

Nota illustrativa della giurisprudenza costituzionale concernente l'art. 119 della Costituzione, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

a cura di Mario BELLOCCI e
Paolo PASSAGLIA

Indice sommario

1. Premessa

- 2. Il nuovo art. 119 della Costituzione: la sua portata e la sua (in)attuazione**
- 3. La potestà normativa in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»**
 - 3.1. Il collegamento tra la potestà in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e quella in materia di «tutela del risparmio e mercati finanziari»**
 - 3.2. Il collegamento tra la potestà in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e quella in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»**
- 4. La disciplina dei tributi**
 - 4.1. I tributi statali ed i tributi regionali**
 - a) I tributi di cui si è esclusa la configurabilità alla stregua di «tributi propri delle regioni»**
 - b) I tributi di cui si è riconosciuta la natura di «tributi propri delle regioni»**
 - 4.2. I tributi locali**
 - 4.3. La compartecipazione degli enti infrastatali al gettito dei tributi statali ...**
 - 4.4. ... ed il perdurare dei meccanismi di trasferimento dallo Stato agli enti infrastatali**

5. Gli interventi finanziari diretti dello Stato

- 5.1. I finanziamenti nelle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, della Costituzione)**
 - i) L'operare congiunto delle competenze in materia di «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (lettera a) e di «tutela della concorrenza» (lettera e)**
 - ii) La competenza in materia di «mercati finanziari» (lettera e)**
 - iii) La competenza in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e)**
 - iv) L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g) e di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (lettera r)**
 - v) La competenza in materia di «previdenza sociale» (lettera o)**
 - vi) L'operare congiunto delle competenze in materia di «profilassi internazionale»**

(lettera s) e di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (lettera s)

5.2. I finanziamenti nelle materie-valori

- i) Lo sviluppo della cultura
- ii) La ricerca scientifica

5.3. I finanziamenti nelle materie attratte in sussidiarietà dallo Stato

5.4. I finanziamenti nelle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni

- i) L'operare congiunto delle materie di competenza concorrente «istruzione» e «tutela del lavoro»
- ii) La materia di competenza concorrente «istruzione»
- iii) La materia di competenza concorrente «ordinamento sportivo»
- iv) La materia di competenza concorrente «governo del territorio»
- v) La materia di competenza concorrente «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali»
- vi) La materia di competenza residuale «servizi sociali»
- vii) La materia di competenza residuale «formazione professionale»
- viii) La materia di competenza residuale «artigianato»
- ix) La materia di competenza residuale «trasporto pubblico locale»
- x) La pluralità delle competenze in tema di «apprendistato»
- xi) I fondi incidenti su materie di competenza regionale non puntualmente individuate

5.5. I finanziamenti nelle materie in cui si verifica una «concorrenza di competenze»

5.6. I finanziamenti per l'esercizio di competenze amministrative dello Stato

5.7. I finanziamenti sui quali la Corte non si è pronunciata nel merito

6. I beni di titolarità pubblica e la loro gestione

7. Il ricorso all'indebitamento da parte di regioni ed enti locali

Elenco delle decisioni analizzate nella nota illustrativa

SENTENZA n. 533 del 2002, Pres. Ruperto, Rel. Mezzanotte

SENTENZA n. 296 del 2003, Pres. Chieppa, Rel. Marini

SENTENZA n. 297 del 2003, Pres. Chieppa, Rel. Marini

SENTENZA n. 303 del 2003, Pres. Chieppa, Rel. Mezzanotte

SENTENZA n. 311 del 2003, Pres. Chieppa, Rel. Capotosti

SENTENZA n. 363 del 2003, Pres. Chieppa, Rel. De Siervo

SENTENZA n. 370 del 2003, Pres. Chieppa, Rel. De Siervo

SENTENZA n. 376 del 2003, Pres. Chieppa, Rel. Onida

SENTENZA n. 378 del 2003, Pres. Chieppa, Rel. Capotosti

SENTENZA n. 2 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Capotosti, Red. De Siervo
SENTENZA n. 4 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Vaccarella
SENTENZA n. 12 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Mezzanotte
SENTENZA n. 14 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Mezzanotte
SENTENZA n. 16 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Onida
SENTENZA n. 17 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Chieppa
ORDINANZA n. 21 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Mezzanotte
SENTENZA n. 26 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Capotosti
SENTENZA n. 36 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Onida
SENTENZA n. 37 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Onida
SENTENZA n. 49 del 2004, Pres. Chieppa, Rel. Finocchiaro
SENTENZA n. 196 del 2004, Pres. Zagrebelsky, Rel. De Siervo
SENTENZA n. 241 del 2004, Pres. Zagrebelsky, Rel. Finocchiaro
SENTENZA n. 255 del 2004, Pres. Zagrebelsky, Rel. De Siervo
SENTENZA n. 256 del 2004, Pres. Zagrebelsky, Rel. Vaccarella
SENTENZA n. 260 del 2004, Pres. Mezzanotte, Rel. Vaccarella
SENTENZA n. 261 del 2004, Pres. Mezzanotte, Rel. Maddalena
SENTENZA n. 286 del 2004, Pres. Zagrebelsky, Rel. Maddalena
SENTENZA n. 287 del 2004, Pres. Zagrebelsky, Rel. Quaranta
SENTENZA n. 307 del 2004, Pres. Onida, Rel. Marini
SENTENZA n. 308 del 2004, Pres. Onida, Rel. Marini
SENTENZA n. 320 del 2004, Pres. Onida, Rel. De Siervo
SENTENZA n. 353 del 2004, Pres. Onida, Rel. Onida
SENTENZA n. 354 del 2004, Pres. Onida, Rel. Marini
SENTENZA n. 372 del 2004, Pres. Onida, Rel. Capotosti
SENTENZA n. 381 del 2004, Pres. Onida, Rel. Finocchiaro
SENTENZA n. 390 del 2004, Pres. Onida, Rel. Vaccarella
SENTENZA n. 414 del 2004, Pres. Onida, Rel. Marini
SENTENZA n. 423 del 2004, Pres. Onida, Rel. Quaranta
SENTENZA n. 424 del 2004, Pres. Onida, Rel. Quaranta
SENTENZA n. 425 del 2004, Pres. Onida, Rel. Onida
SENTENZA n. 427 del 2004, Pres. Onida, Rel. Maddalena
SENTENZA n. 431 del 2004, Pres. Onida, Rel. Quaranta
ORDINANZA n. 432 del 2004, Pres. Onida, Rel. Capotosti
SENTENZA n. 30 del 2005, Pres. Mezzanotte, Rel. Finocchiaro

SENLENZA n. 31 del 2005, Pres. Onida, Rel. Quaranta
SENLENZA n. 35 del 2005, Pres. Onida, Rel. Mezzanotte
SENLENZA n. 51 del 2005, Pres. Onida, Rel. Bile
SENLENZA n. 64 del 2005, Pres. Onida, Rel. Finocchiaro
SENLENZA n. 71 del 2005, Pres. Contri, Rel. De Siervo
SENLENZA n. 77 del 2005, Pres. Contri, Rel. Bile
SENLENZA n. 107 del 2005, Pres. Contri, Rel. Vaccarella
SENLENZA n. 134 del 2005, Pres. Contri, Rel. Maddalena
SENLENZA n. 151 del 2005, Pres. Contri, Rel. Marini
SENLENZA n. 160 del 2005, Pres. Contri, Rel. Amirante
SENLENZA n. 162 del 2005, Pres. Contri, Rel. Maddalena
SENLENZA n. 175 del 2005, Pres. Contri, Rel. Vaccarella
SENLENZA n. 219 del 2005, Pres. Contri, Rel. Bile
SENLENZA n. 222 del 2005, Pres. Capotosti, Rel. De Siervo
SENLENZA n. 231 del 2005, Pres. Capotosti, Rel. De Siervo
SENLENZA n. 242 del 2005, Pres. Contri, Rel. De Siervo

1. Premessa

Il nuovo art. 119 della Costituzione è stato oggetto di esame sistematico da parte della Corte costituzionale soltanto a far tempo dagli ultimi mesi del 2003. Nel periodo immediatamente precedente, infatti, le (peraltro non numerosissime) decisioni avevano avuto riguardo essenzialmente alla disciplina oggi abrogata, sensibilmente diversa da quella attuale.

Nella nota che segue, verranno enucleate le principali affermazioni rese dalla Corte sul tema, attenendosi, per quanto possibile, ad una esposizione «per argomenti», piuttosto che ad una ricostruzione di tipo cronologico, scarsamente significativa anche in considerazione della brevità del lasso di tempo considerato.

2. Il nuovo art. 119 della Costituzione: la sua portata e la sua (in)attuazione

In alcune delle prime decisioni pronunciate, la Corte ha avuto cura di delineare sinteticamente la portata del nuovo art. 119 della Costituzione. Affermazioni di carattere generale sono contenute nella [sentenza n. 16 del 2004](#): «in base al nuovo articolo 119, gli enti locali e le Regioni hanno “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (primo comma) e godono di “risorse autonome” (secondo comma). Tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio, e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi “senza vincoli di destinazione”, sono le risorse che debbono consentire a Regioni ed enti locali di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (secondo, terzo e quarto comma). Per il resto, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali “in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni” per

gli scopi indicati, o “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” (quinto comma)».

