 2005⁴, il quadro normativo è

¹ Secondo la definizione data dalla stessa Corte: v. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale nel 2003*, in www.cortecostituzionale.it, par. 2.2.3.

² Si riprende la terminologia di A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale (“modello” ed esperienza a confronto)*, in www.forumcostituzionale.it, ora anche in Id., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, X, *Studi dell'anno 20006*, Torino, 2007, 196. In proposito, V. ONIDA, *La giustizia costituzionale nel 2004*, in www.cortecostituzionale.it, ha sottolineato che «in taluni casi il grande numero e la varietà delle questioni che venivano sollevate col medesimo ricorso ha indotto la Corte ad affidarle a diversi relatori e ad affrontarle con una pluralità di decisioni, riunendo per altro verso, come di consueto, i giudizi relativi alla medesima disposizione, promossi con ricorsi di differenti Regioni. E' stato soprattutto il caso delle leggi finanziarie degli ultimi anni, oggetto di molteplici ricorsi regionali». In ordine alle implicazioni di tale incisione sull'oggetto del ricorso, v. per tutti P. PASSAGLIA, *Il funzionamento (e la funzionalità) del giudizio in via principale dopo la riforma del Titolo V: osservazioni a margine della prima sentenza parziale “con riserva”*, in *Foro it.*, 9/2003, I, 2227 ss.

³ Su entrambe le decisioni sia consentito rinviare a C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost., sentt. n. 16 e 49 del 2004)*, in questa *Rivista*, 4/2004, 1026 ss.; v. anche M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e n. 49 del 2004)*, in www.federalismi.it, n. 4/2004 nonché, sulla seconda pronuncia, A. MORRONE, *Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La regione come ente di governo e di coordinamento finanziario in Giur. cost.*, 1/2004, 646 ss. L'“effetto *déjà vu*” si ripete inevitabilmente con riferimento ad altre decisioni, successive alle due ora menzionate ed adesive rispetto alle novità da queste stesse introdotte: v. subito *infra*.

⁴ L'Alta Commissione (ACoFF) è stata istituita dall'articolo 3, lettera b), della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), col compito di indicare al Governo “i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione”, sulla base delle indicazioni

rimasto immutato⁵: in particolare, sono ancora allo studio i “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” menzionati al c. 2 dell’art. 119 Cost., imprescindibili – secondo un chiaro orientamento del giudice costituzionale – per l’avvio del sistema tratteggiato dalla riforma, in cui i Comuni, le Province e le Città metropolitane, al loro debutto sulla scena istituzionale quali titolari di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, al pari delle Regioni, come si sa, «stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri»⁶. Per tale ragione, e vista la somiglianza tra la questione oggi sottoposta allo scrutinio della Corte rispetto a quelle risolte con le due decisioni di allora, ci si aspetterebbe un’identica conclusione, vale a dire l’annullamento della legge statale. Tanto più che il medesimo esito si è presentato in numerosi casi analoghi: come ricordato dal punto 3.2. *Cons. in dir.* della sent. n. 423 del 2004, essa stessa di accoglimento di molte tra le varie censure rivolte al fondo per le politiche sociali disciplinato dalla legge

formulate in sede di Conferenza Unificata da Stato, Regioni ed Enti locali in merito ai meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Il d.P.C.M. istitutivo dell’ACoFF, con l’indicazione e la nomina dei componenti, nonché con la definizione dei criteri di funzionamento, è stato emanato il 9 aprile 2003. La *Relazione* conclusiva, presentata nel luglio del 2005, si può consultare all’indirizzo www.governo.it/presidenza/ACoFF/html.

⁵ La prima “bozza” del disegno di legge sul federalismo fiscale, messa a punto da un gruppo di lavoro istituito dal Ministro per l’Economia e coordinato dal prof. P. Giarda, è stata aspramente contestata dalle Regioni in occasione della Conferenza straordinaria del 25 gennaio 2007, spingendo l’esecutivo all’elaborazione di una nuova stesura, al momento in cui si scrive ancora *in itinere*: cfr. l’audizione del Ministro per l’Economia T. Padoa Schioppa dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali dell’8.2.2007, in www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stenbic/23/2007/0208/s030.htm, nonché l’intervista rilasciata il 12.4.2007 dal Ministro per gli Affari regionali L. Lanzillotta al *Corriere del Veneto*, in www.affariregionali.it/RassegnaStampa. Un’eccezione al vuoto legislativo si registra per la disciplina della c.d. *golden rule* sancita dall’art. 119, c. 6, Cost., contenuta nell’art. 3, cc. 16-21, l. n. 350 del 2003: in proposito, v. M. BERBERO, *Il federalismo fiscale silenzioso: la legge finanziaria per il 2004 attua “di soppiatto” la Golden Rule di cui all’art. 119, comma 6, della Costituzione*, in www.diritto.it.

⁶ 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, in particolare, nel monito contenuto nella sent. n. 370 del 2003 (che ha “colpito” fondi statali in materia di asili-nido), dove il giudice costituzionale richiama 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». Tali affermazioni vanno lette in “combinato disposto” con quelle contenute nella sent. n. 37 del 2004 [su di essa, v. per tutti M. BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un vademecum per l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione (Nota a Corte cost., n. 37/2004)*, in www.federalismi.it, 5/2004], secondo cui «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 dalle leggi statali (...) Dalle premesse ora enunciate discende pianamente l’impossibilità (...) di accedere alla tesi (...) secondo cui la materia del sistema tributario degli enti locali spetterebbe già oggi alla potestà legislativa residuale delle Regioni». Nel medesimo senso, v. sentt. n. 296, 297 e 311 del 2003, variamente commentate: in particolare, sulla prima (che ha escluso la riconducibilità dell’Irap ai tributi propri), 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 www.forumcostituzionale.it; v. poi 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.; R. DI MARIA, *La normativa negletta. Brevi riflessioni sull’inerzia del legislatore e sulla ritrosia ermeneutica della Corte costituzionale di fronte all’art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it, dicembre 2003. Per le opinioni dottrinali favorevoli (a ridosso del varo della riforma e comunque prima dell’instaurarsi del *trend* giurisprudenziale richiamato) all’inclusione della materia dei “tributi ed entrate propri” nella 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 ed applicano”), v. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1435 ss.; A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, *ivi*, 2003, 41 ss. Su di esse, problematicamente, v. L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell’autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, *ibidem*, 24 ss.