Di portata generale, sebbene concentrato soprattutto sul sistema finanziario degli enti locali, è anche il passo che si riporta di seguito, tratto dalla [sentenza n. 37 del 2004](#): «il sistema finanziario e tributario degli enti locali», oggetto delle disposizioni dell’art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti “hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (primo comma); hanno “risorse autonome” e “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”, sia pure “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, ed inoltre “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio” (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono - vale a dire devono consentire - agli enti di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (quarto comma), salvo la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma)».

Nella medesima decisione, il nuovo art. 119 è stato posto a sistema con l’art. 23 della Costituzione, onde delineare il sistema della disciplina dei tributi locali, in ordine ai quali, «stante la riserva di legge che copre tutto l’ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell’imposizione, e data l’assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà [...] essere definito, da un lato, l’ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall’altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)».

Sulla scorta di una siffatta ricostruzione, si è giunti a disegnare in tal modo il riparto di competenze tra legislatore statale e legislatori regionali: «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»¹.

Quanto stabilito nella sentenza da ultimo citata è stato ripreso anche nella [sentenza n. 372 del 2004](#), allorché la Corte è stata chiamata a decidere della legittimità costituzionale della disposizione dello Statuto della Regione Toscana (art. 64, comma 2) ai sensi della quale «la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salvo la potestà degli enti di istituirli». Nel dichiarare infondata la questione, argomentata in relazione ad una assurda ipostatizzazione di una delle possibili opzioni nella conformazione del sistema tributario, la Corte ha rilevato che «la norma statutaria [...] riguarda[va] il complesso tema dell’autonomia

¹ In ordine all’attuazione dell’art. 119 della Costituzione e della competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica, v. *infra*, rispettivamente in questo paragrafo e nel paragrafo successivo.

tributaria degli enti locali nel quadro della nuova disciplina prevista dall'art. 119 della Costituzione, in relazione alla quale [appariva] opportuno riferirsi alla sentenza [...] n. 37 del 2004. Secondo questa decisione, in considerazione della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo almeno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, ed in considerazione anche del fatto che gli enti locali sub-regionali non sono titolari di potestà legislativa, deve essere definito, da un lato, l'ambito di esplicazione della potestà regolamentare di questi enti e, dall'altro lato, il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali. Al riguardo, sempre secondo la citata sentenza, si possono "in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)"».

Con precipuo riferimento alla disposizione censurata, il modello era «evidentemente quello a "due livelli", cioè una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e secondarie locali. Un ragionevole criterio di riparto tra questi due tipi di fonti deve attribuire alla fonte regionale la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria dell'ente sub-regionale può esercitare liberamente il proprio potere di autodeterminazione del tributo. In ogni caso, la norma censurata [doveva] essere interpretata nel senso che, in base all'art. 119, secondo comma, della Costituzione, la legge regionale ivi prevista deve comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale "quadro" o, in caso di inerzia del legislatore statale, a quelli comunque desumibili dall'ordinamento».

Un'altra disposizione statutaria sottoposta allo scrutinio della Corte nella parte in cui reca disposizioni in materia tributaria - nel caso di specie, trattavasi della potestà normativa tributaria delle Regioni - è contenuta nello Statuto della Regione Calabria. La censura governativa era argomentata sulla base del fatto che, disciplinando la potestà normativa tributaria della Regione, l'art. 51 dello Statuto avrebbe statuito su materie non rientranti tra quelle attribuite dall'art. 123 della Costituzione agli statuti regionali. La Corte, con la [sentenza n. 2 del 2004](#), ha negato che una tesi siffatta, «nella sua perentorietà», potesse essere condivisa, «dal momento che la riflessione dottrinale e la stessa giurisprudenza [della] Corte [...] riconoscono da tempo la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo [...]"; contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica». Nel caso concreto, peraltro, la disposizione impugnata non andava «oltre una parafrasi di quanto contenuto nei commi secondo, terzo e quinto dell'art. 119, nonché nel comma primo dell'art. 120 della Costituzione».

La nuova disciplina costituzionale, pur caratterizzata dall'enfasi posta sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, non può essere intesa nel senso di ridurre le possibilità di azione dello Stato entro margini tanto limitati da non consentire allo stesso di svolgere politiche che, coinvolgendo aspetti finanziari, perseguano anche obiettivi che vadano oltre la mera dimensione economica. Se ne ha una dimostrazione eloquente nella [sentenza n. 378 del 2003](#). In essa, la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 14, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, ai sensi del quale «per finalità di tutela ambientale correlate al potenziamento del settore della ricostruzione dei pneumatici usati» le amministrazioni dello Stato, delle regioni, degli enti locali e i gestori dei servizi pubblici e dei servizi di pubblica utilità, pubblici e privati, riservano, nell'acquisto di pneumatici di ricambio per i loro autoveicoli, una quota di pneumatici ricostruiti pari almeno al 20 per cento del totale.

La decisione di rigetto si basa sulla sussistenza di una «finalità di tutela ambientale, che

costituisce il presupposto per l'applicazione della norma censurata».

Al riguardo, si sottolinea che, «mentre il d.m. 5 febbraio 1998 ha classificato il pneumatico ricostruibile come rifiuto non pericoloso, che poteva essere sottoposto a procedure semplificate per il suo recupero, viceversa l'art. 23, comma 1, lettera *l*), della legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale), ha disposto, in attuazione della normativa comunitaria, la sostituzione nel nuovo Catalogo europeo dei rifiuti della voce “pneumatici usati” con quella di “pneumatici fuori uso”, e conseguentemente il d.m. 9 gennaio 2003 non include più, evidentemente in ragione delle possibilità di riutilizzo, i pneumatici ricostruibili nell'elenco, di cui al predetto d.m. 5 febbraio 1998».

Ora, una corretta gestione dei rifiuti comporta, innanzi tutto, «la riduzione dello smaltimento finale attraverso varie forme di recupero», con il che «risulta [...] evidente la finalità ecologica delle operazioni di ricostruzione, che [...] mirano a prevenire e, nello stesso tempo, a ridurre l'inquinamento ambientale derivante dal deposito, dall'accumulo e dallo smaltimento dei pneumatici usati e, proprio in ragione di ciò, il censurato art. 52, comma 14, deve considerarsi esplicazione della potestà legislativa esclusiva statale, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione».

Così ricostruito il quadro normativo nel quale la previsione denunciata si colloca, si deve concludere che essa, affinché l'obiettivo perseguito sia effettivamente realizzabile riguardando un numero significativo di pneumatici, «adotta una non irragionevole forma d'incentivazione alla ricostruzione dei pneumatici usati e alla loro conseguente diffusione commerciale, che si concretizza nell'obbligo di acquisto, gravante sui soggetti indicati, di una quota di tali prodotti, la quale peraltro per non essere simbolica deve logicamente avere una certa consistenza». D'altra parte, «la limitata compressione dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli altri soggetti derivante da tale obbligo di acquisto si giustifica [...] proprio in riferimento alle prospettate esigenze di tutela ambientale».

Per quanto concernente problematiche assai divergenti da quelle appena menzionate, possono collocarsi nell'ambito dell'inevitabile limitazione dell'autonomia finanziaria degli enti infra-statuali anche talune affermazioni contenute nella [sentenza n. 196 del 2004](#). In tale decisione, che affronta solo incidentalmente profili connessi con il nuovo art. 119 della Costituzione, si ammette, in linea generale, che - anche in ragione de «il quarto comma del nuovo art. 119 Cost. [il quale] per la prima volta afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”» - «in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inherente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, ivi compresa [...] la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost.», mentre «per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante - più ampio che nel periodo precedente - di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo». Conseguentemente, «se i Comuni possono, nei limiti della legge, provvedere a sanare sul piano amministrativo gli illeciti edilizi, viene in evidente rilievo l'inammissibilità di una legislazione statale che determini anche la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento ai Comuni» («d'altronde, l'ordinaria disciplina vigente attribuisce il potere di determinare l'ammontare degli oneri concessori agli stessi Comuni, sulla base della legge regionale»).

Ciò detto, però, si nega che la disciplina del condono edilizio contrasti con l'art. 119 Cost., «in quanto il condono edilizio previsto dalla normativa impugnata sarebbe stato disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, ma comporterebbe spese particolarmente ingenti, di vario genere, a carico delle finanze comunali, a fronte di una partecipazione al gettito delle

operazioni di condono che sarebbe decisamente esigua».

All'evidente interesse dello Stato «agli introiti straordinari derivanti dall'oblazione [...]», corrispondono, nell'art. 32 [del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269] impugnato, quattro diverse forme di possibile incremento delle finanze locali, previste dai commi 33, 34, 40 e 41; tali entrate non solo sono di ardua quantificazione, ma sono difficilmente raffrontabili con gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali conseguenti all'applicazione del condono edilizio (a loro volta di incerta entità). Inoltre, l'attribuzione [anche grazie all'intervento parzialmente caducatorio contestualmente operato dalla Corte] al legislatore regionale del potere di specificare la disciplina del condono sul piano amministrativo potrà far considerare in questa legislazione regionale i profili attinenti alle conseguenze del condono sulle finanze comunali».