finanziaria per il 2003 (su cui si tornerà brevemente), in rapido turno di tempo la Corte «ha dichiarato l'illegittimità costituzionale — per violazione del riparto delle competenze legislative, ex art. 117 della Costituzione — del Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi (sent. n. 320 del 2004), nonché del Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli (sent. n. 380 del 2004)». A tali pronunce possono aggiungersi, tra le altre, la sent. n. 424 del 2004, relativa a finanziamenti in materia di sport⁷, la sent. n. 51 del 2005, riguardante fondi per la formazione professionale, la sent. n. 160 del 2005, concernente trasferimenti previsti per l'organizzazione di attività culturali (tutti ambiti ascrivibili alle materie della potestà concorrente), nonché la sent. n. 107 del 2005, di annullamento di disposizioni statali su contributi destinati alle attività dei distretti industriali per la nautica da diporto, a detta della Corte strutturati in modo da riferirsi ad un campo non riconducibile all'elenco dell'art. 117, c. 2, Cost. ed in forme tali da non corrispondere agli interventi speciali o alle risorse aggiuntive dell'art. 119, c. 5, Cost.

Eppure, la sent. n. 451 del 2006 si conclude con il rigetto delle questioni prospettate dall'Emilia Romagna: le brevi riflessioni che seguono saranno per l'appunto rivolte a tentare di comprendere come mai nella decisione *de qua* la Corte neghi alla Regione, inaspettatamente, il "lieto fine" dell'annullamento delle norme statali⁸.

Per riuscire in questo intento, è però necessario ripercorrere brevemente alcuni snodi dell'orientamento giurisprudenziale sin qui affermatosi sulla portata dell'art. 119 Cost.

2. Le sentt. 16 e 49 del 2004 non sono state citate a caso, poiché esse — in particolare, la prima, richiamata espressamente dalla decisione in commento — tradiscono l'aspirazione ad ergersi a *leading cases* rispetto alle future controversie aventi a parametro il circuito dei finanziamenti dallo Stato agli enti locali. In primo luogo, entrambe sottolineano come la *vis* innovativa dell'art. 119 Cost. non sia *del tutto* "paralizzata" sino al varo dei principi di coordinamento (come pure potrebbe sembrare leggendo la menzionata sent. n. 370 del 2003), dato che la disposizione costituzionale è, per alcuni versi, suscettibile di vincolare *da subito* la discrezionalità del legislatore statale. Pur senza sciogliere il nodo gordiano scaturente dall'intreccio tra i già citati «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» ex art. 119, c. 2, la materia costituita dal «sistema tributario e contabile statale; perequazione delle risorse finanziarie» ex art. 117, c. 2, lett. e), ed infine quella dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» ex art. 117, c. 3, la Corte asserisce che per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale, il Parlamento è tenuto sin da ora «ad 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

⁷ Su di essa, v. R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione "sportivamente" (nota alla sent. 424/2004)*, in www.forumcostituzionale.it (anche in questa *Rivista*, 4/2005, 667 ss.).

⁸ Per una singolare ipotesi di rigetto, v. già la sent. n. 307 del 2004, relativa a due distinti ricorsi, prospettati ancora una volta dalla Regione Emilia-Romagna, su alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2003 (l. n. 289 del 2002) e della legge finanziaria per il 2004 (l. n. 350 del 2003) per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost. nonché del principio di leale collaborazione. Si tratta dell'istituzione di fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di *personal computer*, da parte di giovani o di soggetti aventi determinati requisiti reddituali, mediante l'erogazione di contributi economici. La Corte ha respinto le censure, considerando che la normativa oggetto di impugnazione, sostanziandosi nella mera previsione di contributi finanziari da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito, non fosse accompagnato da alcuna disciplina sostanziale

rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali» (sent. n. 16 del 2004, punto 6 *Cons. in dir.*)⁹. Vi è poi un ulteriore profilo di novità, ancor più interessante.

Il sistema disegnato dall'art. 119 Cost. è all'evidenza afflitto da elevata indeterminatezza (o, come taluno, ha sostenuto, da incompletezza)¹⁰: apparendo impossibile ripercorrere l'intero spettro delle opinioni dottrinali sul punto¹¹, in questa sede basti evidenziare che esso potrebbe alludere tanto ad un circuito in cui le risorse spettano in prima istanza allo Stato ed alle Regioni quali enti dotati della competenza legislativa di allocazione delle funzioni amministrative, per poi essere ridistribuite tra gli altri enti locali, quanto ad un quadro diverso, in cui esse spettano ai Comuni, titolari (sia pure tendenziali) delle funzioni amministrative, salva l'attivazione del moto "a raggiera" previsto dall'art. 118,

riconducibile a specifiche materie, non risultando perciò invasiva di competenze legislative regionali. Con riferimento alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, la sentenza (punto 3.1. *Cons. in dir.*) si limita a osservare che «la provvista destinata ad alimentare i due fondi contemplati dalle disposizioni oggetto di censura è costituita, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 27 della legge n. 289 del 2002, dalle disponibilità, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge, di cui all'articolo 103, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, cioè dalle residue disponibilità del fondo istituito presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica a garanzia dei crediti al consumo erogati dalle banche nel quadro di un precedente programma di incentivazione della diffusione fra i giovani delle tecnologie informatiche, restando così esclusa qualsiasi riduzione della ordinaria provvista finanziaria destinata alle Regioni». Sull'argomentazione della Corte, v. le notazioni critiche di A. PACE, *I progetti «PC ai giovani» e «PC alle famiglie»: esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, 2004, 3221 ss.

⁹ Come evidenzia L. ANTONINI, *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, a cura dello stesso A., Milano, 2006, 80, la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica potrebbe non escludere, alla luce dell'esperienza di alcune Regioni speciali, l'assegnazione al livello regionale di larghi margini di manovra circa il coordinamento con la finanza locale: in questa prospettiva si muove anche il *Documento sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione* approvato dalle Regioni nel luglio del 2005 in esito alla Conferenza straordinaria di Santa Trada, consultabile all'indirizzo www.regioni.it. Va peraltro messo in luce che i principi statali di coordinamento della finanza locale non sono definiti testualmente come "fondamentali": se a questa mancanza dovesse attribuirsi un qualche rilievo, essa impedirebbe una piena assimilazione con le altre ipotesi di potestà concorrente, come del resto sembrerebbe desumersi dal fatto che in questo campo, secondo quanto già detto, al contrario di quanto accade con riferimento agli ambiti inseriti nell'elenco dell'art. 117, c. 3, Cost., la Corte ritiene sia precluso alle Regioni legiferare nel rispetto dei "vecchi" principi desumibili dalla legislazione vigente, dovendo esse attendere la nuova disciplina statale. La peculiarità della materia *de qua* è sottolineata nella sent. n. 376 del 2003, ove per un verso si ammette il permanere di disposizioni vigenti prima della riforma, 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 delle materie, non può ritenersi preclusa, alla legge statale la possibilità (...) di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, Cost.». Per la *Relazione* dell'ACoFF, cit., 38, si tratta di poteri di coordinamento finanziario che costituiscono il *pendant* dei c.d. vincoli comunitari alle finanze pubbliche nazionali, soprattutto, di quelli discendenti dal trattato di Maastricht e dal Patto europeo di stabilità e crescita interno. Tuttavia, la Corte costituzionale ha anche affermato la necessità di rendere tali vincoli maggiormente conformi alla nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, sottolineando l'esigenza di superare gli aspetti più marcatamente dirigistici e lesivi dell'autonomia (sent. n. 4 e 36 del 2004). In argomento, v. 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 www.forumcostituzionale.it; 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.); M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, gennaio 2004; M. BASILAVECCHIA-L. DEL FEDERICO-F.OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e partecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 5/2006, 669 ss.; ivi, v. anche K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, 751 ss.

¹⁰ P. GIARDA, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale previsto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in www.federalismi.it, gennaio 2003.

¹¹ Nell'ampia letteratura, per il raffronto tra il quadro desumibile dal nuovo art. 119 Cost. ed il "modello" inverteatosi sotto la vigenza del testo originario, v. P. GIARDA, *Le regole*, cit., 1437 ss.; 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 e M. Olivetti, Torino, 2003, 254 ss.; L. ANTONINI, *La vicenda*, cit., 25 ss.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle*

c. 1, Cost. Tra queste due “direttrici”, l’orientamento giurisprudenziale ormai invalso segnala una preferenza per la prima, con un’importante precisazione – contenuta per l’appunto nelle sentt. n. 16 e 49 del 2004 – sulle «risorse aggiuntive» e gli «interventi speciali» che l’art. 119, c. 5, Cost. esige siano rivolti ad enti locali «determinati», per le finalità di perequazione e garanzia ivi indicate.

Entrambi tali strumenti, nelle pronunce *de quibus*, sono qualificati dalla Corte come *ulteriori* rispetto a quello che la disposizione definisce il «finanziamento integrale» delle funzioni (c. 4): quest’ultimo, secondo il testo riformato, *ordinariamente* dovrebbe essere alimentato *solo* dai tributi e dalle entrate propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e dal fondo perequativo senza vincoli destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante (cc. 2 e 3). Dopo aver precisato che, qualora tali strumenti aggiuntivi riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste – per l’esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze – devono essere chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto all’interno del proprio territorio, il giudice costituzionale *affianca ad essi ulteriori strumenti di finanziamento*. Nelle due decisioni, la Corte guarda all’art. 119 Cost. come se esso *non* formuli l’indicazione tassativa dei meccanismi di allocazione delle risorse, bensì individui solo *alcune* tra le possibili modalità di distribuzione delle medesime tra “centro” e “periferia”, tanto da non escludere, per quanto riguarda il circuito che va dallo Stato agli enti locali, un canale *atipico*, non previsto *in apicibus* ma – evidentemente – non per questo considerato in urto con il disegno complessivo della riforma¹². La compatibilità del “nuovo” circuito con il quadro costituzionale novellato discende dal fatto che esso non consente «interventi finanziari diretti dallo Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti 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 dell’art. 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

Regioni ordinarie, in questa *Rivista*, 2-3/2004, 429 ss.; *ibidem*, 451 ss., v. A. BRANCASI, *Osservazioni sull’autonomia finanziaria*. Da ultimo, v. G. FRANSONI-G. DELLA CANANEA, *Sub art. 119*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino, III, 2006, 2359 ss. La riforma si è mossa sulla scia delle trasformazioni introdotte dalla l. n. 133 del 1999 e dal d. lgs. n. 56 del 2000 al fine di ridimensionare il carattere esasperatamente “derivato” che, sotto la vigenza del precedente Titolo V, ha connotato la finanza locale (il c.d. federalismo fiscale a Costituzione invariata): per tutti, v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; F. BENELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Torino, 2001, spec. 119 ss. Rispetto a tali innovazioni (come segnalato dalla *Relazione* dell’ACoFF, cit., 69 ss.), il principio della territorialità dell’imposta e il mancato riferimento alla nozione di quota dovrebbero però implicare il superamento del meccanismo della “riserva d’aliquota uniforme”, su cui, invece, si è basata la riforma attuata con il d. lgs. n. 56 del 2000, sulla cui applicazione v. per tutti P. GIARDA, *L’esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, 2005. In particolare, secondo la *Relazione*, cit., 70, «il principio di territorialità implica che il gettito del tributo erariale compartecipato affluisca alle Regioni al cui territorio è riferibile ed esclude che la compartecipazione sia destinata a confluire in un fondo perequativo per poi essere ripartita. Il termine “riferibile al territorio”, tuttavia, richiederà la specificazione con legge ordinaria: bisognerà chiarire, infatti, se il riferimento sarà al gettito riscosso o a quello prodotto nel territorio, dal momento che diversi fattori, sia di natura contabile che economica, determinano la non coincidenza tra il luogo del versamento e quello della effettiva incidenza del tributo». L’incertezza sulla fisionomia del federalismo fiscale tratteggiato dalla riforma si ritrova anche in qualche decisione della Corte: la già cit. sent. n. 37 del 2004, ad es., 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 si possano concepire ricostruzioni sia “a tre livelli” (statale, regionale e locale), sia “a due livelli” (statale e locale, ovvero regionale a locale). Su entrambe tali prospettive, v. ancora L. ANTONINI, *I principi*, cit., 45 ss., spec. 63 ss. Un punto di vista differente, volto a valorizzare l’ambito di intervento dei regolamenti locali, si trova in A. PIRAINO, *Linee per l’attuazione dell’art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it, 3/2005, spec. par. 2.