Ora, anche alla luce della complessità della ricerca di un punto di equilibrio tra istanze autonomistiche ed istanze unitarie, in numerose decisioni, la Corte ha chiarito che, nonostante la possibilità di ricostruire in via pretoria la portata dell'art. 119 della Costituzione, *conditio sine qua non* per una piena esplicazione degli effetti della normativa costituzionale è l'intervento legislativo: «appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddirsi 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» ([sentenza n. 370 del 2003](#)).

Affermazioni di analogo tenore sono rintracciabili in altre decisioni, le quali, per un verso, hanno sottolineato l'indefettibilità di un intervento del legislatore statale al fine di attivare il processo autonomico in tema di tributi locali, e, per l'altro, hanno precisato le linee guida entro le quali l'intervento statale deve muoversi.

Nel primo senso, sono da menzionare la [sentenza n. 16 del 2004](#) («per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione di tale norma costituzionale richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli enti locali»), la [sentenza n. 37 del 2004](#) (che nega la possibilità di accedere alla tesi sostenuta dalla difesa regionale secondo cui «la materia del “sistema tributario degli enti locali” spetterebbe già oggi alla potestà legislativa “residuale” delle Regioni») e la [sentenza n. 241 del 2004](#) («non essendo ammissibile, in materia tributaria, l'esplicazione di potestà regionali autonome in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificate, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti»).

Nel secondo senso, vengono principalmente in rilievo ancora la [sentenza n. 37 del 2004](#) («l'attuazione [del] disegno costituzionale richiede [...] come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»), ripresa quasi testualmente dalla [sentenza n. 241 del 2004](#) (la quale, tra «i presupposti necessari affinché il nuovo disegno costituzionale dell'art. 119 Cost. possa essere attuato», pone «l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali, definendo, altresì, una disciplina transitoria») e citata anche nella [sentenza n. 320 del 2004](#) e nella [sentenza n. 423 del](#)

2004.

La perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione² rende pressante - come è stato rilevato nella [sentenza n. 37 del 2004](#) - l'esigenza di predisporre «una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte “derivata”, cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Regioni o degli enti locali³ [...]», nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché “incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come “tributi propri” delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali» (rilevi analoghi sono svolti anche nella [sentenza n. 423 del 2004](#)).

A prescindere da interventi direttamente attuativi o da interventi «prodromici» all'attuazione (un esempio dei quali è stato oggetto della [sentenza n. 17 del 2004](#)⁴), la Corte ha avuto comunque modo di chiarire il significato attuale (*id est*, in carenza di attuazione legislativa) dell'art. 119 della Costituzione, evidenziando che, «per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale», «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,

² Nella [sentenza n. 320 del 2004](#) si rileva che «questa attuazione appare tuttora lontana e sintomo evidente di ciò sono – tra l'altro – i rinvii del termine dei lavori dell'apposita Alta Commissione di studio, da ultimo spostati al 30 settembre 2005 (cfr. art. 1-quinquies della legge 19 ottobre 2004, n. 257 di conversione del decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220 recante “*Disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali*”»).

³ Sulla disciplina dei tributi, v. *infra*, paragrafo 4.

⁴ Il riferimento è all'art. 29, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che prevede, da un lato, che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato, siano autorizzati, anche in deroga alle vigenti disposizioni, ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione, e, dall'altro, che le predette amministrazioni possano costituire soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi svolti in precedenza, nel rispetto del principio di economicità, nonché attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, con le procedure previste dalla disposizione in esame, lo svolgimento di tali ultimi servizi.

Ad avviso della Corte, la disposizione «deve essere correttamente interpretata in modo unitario, come prima indicazione di principio di possibili misure adottabili in materia, in un ambito di primo coordinamento della finanza pubblica, in ordine al reperimento di forme aggiuntive di copertura delle spese e di finanziamento e alla riduzione dei fabbisogni finanziari per la gestione dei “servizi”. Ciò deve intendersi, anche in relazione alle caratteristiche del testo legislativo in cui è inserita (legge finanziaria 2002), come disposizione prodromica all'attuazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione».

Nella medesima decisione, inoltre, si rileva, ad altro proposito, che, «a decorrere dal 2001, con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133), è stato dato avvio al passaggio dal sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario per trasferimenti a quello che prevede l'accesso diretto, mediante le c.d. compartecipazioni ad alcuni tributi statali».

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» ([sentenza n. 16 del 2004](#)), ma soprattutto ponendo, quale condizione di legittimità di ogni intervento statale, il rispetto di quello che potremmo definire il «divieto di *reformatio in pejus*»: la [sentenza n. 37 del 2004](#) ha individuato in capo al legislatore statale «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 situazione è stata ripresa quasi testualmente nella [sentenza n. 241 del 2004](#) e nella [sentenza n. 423 del 2004](#); in senso sostanzialmente conforme, si vedano altresì la [sentenza n. 320 del 2004](#) («in questa situazione transitoria è consentita l'adozione da parte dello Stato di discipline parzialmente modificative, purché evidentemente non peggiorative della situazione preesistente o contraddittorie rispetto alle caratteristiche essenziali dell'autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo Titolo V della Costituzione»), nonché la [sentenza n. 381 del 2004](#), la quale, nello scrutinare la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge 23 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), che sospende il potere delle Regioni di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario, che la legge statale loro riconosceva, evidenzia come «tale misura risult[i] giustificabile, sul piano della legittimità costituzionale, in base alla considerazione che essa si traduce in una temporanea e provvisoria sospensione dell'esercizio del potere regionale in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost., nonché di una manovra che investe la struttura di un tributo indubbiamente statale, quale è l'IRPEF, destinato, nella prospettiva del legislatore statale, a modificazioni profonde, nonché di un tributo, come l'IRAP, che resta un tributo istituito e tuttora disciplinato dalla legge dello Stato».

3. La potestà normativa in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»

Intimamente connesso all'esplicazione della autonomia finanziaria è, chiaramente, l'esercizio della potestà normativa di cui all'art. 117, terzo comma, da collegarsi a quella di cui all'art. 119, secondo comma, della Costituzione, ai sensi del quale «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni [...] stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principî di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Questo collegamento tra le due disposizioni costituzionali è stato esplicitato anche nella [sentenza n. 17 del 2004](#), allorché si è sottolineato che «spetta allo Stato, in sede di legislazione concorrente, la determinazione dei principi fondamentali nella materia compresa nella endiadi espressa dalla indicazione di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 117, terzo comma; art. 119, secondo comma, della Costituzione riguardante i “tributi e le entrate propri” delle Regioni ed enti locali)».

La [sentenza n. 414 del 2004](#) ha ulteriormente precisato il significato della clausola costituzionale di riparto competenziale, rilevando che «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato»; peraltro, «ciò non esclude, ed in tal senso va letto il richiamo alla competenza concorrente di cui alla citata norma costituzionale, che il coordinamento incidente sulla spesa regionale deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla Regione la

statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima».

In applicazione di questi principi, nella citata sentenza, l'art. 72, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che pone esclusivamente limiti massimi all'onerosità, sotto diversi aspetti, degli interventi regionali di sostegno all'imprenditoria, è stata ritenuta rispettosa della sfera di competenza riservata al legislatore regionale.

Sempre riferendosi al riparto di competenze disegnato in Costituzione, la Corte ha ritenuto che fossero annoverabili tra i principi fondamentali che lo Stato è legittimato a porre le seguenti discipline:

a) i *principi volti a dare effettività al c.d. «patto di stabilità»* interno, «concernente il concorso delle Regioni e degli enti locali “alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita” definito in sede di Unione europea, e comportante l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo», che «si è tradotto all'inizio in un vincolo alla riduzione o alla stabilità del disavanzo annuo degli enti [...], successivamente in un limite massimo alla crescita del disavanzo [...] o ancora in un vincolo alla riduzione o alla stabilità di esso [...]» (tale definizione è fornita nella [sentenza n. 36 del 2004](#)); a tal proposito, la Corte ha affermato che:

- l'art. 16, comma 7, prima parte, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), «ponendo (*rectius*, ribadendo)» il principio secondo il quale gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni, delle autonomie locali, del Servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci», rientra nella materia, di competenza concorrente, della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», ed è dunque da escludere che la norma «esprima una disciplina di dettaglio, come tale lesiva della competenza regionale», in quanto essa «fissa - in linea con gli impegni assunti dall'Italia “in sede comunitaria” - principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale» ([sentenza n. 4 del 2004](#));

parimenti, rientra nella suddetta competenza concorrente, ed è riconducibile all'ambito dei principi fondamentali, l'art. 16, comma 7, seconda parte, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che stabilisce, con riguardo alla contrattazione integrativa, che i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, si attengono ai «criteri indicati per il personale» dipendente dallo Stato e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie ([sentenza n. 4 del 2004](#); la statuizione è stata ripresa nella [sentenza n. 260 del 2004](#), avente ad oggetto l'art. 33, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, di contenuto pressoché identico a quello della disposizione appena menzionata);