¹² Sulla difficoltà di cogliere nell’art. 119 Cost. una “tipizzazione” in senso forte dei moduli di finanziamento delle funzioni locali, v. A. BRANCASI, *L’autonomia*, cit., 98 ss.; P. GIARDA, *Le regole*, cit., 1450 ss.; M. BARBERO, *Tipizzazione*, cit., par. 2.

(quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato» (sent. n. 16/2004, punto 5. *Cons. in dir.*, c.vo aggiunto)¹³.

Per incidens: si tratta di affermazioni che, all'apparenza, sembrano orientate a ridimensionare la novità introdotta, configurando un corto raggio d'azione per gli interventi statali non tipizzati, il che dovrebbe servire a scongiurare il ritorno al passato. Ma è impossibile tacere sul fatto che tale suggestione viene sconfessata alla luce dell'orientamento con cui la stessa Consulta ha ricostruito il riparto tra le competenze legislative: come è noto (e come si tornerà a precisare ancora tra breve), l'indirizzo giurisprudenziale sulla distribuzione dei ruoli tra il legislatore statale e quello locale ex art. 117, cc. 2, 3 e 4, Cost., è palesemente orientato in senso favorevole al primo, al punto che taluno discorre della riemersione di una «“logica” difensivistica, sostanzialmente diffidente verso le manifestazioni di autonomia»¹⁴.

Accantonando per un momento questo discorso e tornando alla pronuncia in commento, le censure avanzate dall'Emilia Romagna in merito alla presunta violazione dell'art. 119 Cost. muovono dalla premessa che, quale che sia l'effettiva ampiezza del raggio di intervento statale mediante fondi con vincolo di destinazione, è certo che, secondo l'orientamento varato nel 2004, questi stessi non possono essere configurati dalla legge nazionale sugli ambiti di spettanza regionale, pena la violazione del nuovo quadro costituzionale. A meno che non si tratti degli strumenti previsti al c. 5 dell'art. 119 Cost.: per l'attivazione dei quali, tuttavia, la disposizione esige la finalizzazione verso gli scopi di perequazione e garanzia da essa stessa individuati o la necessità di supportare l'esercizio “non normale” delle funzioni: condizioni alle quali, come si è visto, le due sentenze “gemelle” aggiungono la necessaria previsione di meccanismi di coinvolgimento delle Regioni nella programmazione e nel riparto dei fondi, mediante moduli di leale cooperazione.

L'Emilia Romagna reputa che nessuna di tali condizioni sia soddisfatta. Essa censura le disposizioni che istituiscono il fondo di cui si è detto in apertura (art. 3, cc. 108-110, della l. n. 350 del 2003), in quanto – sostiene il ricorso – esso incide sulla materia “edilizia residenziale pubblica” (ambito che in precedenza lo stesso giudice delle leggi ha riportato all'alveo della potestà concorrente: sent. n. 362 del 2003), in assenza delle circostanze previste dall'art. 119, c. 5, Cost. per il ricorso alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali, e comunque in violazione del principio di leale cooperazione, dal momento che non risulta formalizzato alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni¹⁵. Su tale base, la questione avente come parametro l'art. 119 Cost. si collega a quella che lamenta la presunta violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative: l'impugnazione dei cc. 112-115 della stessa disposizione legislativa, infatti, discende dal fatto che essi introdurrebbero statuizioni di dettaglio sulla stipula delle convenzioni tra i Comuni e le imprese di costruzione, sui requisiti di reddito, sulla dimensione massima degli alloggi e sulla durata dei contratti di locazione e i loro rinnovi. La Regione nega che il Parlamento, con riguardo all'ambito individuato, possa immettere disposizioni diverse da quelle volte a fissare principi fondamentali ex art. 117, c. 3, Cost. ovvero a determinare i “livelli essenziali delle prestazioni” in forza del c. 2, lett. m) della medesima norma costituzionale¹⁶.

¹³ In senso analogo, oltre alle decisioni menzionate nel testo, v. sentt. n. 21, 51, 160 e 231 del 2005.

¹⁴ Così, A. RUGGERI, *Giudizi*, cit., 217.

¹⁵ Il ricorso, per la verità, adombra cautamente la possibilità che tale riconduzione riguardi la disciplina generale del processo edificatorio e non anche la componente della materia relativa all'apprestamento dei servizi sociali (che dunque ricadrebbero nella potestà residuale: punto 1.1. *Rit. in fatto*). Ma questa argomentazione dell'ente non viene neppure presa in considerazione nella motivazione della decisione.

¹⁶ Come si sa, si tratta di un punto ancora controverso, in specie nella materia in esame. In proposito, la sent. n. 417 del 2005 (punto 6.3. *Cons. in dir.*) ha precisato che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa

Sulla identificazione della materia in gioco, come pure sulla sua ascrizione alla potestà concorrente, la pronuncia accoglie la prospettiva del ricorso: ed anche se ciò avviene nel giro delle ultime righe della motivazione (il che consente alla Corte di sorvolare sulla asserita impossibilità di inserimento di norme di dettaglio nelle leggi cornice), questo elemento non può che aumentare lo stupore dinanzi al rigetto della questione.

3. Il punto è che la sentenza mostra di non reputare di cruciale importanza la definizione della materia in contestazione, come invece è accaduto altre volte, in particolare dinanzi (ancora una volta) ad una pluralità di questioni su una legge finanziaria (quella per il 2003: l. n. 289 del 2002), prospettate dalla Regione Umbria e dalla stessa Regione Emilia Romagna, con riguardo alle norme relative al fondo nazionale per le politiche sociali: il riferimento è alla già menzionata sent. n. 423 del 2004, che ha accolto molte delle censure avanzate dai due enti «legando strettamente la legittimità di trasferimenti vincolati alla tipologia di competenza della materia cui essi insistono»¹⁷.