- l'art. 19, comma 1, legge 28 dicembre 2001, n. 448 (che pone il divieto «alle province, ai comuni, alle comunità montane ed ai consorzi di enti locali che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001» di assumere, per l'anno 2002, personale a tempo indeterminato; che prevede, per la copertura dei posti disponibili, il ricorso alle procedure di mobilità; che consente le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze, se tale passaggio sia accompagnato da trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di personale; che prevede talune esenzioni dal divieto, nonché la proroga di un anno della validità delle graduatorie per le amministrazioni soggette al divieto; che dispone che la spesa relativa al personale assunto a tempo determinato o con convenzione non possa superare quella sostenuta al medesimo titolo nell'anno 2001, incrementata del tasso di inflazione programmata di cui al Documento di programmazione economico-finanziaria),

non ha la funzione di disciplinare «la materia dell’impiego presso la Regione e gli enti locali», bensì «persegue il fine di dare effettività al patto di stabilità interno, da un lato, “sanzionando” esclusivamente i soggetti pubblici (con l’esclusione delle Regioni) che non hanno rispettato tale patto riguardo al 2001, e, dall’altro lato, incidendo, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di far lievitare le spese per il personale a tempo determinato, su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo»; sicché - attesa la stretta attinenza di tali precetti con il fine del coordinamento della finanza pubblica *sub specie* del contenimento della spesa corrente - non può ritenersi che, nella specie, il coordinamento della finanza sia stato usato quale «grimaldello per garantire allo Stato un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale». D’altra parte, «non può dirsi che la legislazione statale abbia esorbitato rispetto al fine del patto di stabilità, dal momento che proprio il mancato raggiungimento (da parte dei soggetti destinatari della norma) dell’obiettivo nel 2001 abilita lo Stato a tentarne, nel 2002, il raggiungimento attraverso la compressione di una voce di spesa corrente notoriamente decisiva a tal fine» ([sentenza n. 4 del 2004](#));

- l’art. 24, commi 2, 3 e 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (che ha aggiunto un limite massimo alla crescita delle spese correnti degli enti parte del patto di stabilità interno, con talune esclusioni, sia in termini di impegni di spesa, sia in termini di pagamenti), non contrasta con l’art. 119 della Costituzione, in quanto «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnate come esorbitanti dall’ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato.

«È ben vero che, stabilito il vincolo alla entità del disavanzo di parte corrente, potrebbe apparire superfluo un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente, potendo il primo obiettivo conseguirsi sia riducendo le spese, sia accrescendo le entrate. Tuttavia il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario, ed infatti esso è indicato fin dall’inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo [...].

«Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest’ultimo possa, nell’esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

«Quanto poi alla natura indifferenziata del vincolo, imposto a tutti gli enti [parte del patto di stabilità interno] senza tener conto della loro concreta situazione, essa certo sottolinea come si tratti di una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell’ambito della manovra finanziaria annuale disposta con la legge, un obiettivo di carattere nazionale, applicandosi allo stesso modo a tutti gli enti locali di una certa dimensione: ma tale elemento non è sufficiente a rendere manifestamente irragionevole la misura in questione.

«Allo stesso modo, rientra nell’ambito di scelte non irragionevoli del legislatore l’avere assunto a termine di riferimento, per commisurarlo la portata del vincolo, le spese del secondo anno anteriore a quello considerato, come del resto aveva fatto il legislatore che aveva disciplinato il patto di stabilità interno per il 2001 [...]; e l’avere escluso dal computo delle

spese correnti soggette al vincolo solo quelle derivanti da modificazioni legislative intervenute nel 2000 o successivamente» ([sentenza n. 36 del 2004](#));

- l'art. 29, comma 18, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (secondo cui, fino a quando non sia raggiunto l'accordo tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano ed il Ministero dell'economia e delle finanze, per gli esercizi 2003, 2004 e 2005, in merito al livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti, i flussi di cassa verso gli enti sono determinati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2003-2005), «si inquadra nel contesto delle norme sul cosiddetto patto di stabilità interna per gli enti territoriali, nel cui ambito, al fine di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nelle misure dirette ad assicurare il rispetto dei vincoli di origine comunitaria in ordine al disavanzo pubblico, la legge dello Stato, negli ultimi anni, ha stabilito limiti al disavanzo e talvolta alla crescita della spesa complessiva degli enti territoriali» ([sentenza n. 353 del 2004](#), che riprende testualmente le affermazioni contenute nella [sentenza n. 36 del 2004](#) in merito al potere dello Stato di stabilire vincoli alle politiche di bilancio degli enti infrastatali);
- l'art. 34, comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (che prevede meccanismi e procedure - in particolare, l'«accordo tra Governo, regioni e autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata» -, volti a far sì che vi sia il «concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica», e che stabilisce che quanto previsto in quell'accordo sia trasfuso in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissi «per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003»), «costituisce puntuale attuazione del pregetto costituzionale che attribuisce alla legge statale il compito di provvedere al “coordinamento della finanza pubblica”: compito legittimamente assolto coinvolgendo nell'individuazione dei «criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato» le Regioni e le autonomie locali e, poi, cristallizzando in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'accordo che fissa quei criteri e limiti» ([sentenza n. 390 del 2004](#));
- parimenti, il precitato art. 34, comma 11, nella parte in cui dispone che fino all'emanazione dei decreti suddetti trova applicazione il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato (fatte salve le eccezioni ivi previste), non costituisce violazione di alcuna norma costituzionale, in quanto «si tratta [...] non solo di un divieto temporalmente limitato, ma anche e soprattutto di un divieto funzionalmente collegato all'accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata, quale strumento destinato a disciplinare, con il concorso delle autonomie regionali e locali, la materia delle assunzioni del personale a tempo indeterminato»; in effetti, «in assenza di quel temporaneo divieto, le finalità perseguitate con l'accordo sarebbero frustrate se, nelle more, le Regioni e gli enti locali potessero procedere, senza limiti di sorta, alle assunzioni ritenute opportune: come è evidente che l'intervento della legge statale in senso limitativo dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali non è meno legittimo per ciò che il divieto da essa posto è assoluto, ma la sua legittimità va affermata considerando il carattere strumentale di quel temporaneo divieto ai fini della efficacia ed effettività della futura disciplina che scaturirà in sede di Conferenza unificata» ([sentenza n. 390 del 2004](#));
- l'art. 34, comma 22, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (secondo cui «le altre amministrazioni pubbliche adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di

finanza pubblica»), «costituisce un principio di “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, terzo comma, Cost.) che la legislazione statale è certamente legittimata a fissare, e che non limita in alcun modo l'autonomia regionale riguardo ai concreti strumenti (adeguamento delle proprie “politiche di reclutamento del personale”) attraverso i quali quell'obiettivo (“contenimento della spesa”) può essere raggiunto» ([sentenza n. 390 del 2004](#));

- l'art. 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (secondo cui i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti), è espressione di un principio fondamentale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno; sulla base della giurisprudenza pregressa, la Corte, nella [sentenza n. 64 del 2005](#), ha rilevato che «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti»; ma «se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsione di un'ingerenza, nell'attività di Regioni ed enti locali, esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti» (l'eliminazione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, non esclude «la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni [...] e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti»;

b) i principi mediante cui si individuano procedure e criteri di controllo della spesa pubblica regionale, con riferimento ai quali è stato sottolineato che:

- l'art. 17, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (che prevede verifiche congiunte tra comitati di settore e Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto, che definisce metodologie e criteri di riscontro anche a campione, che impone agli organi di controllo interno l'invio al Ministero dell'economia di informazioni sui costi della contrattazione integrativa secondo un modello di rilevazione predisposto dal medesimo Ministero d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri), detta regole che, «lungi dal costituire normativa di dettaglio, sono strumentali rispetto al fine - legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica - di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione integrativa» ([sentenza n. 4 del 2004](#));
- l'art. 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (ai termini del quale gli organi di revisione contabile degli enti locali sono chiamati ad accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa, eventuali deroghe a tale principio dovendo essere analiticamente motivate), ha una funzione «chiaramente strumentale rispetto al fine di coordinamento della finanza pubblica, e di norma di principio (e non già di dettaglio), in quanto prevede che eventuali deroghe al principio della riduzione complessiva della spesa, cui deve improntarsi il documento di programmazione del fabbisogno del personale, siano analiticamente motivate» ([sentenza n. 4 del 2004](#));

c) i *principi che reggono la c.d. «esternalizzazione dei servizi»* («cioè l'affidamento all'esterno di servizi strumentali che possano in tal modo essere gestiti più economicamente»: [sentenza n. 36](#)

[del 2004](#)); sul tema, la Corte ha stabilito che:

- l’art. 29, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, concernente il reperimento sul mercato o l’affidamento dei servizi o la loro gestione diretta⁵, con un obiettivo economico-finanziario riguardante tutte le amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (e quindi anche le Regioni e gli enti locali), ha carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio con valore di principio; il legislatore statale, infatti, «si è limitato ad indicare, con carattere non vincolante per l’autonomia delle Regioni ed in via generale e non di dettaglio, talune possibili modalità procedurali, caratterizzate da finalità esclusivamente economico-finanziarie, per una c.d. esternalizzazione dei servizi»; tali nuove modalità «possono essere aggiunte a quelle previste nei singoli ordinamenti per l’acquisizione e l’affidamento dei servizi, nel rispetto dei principi di economicità e buona amministrazione e di copertura della spesa, senza, tuttavia, imporre o condizionare le scelte delle amministrazioni diverse dallo Stato» ([sentenza n. 17 del 2004](#));
 - l’art. 24, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (concernente l’obbligo degli enti locali e delle aziende da essi dipendenti di «promuovere opportune azioni dirette ad attuare l’esternalizzazione dei servizi»), «si configura come generica direttiva, qualificata dal “fine di realizzare economie di spesa e migliorare l’efficienza gestionale”, non valicando [...], in tal modo, i confini propri di un principio di coordinamento» ([sentenza n. 36 del 2004](#));
- d) i principi inerenti alle convenzioni poste in essere dagli enti pubblici per l’acquisto di beni e servizi, venuti all’esame della Corte segnatamente con riferimento a:
- l’art. 24, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (secondo cui per l’acquisto di beni e servizi gli enti locali possono aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell’art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, per le quali il Ministro dell’economia si avvale della Concessionaria servizi informatici pubblici, ed ai sensi dell’articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ed in ogni caso debbono adottare i prezzi di tali convenzioni come base d’asta al ribasso, ove intendano procedere ad acquisti in maniera autonoma), che è stato collegato «con il coordinamento della finanza pubblica, dunque con una competenza concorrente delle Regioni»; alla norma si è riconosciuto, in primo luogo, il carattere «meramente facoltizzante» in ordine alla possibilità per gli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali; in secondo luogo, si è rilevato che l’obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni come base d’asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente, «pur realizzando un’ingerenza non poco penetrante nell’autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l’ambito della discrezionalità del legislatore statale» ([sentenza n. 36 del 2004](#));
 - l’art. 24, comma 7, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (il quale prevede che gli enti locali emanino direttive affinché gli amministratori da loro designati in enti e aziende promuovano l’adesione alle convenzioni di cui al comma 6 o l’attuazione della procedura d’asta alternativamente prevista), che è stato inteso nel senso che solo nei confronti degli amministratori degli enti ed aziende dipendenti dagli enti locali può esplicarsi il potere di direttiva di questi ultimi, e non già nei confronti di qualsiasi soggetto in cui siano presenti amministratori designati dagli enti locali medesimi ([sentenza n. 36 del 2004](#));
- e) i principi relativi al ricorso all’«autofinanziamento» delle amministrazioni diverse da quelle statali, in merito ai quali è stato affermato che:
- «la previsione di principio che anche le amministrazioni diverse dallo Stato possano

⁵ Sul contenuto della disposizione di cui nel testo, v. *supra*, nota 4.

ricorrere a “forme di autofinanziamento” non costituisce lesione della competenza legislativa regionale c.d. residuale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione», di talché l’art. 29, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (che prevede forme di autofinanziamento cui le Regioni dovrebbero ricorrere al fine di «ridurre progressivamente l’entità degli stanziamenti e dei trasferimenti pubblici a carico del bilancio dello Stato, grazie ad entrate proprie, derivanti dalla cessione dei servizi prodotti o dalla compartecipazione delle spese da parte degli utenti del servizio»), «si giustifica sulla base dei poteri dello Stato diretti all’armonizzazione e coordinamento dei bilanci, delle spese e delle entrate dell’intera finanza pubblica, compreso il sistema tributario», se è vero che, «nell’assetto delle competenze costituzionali configurato dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, l’autofinanziamento delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali non costituisce altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, affinché per tale via possa trovare compiuta realizzazione il principio più volte ribadito [dalla] Corte circa il parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria» ([sentenza n. 17 del 2004](#)).

Non è stata invece annoverata tra i principi fondamentali della materia del «coordinamento della finanza pubblica» la previsione, contenuta nell’art. 34, comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per cui le assunzioni a tempo indeterminato di personale per le amministrazioni pubbliche (tra le quali anche le Regioni), «fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, [dovevano], comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell’anno 2002». La Corte ha infatti sottolineato come la disposizione non si limitasse «a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone[sse] un precezzo specifico e puntuale sull’entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002, imponendo che tale copertura non [fosse] superiore al 50 per cento: precezzo che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolve[va] in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell’area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi [...] ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» ([sentenza n. 390 del 2004](#); con la medesima decisione, si è dichiarata l’incostituzionalità dell’art. 3, comma 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), nella parte in cui recava una norma pressoché identica a quella contenuta nell’art. 34, comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289].

La distinzione tra «principi fondamentali» e «norme di dettaglio», che disegnano il riparto di competenze nelle materie di legislazione concorrente non sempre è agevolmente percepibile. In tal senso, giova dar conto dell’*iter* argomentativo seguito dalla Corte nella [sentenza n. 30 del 2005](#), là dove sono state rintracciate entrambe le due categorie di norme. L’art. 25 della legge 23 dicembre 2002, n. 289, oggetto del giudizio, che disciplina il pagamento e la riscossione delle somme di modesto ammontare, operando anche un rinvio a regolamenti ministeriali, di cui fissa il contenuto «in modo specifico e preciso», è stato ricondotto pianamente all’ambito competenziale del «coordinamento della finanza pubblica».

Atteso che, con riferimento ai destinatari, la disciplina dettata dalla norma è applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, la Corte ha evidenziato che «la normativa impugnata è pienamente legittima per quanto riguarda gli uffici statali dal momento che lo Stato può legiferare, anche con le modalità previste dall’art. 25, riguardo ai propri uffici, rientrando, oltretutto, tale incombenza, nella competenza esclusiva prevista dall’art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.»

A diverse conclusioni si è pervenuti per la parte in cui la norma si indirizza anche ad enti non

statali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane). A tal proposito, si è operata una distinzione tra la disciplina rimessa ai regolamenti e la disciplina positiva direttamente dettata:

- la disposizione legislativa «rinvia alla normazione secondaria, della quale al primo comma si indica l’oggetto, che è appunto quello della “disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria”, e al secondo comma se ne fissa il contenuto imprescindibile, costituito da: *a*) gli importi corrispondenti alle somme considerate di modesto ammontare; *b*) le modalità di considerazione di detti importi (nel senso che occorrerà stabilire quali somme dovranno considerarsi onnicomprensive di interessi o sanzioni comunque denominate); *c*) le norme riguardanti l’esclusione di qualsiasi azione cautelativa, ingiuntiva ed esecutiva;
- per quanto riguarda questa disciplina, rimessa a regolamenti di delegificazione, si è sottolineato che la legge «non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l’esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità [...], con la conseguente illegittimità costituzionale della norma che prevede l’applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni»;
- la norma reca disposizioni direttive per le emanande norme secondarie, stabilendo che: *a*) esse possono riguardare anche periodi d’imposta precedenti; *b*) non devono in ogni caso intendersi come franchigia, nel senso che, per debiti di maggior ammontare rispetto agli importi fissati come modesti, l’importo modesto non può essere previsto come riduzione del debito o del credito (ultima parte del secondo comma); *c*) gli importi vanno arrotondati all’unità euro (quarto comma, prima parte); *d*) in sede di prima applicazione dei decreti, l’importo minimo non può essere inferiore a 12 euro; *e*) non possono ricomprendersi tra le somme considerate di modesto ammontare i corrispettivi per servizi resi dalle pubbliche amministrazioni a pagamento (terzo comma);

ad avviso della Corte, «la disciplina positiva introdotta deve essere intesa non soltanto come complesso di direttive per la redazione della normativa secondaria, che riguarderà la sola organizzazione statale, ma anche come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l’esercizio della legislazione concorrente delle Regioni»;

per quanto il carattere della «modestia» del credito debba essere stabilito caso per caso - e questo può essere oggetto d’intervento regolamentare per lo Stato e di legislazione concorrente per le Regioni - la seconda parte dell’art. 25 pone regole di cui, pur nell’applicabilità a quanto sarà via via considerato «somma di modesto ammontare», non si può non riconoscere il carattere di legislazione di principio.

Dalla così ricostruita compenetrazione di principi e norme di dettaglio, la Corte ha dedotto la necessità di dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 25, «nella parte in cui prevede che, con uno o più decreti, il Ministro dell’economia e delle finanze adotti, ai sensi dell’art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, disposizioni relative alla disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabili alle Regioni, valendo tuttavia le disposizioni direttive positivamente dettate, come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l’esercizio della legislazione concorrente delle Regioni».

3.1. Il collegamento tra la potestà in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e quella in materia di «tutela del risparmio e mercati finanziari»

Su un piano diverso rispetto alle decisioni sin qui menzionate si pone la [sentenza n. 376 del](#)

2003, nella quale la competenza in tema di «coordinamento della finanza pubblica» è stata letta nel suo collegamento con quella in tema di «tutela del risparmio e mercati finanziari», di competenza esclusiva statale [art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione]: «La disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra principalmente nell'ambito di quel “coordinamento della finanza pubblica” che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato [...].