L'evocazione dell'art. 117 Cost. obbliga a ritornare su un punto poco sopra sfiorato: come è noto, nel giudizio in via principale si è realizzata una "smaterializzazione" delle materie contenute negli elenchi contemplati nella disposizione, ormai da considerarsi come puramente indicativi¹⁸. Riepilogando rapidamente: il catalogo relativo alla competenza esclusiva statale appare costellato di etichette connotate da "trasversalità" [tra cui potrebbe ricomprendersi anche quella relativa al "sistema tributario e contabile dello Stato" ex art. 117, c. 2. lett. e), in ragione della rilevanza strategica che il federalismo fiscale assume per l'inverarsi del nuovo Titolo V]¹⁹, e comunque non segna le colonne

degli enti), ma solo, con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari», citando a tal proposito le sentt. n. 376 del 2003, 4, 36 e 390 del 2004. Tuttavia, nella stessa decisione (punto 6.2. *Cons. in dir.*) la Corte ha considerato ammissibile la determinazione di norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti: «la fissazione di dette norme da parte del legislatore statale è diretta, infatti, a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario – che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – (...) e, proprio perché viene incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sent. 64 del 2005)». Sulla pronuncia, v. per tutti G. BELFIORE, *Finanza locale tra autonomia e coordinamento nella recente sent. C. Cost. n. 417 del 2005*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁷ E. IVALDI, *Il fondo nazionale per lo politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 4 (anche in questa *Rivista*, 4/2005, 649 ss.). Si tratta di una decisione molto complessa, su cui non è possibile soffermarsi *funditus*: tuttavia, vale la pena di segnalare che la dichiarazione di incostituzionalità viene "temperata" dal ricorso al c.d. principio di continuità (uno tra i varî utilizzati dal giudice costituzionale per dirimere le controversie in via principale, ad es. nelle sentt. n. 370 del 2003, 13 del 2001 e 255 del 2004: sugli altri criteri, un cenno subito *infra*). Nonostante, a detta della Corte, il fondo nazionale per le politiche sociali *non sia riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dal nuovo art. 119 Cost.*, da ciò non può derivare l'immediata eliminazione dello stesso, non solo perché esso è destinato a finanziare anche funzioni statali, ma anche perché «la sua perdurante operatività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell'autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria (...) fino all'attuazione del nuovo modello» delineato dalla riforma. Sulla collocazione della pronuncia nel quadro dell'evoluzione giurisprudenziale, v. le ampie considerazioni di M. BARBERO, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in www.associazionedeicostituzionalisti, ove l'A. sottolinea come alla logica dell'ultrattività dei fondi statali si sia ispirato anche il parere n. 9345/2004 elaborato dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, su cui v. ancora Id., *Da Palazzo Spada un nuovo stop alla finanza derivata*, *ibidem*. L'individuazione dell'elenco a cui ricondurre la materia su cui insistono i fondi gioca un ruolo importante per la conclusione a favore dell'annullamento anche nelle già menzionate sentt. n. 424 del 2004, 51, 160, 231 del 2005.

¹⁸ Per questa locuzione, v. F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, spec. 79 ss.; nella stessa prospettiva, ma con terminologia differente, v. C. LOMBARDI, *Regioni e ricerca scientifica, ovvero l'«eclissi delle materie»*, in *Giur. cost.*, 2/2006, 1241 ss., a commento della sent. n. 133/2006.

¹⁹ In tal senso, L. ANTONINI, *Sub art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in *Commentario*, cit., 2229 ss. Sui nuovi elenchi e sull'interpretazione degli stessi da parte della Corte, v. per tutti S. MANGIAMELI, *Sull'arte di ridefinire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 1/2003, 337 ss.; R. BIN, *Problemi legislativi*

d'Ercole per gli interventi del Parlamento, autorizzato a spingersi al di là dell'art. 117, c. 2, Cost., in nome del principio di sussidiarietà, dalla celeberrima sent. n. 303 del 2003. Inoltre, di solito il *thema decidendum* non consente di risolvere le controversie sulla rivendicazione delle materie in base ai connotati "naturali" o "tradizionali" delle stesse²⁰, trovandosi sovente il giudice costituzionale – come esso stesso ha precisato – dinanzi ad ipotesi di «concorrenza delle competenze» su uno stesso ambito (sent. n. 50 del 2005): in questi casi, l'*iter* seguito dalla Corte per offrire la soluzione procede non già dalla materia considerata in astratto, bensì *dall'oggetto concreto della norma impugnata* riguardato alla luce della *ratio* complessiva della disciplina. In tale percorso, il giudice costituzionale si avvale di criteri che esso stesso ha modellato *ad hoc*, come quello c.d. della prevalenza, applicabile laddove risulti individuabile «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (ancora sent. n. 50 del 2005); ovvero di quelli che adatta alle esigenze del momento, come il criterio della leale collaborazione nelle ipotesi in cui non appaia possibile dirimere l'intreccio tra le competenze (per l'applicazione di quest'ultimo in un giudizio simile a quello risolto con la decisione annotata, v. sent. n. 133 del 2006). Un *modus procedendi*, questo, che conduce quasi sempre a soluzioni sbilanciate a favore del legislatore statale, come peraltro conferma il *trend* che ulteriormente ha contribuito a ridimensionare il rilievo del riparto per materie, vale a dire l'interpretazione... *minus ut valeat* dell'art. 117, c. 4, Cost., in forza della quale sin qui la Corte ha ricondotto all'universo innominato della potestà residuale una scarna insieme di ambiti di rilievo secondario²¹.