«Tuttavia, 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. Il carattere “finalistico” dell’azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento - che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - possa essere concretamente realizzata.

«D'altronde, in tema di accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, i poteri di coordinamento che possono legittimamente essere attribuiti ad organi centrali sono altresì connessi per l'oggetto con la competenza statale in materia di “tutela del risparmio e mercati finanziari” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione, che riguarda in particolare la disciplina delle forme e dei modi in cui i soggetti - e così anche, in particolare, gli enti territoriali - possono ottenere risorse finanziarie derivanti da emissione di titoli o contrazione di debiti.

«Naturalmente i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi».

Facendo applicazione dei principi così espressi, la Corte ha ritenuto che l'art. 41, comma 1, della legge 28 dicembre 2001 n. 448 (il quale stabilisce che «al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, il Ministero dell'economia e delle finanze coordina l'accesso al mercato dei capitali» degli enti locali, anche associativi, e dei loro consorzi, nonché delle Regioni; che «a tal fine i predetti enti comunicano periodicamente allo stesso Ministero i dati relativi alla propria situazione finanziaria»; e che «il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell'invio dei dati sono stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare sentita la Conferenza unificata» Stato-Regioni-autonomie locali, con il quale sono altresì «approvate le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti»), vada esente da censure di incostituzionalità qualora il potere di coordinamento attribuito al Ministero dell'economia sia inteso in armonia con i criteri sopra indicati: «vale a dire come potere di adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee, come si esprime l'*incipit* della stessa norma, a consentire di “contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica”, in armonia con i vincoli e gli indirizzi concernenti la cosiddetta finanza pubblica allargata. In questo senso circoscritto deve intendersi anche il riferimento al “contenuto” del coordinamento, la cui determinazione è rimessa dalla norma impugnata al decreto del Ministro». In quest'ottica, è stato escluso che la norma denunciata abbia attribuito al Ministero «il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse, effettuate nei limiti dei principi di armonizzazione stabiliti dalle leggi statali, o, peggio, di adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore nei confronti di singoli enti». D'altra parte, «la

previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto costituisce una garanzia procedimentale - in sé sufficiente, atteso l'oggetto della disciplina - atta a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi della autonomia garantita agli enti territoriali» («ferma restando, naturalmente, la possibilità per questi di esperire, nell'ipotesi di lesioni, i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzioni davanti [alla] Corte»).

3.2. Il collegamento tra la potestà in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e quella in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»

Ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione, lo Stato ha competenza esclusiva in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». Tra questa materia e quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica può scorgersi un collegamento, talora anche piuttosto stretto, non foss'altro perché l'esercizio della funzione di coordinamento dei dati amministrativi può porsi come strumentale (o, magari, prodromico) ad un (più efficace) coordinamento di tipo finanziario. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, sono rintracciabili, a tal proposito, alcuni esempi piuttosto significativi.

Nella [sentenza n. 17 del 2004](#), in particolare, il coordinamento dei dati è stato letto (anche) alla luce della razionalizzazione della spesa in materia informatica.

Nella decisione è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 29, comma 7, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, motivata sull'assunto che il legislatore, attribuendo al Ministro per l'innovazione e le tecnologie il potere di definire gli indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni, avrebbe previsto un potere statale di indirizzo e coordinamento. La Corte ha evidenziato che certamente attengono al coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale anche «i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati». In quest'ottica, la lettera *a*) della disposizione impugnata «deve essere intesa come attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di un potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) ad un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione».

La norma contenuta nell'art. 29, comma 7, lettera *b*), in base alla quale il Ministro per l'innovazione e le tecnologie definisce i programmi di valutazione tecnica ed economica dei progetti, non può invece intendersi come concernente le Regioni, ciò che «può desumersi agevolmente dal fatto che in essa si fa esclusivo riferimento alle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo e agli enti pubblici non economici nazionali» («non vi è un qualsiasi accenno diretto o indiretto per richiamo alle Regioni, in evidente differenza con il comma 1, che fa riferimento, invece, alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»).

Il collegamento tra coordinamento finanziario e coordinamento informatico è rintracciabile anche nella questione risolta con la [sentenza n. 36 del 2004](#), là dove si dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 13, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. La disposizione impugnata, che attribuisce al Ministero dell'economia il potere di definire il prospetto delle informazioni che gli enti locali e le Regioni sono tenuti a trasmettere allo stesso

Ministero in relazione agli incassi, ai pagamenti e agli impegni assunti, nonché ad altre operazioni finanziarie, era stata impugnata non in ragione della previsione di obblighi informativi, di per sé non lesivi dell'autonomia degli enti infrastatali, bensì solo in ragione della definizione di tali obblighi da parte del Ministero.

A questa prospettazione la Corte ha replicato nel senso che «se non sono lesivi gli obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati ed informazioni, a scopo di monitoraggio, nemmeno può esserlo l'attribuzione alla stessa amministrazione del compito di definirne le modalità tecniche di attuazione, che debbono necessariamente rispettare criteri di omogeneità ai fini della comparazione e del consolidamento dei dati». Una volta riconosciuta la competenza del Ministero a provvedere al coordinamento informativo, non può dunque avere fondamento la censura secondo cui si attribuirebbe ad esso una potestà regolamentare fuori dalle materie di competenza statale esclusiva, «non dovendosi considerare il decreto ministeriale previsto dalla disposizione in esame quale espressione di potestà regolamentare».

Nella [sentenza n. 35 del 2005](#), la Corte ha operato lo scrutinio di legittimità costituzionale di una disciplina nella quale i due ambiti competenziali del coordinamento dei dati statistici e quello della finanza pubblica si compenetrano ancora più chiaramente. Il riferimento è all'art. 28 della legge 27 novembre 2002, n. 289, che disciplina l'attività di acquisizione, da parte del Ministero dell'economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, mirando in tal modo ad assicurare al Ministero gli strumenti conoscitivi necessari per seguire le complessive dinamiche della finanza pubblica, così da facilitare la verifica del rispetto degli obblighi derivanti, in via diretta (art. 104 TCE) o mediata (alla stregua del cosiddetto «Patto di stabilità interno»), dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (commi 1-4). Il medesimo articolo, ai commi 5 e 6, abilita lo Stato, con decreti ministeriali, a determinare le caratteristiche uniformi nella rappresentazione dei dati contabili delle amministrazioni pubbliche, nonché le modalità di invio dei bilanci da parte degli enti locali alla competente sezione di controllo della Corte dei conti.

I primi quattro commi dell'articolo impugnato sono stati ritenuti espressione della competenza legislativa concorrente in tema di «coordinamento della finanza pubblica»; materia che, «come [la] Corte ha avuto modo di chiarire ([sentenza n. 36 del 2004](#)), legittima l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta “finanza pubblica allargata”), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari». I poteri di determinazione, rispettivamente, della cosiddetta «codificazione» dei dati contabili e delle modalità di invio da parte degli enti locali dei propri bilanci alla Corte dei conti sono, in tal senso, pienamente partecipi della finalità di coordinamento e insieme di regolazione tecnica, rilevazione dati e controllo, che connotano la legislazione in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto al denunciato carattere puntuale della disciplina statale, la Corte ha ribadito quanto affermato nella [sentenza n. 376 del 2003](#), onde precisare 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”, e che il carattere “finalistico” dell’azione di coordinamento postula che “a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento”, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, “possa essere concretamente realizzata”».

Con specifico riguardo ai commi 5 e 6 (relativi, rispettivamente, alla predisposizione di modalità uniformi di codificazione di dati di rilievo contabile e di trasmissione dei bilanci degli enti locali alla competente sezione della Corte dei conti), è stato individuato un puntuale titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato nel coordinamento statistico ed informatico dei dati

dell'amministrazione statale, regionale e locale: la predisposizione di modalità uniformi di rappresentazione (comma 5) e di trasmissione (comma 6) di dati contabili (incassi e pagamenti) ha la funzione di rendere omogenei e, quindi, di aggregare questi dati, «per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali della finanza pubblica».

Ora, versandosi in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, è stata ritenuta non fondata la denunciata violazione del riparto costituzionale della potestà regolamentare, per avere le disposizioni impugnate affidato a decreti ministeriali la concreta predisposizione delle modalità di «codificazione»: «in una materia rimessa alla propria competenza legislativa esclusiva, lo Stato ben può, infatti, esercitare, nelle forme che ritenga più opportune, la potestà regolamentare».

«Neppure – prosegue la sentenza – si può sostenere che, pur in una materia ascritta alla competenza legislativa esclusiva, il rispetto del principio di leale collaborazione imporrebbe allo Stato di garantire alle Regioni, quando esso regoli attività di queste ultime, una forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto». Peraltra, la previsione, nel comma 5, di un parere della Conferenza unificata «appare del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale».

4. La disciplina dei tributi

4.1. I tributi statali ed i tributi regionali

Il principio secondo cui «sono “tributi propri regionali”, nel senso del nuovo art. 119, quelli stabiliti dalle Regioni con propria legge e non anche quelli il cui gettito sia “attribuito” alle Regioni, ma siano stati istituiti con legge statale» (*ex plurimis, sentenza n. 381 del 2004*), in virtù del quale «i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come “tributi propri” delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali» (*sentenza n. 241 del 2004*), è stato alla base dell'affermazione in base alla quale si nega che «la Regione [possa] ritenersi legittimata a censurare agevolazioni previste per imposte esclusivamente statali, in quanto istituite, disciplinate e riscosse dallo Stato» (*sentenza n. 17 del 2004*)⁶.

Tali enunciazioni hanno guidato la Corte costituzionale nella ricostruzione della natura e della disciplina di alcuni tra i principali tributi. Di seguito, si dà conto delle stazioni rese a tal riguardo.

a) *I tributi di cui si è esclusa la configurabilità alla stregua di «tributi propri delle regioni»*

- Le tasse automobilistiche

Con la [sentenza n. 296 del 2003](#), la Corte ha così ricostruito la natura e la disciplina della c.d.

⁶ L'esclusiva spettanza allo Stato della potestà di disciplinare tributi statali è stata affermata anche in relazione all'art. 70, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, «nella parte in cui non esclude che la deducibilità delle spese di partecipazione alla gestione dei micro-asili e dei nidi nei luoghi di lavoro si possa riferire a tributi diversi da quelli statali». Nel disattendere le censure mosse dalla regione ricorrente, la Corte ha evidenziato la erronea lettura data alla disposizione, la quale «non si riferisce a imposte regionali o locali, ma riguarda le sole imposte statali sui redditi dei genitori e dei datori di lavoro, rispetto alle quali le Regioni e gli Enti locali possono semplicemente aggiungere aliquote addizionali, senza peraltro alcun potere in tema di determinazione degli oneri deducibili» ([sentenza n. 370 del 2003](#)).

«tassa automobilistica regionale»: «la tassa automobilistica, disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, è stata “attribuita” per intero alle regioni a statuto ordinario dall’art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale, e che l’art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha, altresì, demandato alle regioni “la riscossione, l’accertamento, il recupero, i rimborsi, l’applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo” alla suddetta tassa.

«Lo stesso art. 17 della legge n. 449 del 1997 determina, al comma 16, il criterio di tassazione degli autoveicoli a motore - in base alla potenza effettiva anziché, come in passato, ai cavalli fiscali - e stabilisce, ai fini dell’applicazione di tale disposizione, che le nuove tariffe delle tasse automobilistiche sono determinate “con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, [...] per tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, in uguale misura”, confermando, a decorrere dall’anno 1999, il potere - attribuito alle regioni dall’art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 504 del 1992 - di determinare con propria legge gli importi della tassa per gli anni successivi, “nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti nell’anno precedente”.

«In definitiva, alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all’attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell’importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa.

«Nemmeno la tassa automobilistica può, dunque, allo stato, qualificarsi “tributo proprio della regione”, nel senso oggi fatto proprio dall’art. 119, secondo comma, Cost.».

Sulla scorta di queste affermazioni, nella medesima sentenza, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale, derivante dalla violazione della competenza esclusiva statale ai termini dell’art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione («sistema tributario e contabile dello Stato»), degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Piemonte 5 agosto 2002, n. 20, che modificavano la disciplina della tassa automobilistica regionale, disponendo l’esenzione dal pagamento, a decorrere dal 1° gennaio 2003, degli autoveicoli di nuova immatricolazione alimentati a gas metano e degli autoveicoli elettrici (art. 2) e prorogando di un anno - quanto al recupero delle tasse automobilistiche dovute per l’anno 1999 - il termine di prescrizione triennale previsto dall’art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito in legge 28 febbraio 1983, n. 53 (art. 4).

Con argomentazione pressoché identica, la [sentenza n. 297 del 2003](#) ha pronunciato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 agosto 2002, n. 18, che disponeva il «rinvio» al 31 dicembre 2003 del termine del 31 dicembre 2002, previsto per il recupero delle tasse automobilistiche regionali dovute per l’anno 1999.

Analogamente, nella [sentenza n. 311 del 2003](#) è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 24, comma 2, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, ai termini del quale «il termine scadente il 31 dicembre 2002 per il recupero delle tasse automobilistiche dovute alla Regione Campania per l’anno 1999 [era] prorogato al 31 dicembre 2003».

Questioni inerenti alla legittimità della disciplina da parte del legislatore regionale delle tasse automobilistiche sono state sollevate anche successivamente, segnatamente con riguardo agli articoli 1, comma 2, 3, 5, comma 2, lettere *g*) e *f*), e 6 della legge della Regione Piemonte 23 settembre 2003, n. 23 (Disposizioni in materia di tasse automobilistiche), ed agli articoli 3, comma 1, lettera *d*), e 6 della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di

tasse automobilistiche regionali). Nel giudizio avverso queste disposizioni, la Corte ha tuttavia ritenuto cessata la materia del contendere in quanto, successivamente alla proposizione dei ricorsi, è entrata in vigore la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), la quale, all'art. 2, comma 22, ha previsto che «nelle regioni che hanno emanato disposizioni legislative in tema di tassa automobilistica [...] in modo non conforme ai poteri ad esse attribuiti in materia dalla normativa statale, l'applicazione della tassa opera, a decorrere dalla data di entrata in vigore di tali disposizioni legislative e fino al periodo di imposta decorrente dal 1° gennaio 2007, sulla base di quanto stabilito dalle medesime disposizioni»: il legislatore statale ha dunque fatto salve, fino al 1° gennaio 2007, le disposizioni legislative regionali sulla tassa automobilistica che non fossero conformi con la normativa statale, stabilendo che esse andassero comunque applicate ([ordinanza n. 432 del 2004](#)).

– L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)

La configurazione dell'IRAP alla stregua di un tributo statale è stata affermata con la [sentenza n. 296 del 2003](#): «l'IRAP è stata istituita, ed è interamente disciplinata, dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali). L'art. 15 del suddetto decreto legislativo (sotto la rubrica «Spettanza dell'imposta») individua come destinatarie del tributo le regioni “nel cui territorio il valore della produzione netta è realizzato”. Alle medesime regioni è attribuita una limitata facoltà di variazione dell'aliquota (art. 16, comma 3) ed il potere di disciplinare, con legge, “nel rispetto dei principi in materia di imposte sul reddito e di quelli recati dal presente titolo, le procedure applicative dell'imposta” (art. 24, comma 1).

«La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa - nonostante la sua denominazione - non può considerarsi “tributo proprio della regione”, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.

«Ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta [...] oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e)».

In virtù di questa ricostruzione, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 5 agosto 2002, n. 20, che disponeva l'esonero dell'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici, istituita con la legge statale 9 ottobre 2000, n. 285 (Interventi per i Giochi olimpici invernali «Torino 2006»), dal versamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dagli obblighi contabili inerenti a tale imposta, a decorrere dall'anno 2001: una siffatta disciplina si sostanziava, infatti, «in una deroga all'art. 3 del decreto istitutivo in tema di soggetti passivi dell'imposta», lesiva, quindi, della esclusiva competenza statale in materia.

La natura statale dell'IRAP è stata ribadita a più riprese. In particolare, la [sentenza n. 241 del 2004](#), rifacendosi esplicitamente alla sentenza sopra menzionata, ha dichiarato infondata la questione di legittimità avente ad oggetto gli articoli 8 e 10, commi 4 e 5, della legge 7 aprile 2003, n. 80, che delegano il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell'imposta, individuandone i criteri direttivi (art. 8) e disciplinandone l'attuazione, anche con riferimento alla copertura finanziaria (art. 10, commi 4 e 5): ciò in quanto «la previsione della graduale soppressione dell'IRAP, l'assicurazione che - sino al completamento del processo di

attuazione della riforma costituzionale - sono garantiti anche in termini qualitativi, oltre che quantitativi, gli attuali meccanismi di finanza regionale, nonché la prevista intesa con le Regioni per compensare la progressiva riduzione dell'IRAP con trasferimenti e compartecipazioni e, non ultima, la salvezza delle eventuali anticipazioni del federalismo fiscale, sono tutti elementi idonei a fondare la conformità dell'intervento legislativo ai principi che il novellato art. 119 della Costituzione pone a garanzia dell'autonomia regionale in materia tributaria».