Ora, discostandosi dal percorso logico-giuridico seguito nelle pronunce sopra richiamate in materia di fondi statali, la sentenza *de qua* non tributa grande risalto all'interpretazione dell'art. 117 Cost. al fine di individuare la soluzione da offrire alla controversia: la *ratio decidendi* si concentra sull'art. 119 Cost., svelando la natura del fondo in contestazione quale «intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, giacché rivolto a sostegno di determinati comuni (quelli ad alta densità abitativa) per finalità di solidarietà sociale e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (par. 4.2. *Cons. in dir.*). Il *modus procedendi*, però, è lo stesso di quello illustrato:

ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in Scritti in memoria di Livio Paladin, I, Napoli, 2004, 295 ss. (volendo, ivi v. pure A. RUGGERI-C. SALAZAR, Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione, IV, 1943 ss.); A. GUAZZAROTTI, La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale, in questa Rivista, 5/2004, 1099 ss.; ibidem, 1216 ss., v. ancora S. MANGIAMELI, Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti. Più di recente, v. T. MARTINES-A. RUGGERI-C.SALAZAR, Lineamenti di diritto regionale, Milano, 2005, 153 ss.; v. S. BARTOLE, La prospettiva della legislazione regionale, in questa Rivista, n. 5/2006, 877 ss.; ancora R. BIN, I criteri di individuazione delle materie, ibidem, 889 ss.; M. BELLETTI, I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie, ibidem, 903 ss.; B. CARAVITA, Lineamenti di diritto regionale e federale, Torino, 2006, 139 ss.; G. MOR, Materie (riparto tra Stato e Regioni), in Dizionario di diritto pubblico, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, 3597 ss.; A. RUGGERI, Quale sistema delle fonti dopo la riforma del Titolo V?, in www.federalismi.it, 2/2006, par. 5 ss., ora anche in Id., "Itinerari", cit., 30 ss. (ivi, v. anche Id., Giudizi, cit., 198 ss.).

²⁰ In questo senso, R. BIN, *I criteri*, cit., 893.

²¹ Notoriamente, la Corte ha negato apertamente che la clausola di residualità valga a permettere l'iscrizione automatica alla competenza regionale di ogni ambito non ricompreso negli elenchi contemplati nella stessa disposizione: oltre alla già menzionata sent. n. 303 del 2003, v., *ex plurimis*, sentt. n. 359 del 2003 e 219 del 2005. Sulla esiguità dei campi in concreto ricondotti alla potestà residuale (mediante la tecnica efficacemente definita "del carciofo", ossia mediante l'eliminazione delle "foglie" sui cui si appuntano gli interessi ascrivibili allo Stato, v. per tutti R. BIN, *I criteri*, cit., 903, che cita in proposito le sentt. n. 1, 380 e 287 del 2004; 50, 51, 77, 219, 336, 432, 456 del 2005). Di recente, nella sent. n. 214 del 2006, la Corte ha precisato che pure con riguardo ai campi ricadenti in tale competenza non è esclusa la possibilità di attribuzione, da parte della legge statale, di funzioni amministrative a livello centrale, secondo il meccanismo introdotto con la sent. n. 303 del 2003 (per la verità, la motivazione discorre di funzioni legislative, ma si tratta di un *lapsus calami*, come rileva M. MALO, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in www.forumcostituzionale.it (in corso di pubblicazione in questa Rivista).

la Corte sviluppa il proprio ragionamento a partire dalla finalità della norma impugnata, identificata con la «stipulazione di contratti di locazione a canone speciale in favore di soggetti il cui reddito annuo sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all'importo determinato, ai sensi della stessa legge n. 350 del 2003, dalla Regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari di cui si tratta». Il risultato perseguito in concreto dalla disciplina è, pertanto, «l'ampliamento della platea dei soggetti beneficiari di un canone agevolato, allo scopo di rimuovere quei limiti che permangono in ordine alla fruizione del diritto sociale all'abitazione (...) specie là dove, in considerazione dell'alta tensione abitativa, le quotazioni di mercato delle locazioni risultano particolarmente elevate» (le citazioni sono tratte dal punto 4.1. *Cons. in dir.*). Una finalità che la Corte considera «specificata» e comunque «diversa dal "normale esercizio" delle funzioni dei comuni, giacché non sarebbe raggiungibile sulla base della vigente disciplina regionale, in quanto il reddito dei beneficiari del canone sarebbe «superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 3, comma 113)» (punto 4.2. *Cons. in dir.*).

Cadono, così, le censure regionali in merito alla violazione dell'art. 119 Cost., ma anche quelle relative al *vulnus* nei confronti del principio di leale cooperazione vengono respinte: vero è che, secondo l'orientamento consolidatosi a partire dalle sentt. n. 1 e 49 del 2004, l'intestazione dell'ambito in contestazione alla potestà concorrente fa scattare l'obbligo della previsione di forme di coinvolgimento delle Regioni in merito alla programmazione ed il riparto delle risorse dirette agli enti locali. Tuttavia, ancora una volta, per la Corte la ricorrente non ha motivo di dolersi, poiché nella materia *de qua* i meccanismi di collaborazione tra Stato e Regioni esistono, anche se sono previsti in altre fonti, da considerarsi pur tuttavia "collegate" a quella impugnata²².

4. Nel commentare la giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost., la *Relazione* dell'Alta commissione sottolinea come la Consulta abbia affermato «la recessività di tutte quelle modalità di finanziamento delle funzioni amministrative di competenza di Regioni ed Enti locali rispondenti agli schemi della c.d. finanza derivata. In questa prospettiva, la possibilità per lo Stato di destinare fondi a destinazione vincolata in favore degli altri livelli di governo è circoscritta alle sole materie di propria competenza legislativa esclusiva, oltre che alle particolari fattispecie previste dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, ovvero agli istituti denominati "risorse aggiuntive" ed "interventi speciali"»²³. A sommosso avviso di chi scrive, questa osservazione si ferma alla superficie del *trend* giurisprudenziale. Si è già detto come il riferimento agli ambiti di competenza statale costituisca un argine più apparente che reale alla possibilità di attivazione del circuito non tipizzato nell'art. 119 Cost.: la sentenza che si annota sembra ora conferire allo Stato un

²² Secondo il giudice costituzionale, il riferimento della disciplina impugnata ai "comuni ad alta tensione abitativa" obbliga al collegamento con «l'elenco di quei comuni che deve essere predisposto con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) «sentite le regioni», come stabiliscono talune specifiche disposizioni, richiamate con puntuale precisione al par 4.1. *Cons. in dir.* La Corte sottolinea, inoltre, come alla predisposizione di tali elenchi da parte del CIPE, stando alle delibere di tale organo (delibera 14 febbraio 2002, n. 4/2002; delibera 13 novembre 2003, n. 87 del 2003), le Regioni collaborino attivamente, nel rispetto dei criteri sottoposti al vaglio della Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome. Una volta accertata l'esistenza di meccanismi di cooperazione, devono considerarsi travolte – nel silenzio della motivazione sul punto specifico – anche le censure mosse al c. 111 dell'art. 3, che per la Regione violerebbe l'art. 117, c. 6, Cost. in conseguenza della elevata discrezionalità politica di cui risulterebbe investito il Ministro delle infrastrutture nell'emanazione dei regolamenti sulla determinazione della normativa di dettaglio riguardante il funzionamento del fondo, peraltro (sempre secondo il ricorso) in mancanza di idonei meccanismi di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali.

²³ *Relazione* dell'ACoFF, cit., 30.

ampio raggio di escursione anche per quel che riguarda gli strumenti menzionati nell'art. 119, c. 5, Cost.

Per la verità, pure in questa parte la norma appare connotata da indeterminatezza: ma se si guarda alla lettera della disposizione e si tiene conto che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali appaiono ispirati ai *conditional grants* aventi natura complementare, integrativa e discrezionale²⁴, dovrebbe concludersi che il ricorso ad entrambi sia praticabile nei casi in cui si verifichi una situazione tale da richiedere la messa a disposizione di un "sostegno" statale per l'esercizio *extra ordinem* delle funzioni degli enti locali interessati (ad es., di quelli investiti da una calamità naturale), ovvero qualora si manifesti la necessità di ripianare gravi squilibri di natura economico-sociale riscontrabili in una parte del Paese: ad es., onde rimuovere fattori strutturali e consolidati di divario tra le diverse aree del territorio nazionale²⁵.

In altre parole, la norma sembra alludere all'inverarsi di squilibri rilevanti, tali da giustificare un'*eccezione* rispetto all'*ordinario* finanziamento delle funzioni, ma non tanto gravi da mettere a rischio l'unità della Repubblica sino al punto di legittimare la sostituzione da parte del Governo: come si sa, quest'ultima è infatti prevista dall'art. 120, c. 2, Cost., tra le altre ipotesi, per i casi in cui lo richieda «la tutela dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Questa considerazione, unitamente alla terminologia scelta dal legislatore di revisione (in particolare, per quanto riguarda la *rimozione* degli squilibri economici e sociali e la promozione dell'*effettivo* esercizio dei diritti della persona), spinge a guardare alla disposizione *de qua* come ad un corollario dell'art. 3, c. 2, Cost.: se ci si muove in tale prospettiva, per un verso si è portati a leggere l'art. 119, c. 5, Cost. in modo da ricavare vincoli stringenti alla discrezionalità del legislatore statale, sino al punto di configurare a suo carico – anche sulla scia di quanto emerso nel dibattito scientifico con riguardo ad altre misure ispirate al principio di uguaglianza sostanziale²⁶ – un obbligo di "motivare" il proprio intervento (nei limiti in cui ciò è possibile all'interno degli atti legislativi), onde consentirne l'agevole riconduzione ad una o più tra le finalità perequative e di garanzia previste nella disposizione costituzionale. Per un altro verso, sul fronte del controllo da parte della Corte, il medesimo punto di vista conduce a prospettare uno *scrutinio stretto di ragionevolezza* che si spinga al di là del mero dato normativo, al fine di verificare la *proporzionalità/adeguatezza* dei "rimedi" messi a punto per fronteggiare le (presunte) gravi difficoltà degli enti locali, quale che sia la concreta configurazione che di volta in volta il Parlamento – nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie ex art. 117, c. 2, lett. e) – attribuisca alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali²⁷. Tale ricostruzione sembrerebbe confermata dal fatto che, in coerenza

²⁴ G. FRANSONI-G. DELLA CANANEA, Sub art. 119, cit., 2374.

²⁵ Secondo la *Relazione* dell'ACoFF, cit., 100, «l'obiettivo perseguito dal legislatore costituzionale è quello di affiancare alla perequazione in ragione della minore capacità fiscale di alcuni territori (prevista dal precedente comma 3), una forma di perequazione basata su indicatori di bisogno, che tengano conto, allo stesso tempo, delle differenti dotazioni infrastrutturali possedute e della diversa onerosità dei servizi erogati da ciascun Ente territoriale, oltre che di esigenze di spesa di carattere eccezionale».

²⁶ L'allusione, come è ovvio, è alle azioni positive: per tutti, v. M. AINIS, *Cinque regole sulle azioni positive*, in *Quaderni cost.*, 1999, 359 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, spec. 287 ss.

²⁷ La decisione, peraltro, riconduce il fondo agli interventi speciali e non alle risorse aggiuntive, come invece sembrerebbe plausibile considerando che, secondo l'art. 119, c. 5, Cost., lo Stato *destina* risorse aggiuntive ed *effettua* interventi speciali, dal che sembrerebbe potersi dedurre che le prime vadano riportate ai trasferimenti di risorse finanziarie e i secondi all'esplicazione di attività di tipo materiale, quali ad es. la costruzione di opere pubbliche o l'erogazione di beni e di servizi: in questo senso, v. G. FRANSONI-G. DELLA CANANEA, Sub art. 119, cit., 2374 s. Cfr. anche la *Relazione* dell'ACoFF, cit., 101: «le risorse aggiuntive potrebbero essere finalizzate a garantire la copertura di spese di natura corrente relative a funzioni straordinarie che l'Ente beneficiario è chiamato ad esercitare (ad esempio, per far

con la natura eccezionale propria dei provvedimenti ispirati al principio di uguaglianza sostanziale, il limite posto alla discrezionalità del legislatore *per ognuno dei casi indicati dall'art. 119, c. 5, Cost.* concerne la destinazione degli strumenti di sostegno a enti «determinati»: per l'appunto, quelli nel cui territorio si concretizzano le *oggettive* situazioni di difficoltà o di squilibrio sui cui poco sopra si è detto. L'interpretazione *stricto sensu* del termine citato, da cui – sempre secondo il punto di vista assunto – dovrebbe farsi discendere l'*obbligo* di individuazione di *specifici* enti beneficiari, è peraltro quella che appare più ovvia, se si ritiene che, in continuità con le riforme legislative introdotte a cavallo tra il secolo scorso e l'attuale, il nuovo art. 119 Cost. intenda scongiurare il ritorno ad una finanza locale a carattere eminentemente “derivato”.

La lettura ora proposta è tuttavia seriamente messa in crisi dalla decisione *de qua*, per il fatto che essa (*per incidens*: senza mai citare il principio di uguaglianza sostanziale) considera conforme a Costituzione il fondo, riconducendolo agli interventi speciali *ma non già in ipotesi come quelle ora viste*, bensì in circostanze in cui l'esercizio “non normale” delle funzioni, lungi dall'aver a che fare con momenti di emergenza ovvero con la pressante necessità di riequilibrare un *gap* in un'area del Paese, si riduce alla possibilità di ampliare i beneficiari di un servizio sociale, peraltro mediante statuizioni che non appaiono coerenti con l'indicazione costituzionale circa l'individuazione di destinatari *determinati*. Vero è che i Comuni cui si rivolge il fondo in contestazione non sono la totalità di quelli italiani, ma in buona sostanza essi risultano *genericamente* individuati mediante un dato statistico-numerico come quella dell'alta densità abitativa, che poco o nulla dice sulla reale situazione di fatto in cui versano gli enti, potendo esso peraltro attagliarsi a Comuni profondamente diversi tra loro. Basta dunque che il legislatore statale ostenti il perseguimento di *una qualche* finalità di solidarietà sociale e di promozione dei diritti della persona, unitamente ad una formula che operi *una qualche* selezione tra enti appartenenti alla stessa categoria, per escludere la violazione dell'art. 119, c. 5, Cost.? Ma se le cose stanno così, non si corre il serio rischio che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali finiscano per non atteggiarsi, nella realtà, a strumenti *ulteriori* rispetto a quelli ordinari, come invece la stessa Corte, nell'orientamento inaugurato dalle sentt. n. 16 e 49 del 2004, ritiene che debba accadere? E quando si dovesse arrivare a tanto, come rintracciare una *sostanziale* differenza rispetto alle circostanze in cui possono attivarsi i fondi statali non tipizzati consentiti sin da quelle due pronunce, che pure segnalano la necessità di tenere distinti questi ultimi dagli istituti previsti all'art. 119, c. 5, Cost.?

Il fatto di porsi quesiti del genere getta un'ombra sulla coerenza della decisione *de qua* rispetto al disegno tracciato dalle due pronunce pregresse. Ma, al di là di questo dato, il riconoscimento di un ampio margine di manovra al legislatore nazionale, nonostante la lettera del nuovo art. 119 Cost. suggerisca il contrario, rende inevitabile l'impressione di trovarsi, ancora una volta, dinanzi a una decisione con cui la Consulta sottopone il testo della riforma ad una interpretazione che consente il trasporto nel presente di elementi del passato, come ad es. è accaduto per la “reviviscenza” del principio del parallelismo nella più volte evocata sent. n. 303 del 2003, per il mantenimento della “disparità delle armi” tra Stato e Regioni nel giudizio in via principale (con riguardo ai vizi denunciabili) e, soprattutto, per il ridimensionamento dell'inversione nel riparto delle materie mediante l'indirizzo sopra ricordato²⁸. Superfluo ricordare che si tratta di indicazioni *vincolanti* il

fronte alle conseguenze di un disastro ambientale quale un'alluvione o un terremoto). Gli interventi speciali, viceversa, potrebbero contribuire (eventualmente mediante il meccanismo del cofinanziamento) a sostenere la politica di investimenti degli enti sottodotati dal punto di vista infrastrutturale, allo scopo di consentire il recupero di quei *gaps* nella dotazione di fattori produttivi che, in molte aree del Paese (specialmente nel Mezzogiorno) si traducono in maggiori costi (ed in risultati meno performanti) nell'erogazione dei servizi. In quest'ottica, è evidente che un'oculata politica degli investimenti potrebbe rendere meno drammatica la questione della perequazione delle capacità fiscali».

²⁸ In questo senso, v. part. A. RUGGERI, *Giudizi*, cit., 217 ss. La consapevolezza della incisività degli interventi sul Titolo V traspare dalle parole di V. ONIDA, *La giustizia*, cit.: «complessivamente non è arbitrario, credo,

legislatore nell'(ormai non più procrastinabile) attuazione del Titolo V, a meno che il Parlamento non decida di procedere ex art. 138 Cost.: strada che, al momento, non è però quella prescelta²⁹.

Ma forse è troppo presto per trarre conclusioni sulla (ri)definizione giurisprudenziale degli interventi speciali (e delle risorse aggiuntive, per i profili che li accomunano) ex art. 119, c. 5, Cost.: ulteriori pronunce potranno meglio precisare l'interpretazione – o la riscrittura? – offerta su di essi dalla sent. n. 451 del 2006.

Forum di Quaderni Costituzionali

dire che ci siamo trovati e ci troviamo di fronte ad una contraddizione, fra un disegno costituzionale innovativo e ambizioso, e una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare, e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle forme di collaborazione, restata largamente ferma ai caratteri del passato. Si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall'assetto preesistente a quello nuovo prefigurato. Questa contraddizione ha posto e pone la Corte di fronte al difficile compito di risolvere le controversie cercando di dare soluzioni che non contraddicano la lettera e lo spirito del nuovo titolo V, ma che tengano conto della realtà di un ordinamento che non può conoscere interruzioni e vuoti, anzitutto nella tutela dei diritti delle persone e nella stessa continuità degli apparati e dell'azione amministrativa».

²⁹ Parallelamente all'elaborazione del disegno di legge ordinaria sull'attuazione dell'art. 119 Cost., il Governo ha messo a punto, nel marzo del 2007, quello recante la «Delega per l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001» (c.d. Codice delle autonomie), consultabile all'indirizzo www.Governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp: per riflessioni di ordine generale, v. R. BIN, *Il Codice delle autonomie e i nodi irrisolti*, in questa *Rivista*, 6/2006, 1051 ss.