Parimenti, e con argomentazioni largamente sovrapponibili, la [sentenza n. 381 del 2004](#) ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale proposte avverso gli articoli 3, comma 1, lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9 (ad eccezione del comma 17), 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2003 n. 350, recanti provvedimenti incidenti, sotto vari profili, sulla disciplina dell'IRAP (oltre che dell'IRPEF⁷). Ad esito analogo è giunto il giudizio concernente l'art. 19 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante, per l'anno 2002, talune proroghe di agevolazioni fiscali relative all'IRAP inerenti all'agricoltura ([sentenza n. 431 del 2004](#)).

b) I tributi di cui si è riconosciuta la natura di «tributi propri delle regioni»

Nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, si riscontra un caso di riconoscimento della natura di tributo proprio della regione. Il riferimento va alla [sentenza n. 297 del 2003](#), nella quale si è dichiarata l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Veneto 9 agosto 2002, n. 18, che dichiara estinti i crediti relativi alla tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi ed alle connesse sanzioni, ancora dovuti alla data di entrata in vigore della legge (data a partire dalla quale l'art. 5, comma 1, dichiara la medesima tassa non più applicabile). Per giungere a siffatta decisione, la Corte svolge l'argomentazione che segue: la tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi «deve considerarsi “tributo proprio della regione” [...] essendo stata istituita dall'art. 12, comma 1, della legge regionale 28 giugno 1988, n. 30 (Disciplina della raccolta, coltivazione e commercializzazione dei tartufi), in base all'autorizzazione contenuta nell'art. 17 della legge 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo). Nell'esercizio della propria competenza legislativa la Regione ha, poi, abolito il tributo in considerazione - come si ricava dai lavori preparatori - “dell'esiguità dell'introito derivante (*dal tributo stesso*) rapportato ai costi di gestione amministrativa”.

«Risulta, ancora, dai lavori preparatori che la disposizione censurata - finalizzata a “risolvere definitivamente” il contenzioso relativo al tributo - trova la sua giustificazione in identiche ragioni di antieconomicità della riscossione, rafforzate da una previsione sostanzialmente non favorevole riguardo all'esito di quel contenzioso insorto “tra amministrazione e contribuenti anche in relazione all'interpretazione dell'art. 51 della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 5”, che aveva ricollegato l'obbligo di pagamento della tassa annuale alla effettiva raccolta dei tartufi piuttosto che alla mera titolarità della relativa concessione.

«Se tale è, dunque, la *ratio* della norma impugnata, nessuna lesione può derivarne all'art. 3 Cost., né sotto il profilo della ragionevolezza, essendo certo non manifestamente irragionevole che la regione rinunci a coltivare un contenzioso per la stessa economicamente dannoso e comunque dagli esiti prevedibilmente sfavorevoli all'ente impositore, né sotto il profilo del principio di egualianza,

⁷ Sulla natura di quest'ultima imposta, v. *infra*, paragrafo 4.3.

non potendo considerarsi omogenee le situazioni dei contribuenti che abbiano spontaneamente riconosciuto l'esistenza dell'obbligo tributario rispetto a quelle di coloro che invece lo abbiano contestato, sulla base di una norma che sembra porre a carico dell'ente concedente un onere probatorio particolarmente gravoso (quale è quello di dimostrare l'effettivo svolgimento, nell'anno, di attività di ricerca e raccolta di tartufi).

«Deve infine escludersi che risulti in concreto violato un principio generale del sistema tributario, quale sarebbe [...] quello della irrinunciabilità al credito tributario. Il senso della norma impugnata, per quanto si è sin qui osservato, non è infatti quello di una generalizzata rinuncia a crediti già maturati, dovendo, invece, ritenersi limitato alla cessazione, per le ragioni già viste, di un contenzioso, in atto o potenziale, relativo ad un tributo ormai soppresso, salvi restando gli effetti non solo dei pagamenti già eseguiti, ma anche di eventuali accertamenti divenuti definitivi in quanto non opposti».

4.2. I tributi locali

La [sentenza n. 37 del 2004](#) ha avuto modo di fissare alcuni punti fermi in tema di definizione e di disciplina dei tributi locali, riconoscendo, in linea generale, «l'impossibilità sia di accedere alla tesi [...] secondo cui la materia del “sistema tributario degli enti locali” spetterebbe già oggi alla potestà legislativa “residuale” delle Regioni; sia di accogliere le censure [...] basate sul carattere dettagliato e non di principio delle disposizioni impugnate in materia di tributi locali o devoluti agli enti locali (che si tratti dell'imposta sulla pubblicità o dell'ICI o dell'addizionale all'IRPEF)». Nel caso di specie, le norme impugnate recavano «modifiche particolari ad aspetti di tali tributi che già erano oggetto di specifica disciplina in preesistenti leggi statali, e sui quali quindi il legislatore statale [...] conserva potere di intervento, fino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle Regioni e degli enti locali».

Tali enunciazioni hanno condotto alla declaratoria di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le seguenti disposizioni:

- l'art. 10, comma 1, lettera *a*), della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che sostituisce l'art. 3, comma 5, del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 (Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei Comuni e delle Province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale - articoli 1-57), concernente i termini per deliberare le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, stabilendo che «in deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 [recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»: l'art. 3 stabilisce il principio di irretroattività delle disposizioni tributarie, salvo il caso di quelle di interpretazione autentica], le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni sono deliberate entro il 31 marzo di ogni anno e si applicano a decorrere dal 1° gennaio del medesimo anno. In caso di mancata adozione della deliberazione, si intendono prorogate di anno in anno»;

la disposizione concerne «la modifica (non la statuizione *ex novo*) del termine per deliberare le variazioni delle tariffe», per cui, a parte quanto detto sulla perdurante competenza statale in materia, «si può osservare che lo spostamento del termine al 31 marzo di ogni anno, con la previsione di una efficacia retroattiva delle deliberazioni a decorrere dal 1° gennaio dello stesso anno, comporta altresì la deroga - espressamente disposta dalla norma

impugnata - al principio generale sancito dalla legge statale sul c.d. statuto del contribuente, che esclude di regola l'efficacia retroattiva delle modifiche introdotte nella disciplina dei tributi»;

- l'art. 10, comma 1, lettera *b*), della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che, sopprimendo le parole «delle prime tre classi» nell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 507 del 1993, estende a tutti i Comuni, anziché a quelli delle sole prime tre classi (con popolazione di oltre 30.000 abitanti), la facoltà di suddividere, agli effetti dell'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, le località del proprio territorio in due categorie in relazione alla loro importanza, applicando alla categoria speciale una maggiorazione fino al centocinquanta per cento della tariffa normale;
la norma si pone come «meramente facoltizzante», tale, quindi, da «allarga[re], e non restringe[re], l'autonomia dei Comuni»;
- l'art. 10, comma 1, lettera *c*), della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che aggiunge un comma 1-*bis* all'art. 17 del decreto legislativo n. 507 del 1993, concernente le esenzioni dall'imposta sulla pubblicità, in cui si stabilisce che «l'imposta non è dovuta per le insegne di esercizio di attività commerciali e di produzione di beni o servizi che contraddistinguono la sede ove si svolge l'attività cui si riferiscono, di superficie complessiva fino a 5 metri quadrati. I Comuni, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 [riguardante la potestà regolamentare generale delle Province e dei Comuni in materia di entrate, anche tributarie], possono prevedere l'esenzione dal pagamento dell'imposta per le insegne di esercizio anche di superficie complessiva superiore al limite di cui al periodo precedente»;
la norma non riguarda, come ritenuto dalla regione ricorrente, il «governo del territorio», bensì la disciplina dell'imposta sulla pubblicità; essa «non rappresenta una novità assoluta nell'ordinamento, ma va ad integrare la disciplina di altre esenzioni affini, già previste per la pubblicità all'interno o all'ingresso di locali adibiti alla vendita di beni o alla prestazione di servizi: esenzioni la cui disciplina [...] fa ancora capo alla legislazione statale»;
- l'art. 27, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (che reca una disposizione che sostituisce l'art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in tema di regole di bilancio per le Regioni, le Province e i Comuni, statuendo che il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione, anziché entro la data di effettiva approvazione del bilancio), per il quale valgono le considerazioni svolte con riferimento all'art. 10, comma 1, lettera *a*), della legge 28 dicembre 2001, n. 448, anch'esso relativo a modifica di termini per deliberare le tariffe di tributi locali;
- l'art. 27, comma 9, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che (analogamente a quanto ad altro proposito disposto dal comma 8 precitato) differisce - in espressa deroga, ancora una volta, al principio, espresso nell'art. 3, comma 3, dello statuto dei diritti del contribuente, secondo cui non possono essere prorogati i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta - i termini, fissati dalla legge statale, per la liquidazione e l'accertamento dell'ICI limitatamente alle annualità d'imposta successive al 1998 (primo periodo del comma 9) o al 1997 (secondo periodo).

Nell'ambito della disciplina della finanza locale, una particolare attenzione è stata dedicata ai c.d. «sovracanoni», derivanti dall'utilizzo di acque pubbliche, la cui natura tributaria locale è stata affermata, nel nuovo quadro costituzionale, a far tempo dalla [sentenza n. 533 del 2002](#): «poiché sono qualificabili come prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici, non correlata alla

utilizzazione dell'acqua pubblica, i sovraccanoni costituiscono [...] elementi della finanza comunale e pertanto attengono alla materia della finanza locale. In tale materia, a mente dell'art. 80 dello statuto di autonomia, le Province autonome di Trento e di Bolzano dispongono di una potestà legislativa di tipo concorrente, soggetta al limite dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi statali. E tali limiti non sono venuti meno per effetto della clausola di estensione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Le materie nelle quali deve essere attratta la attuale disciplina dei sovraccanoni, e cioè la “armonizzazione dei bilanci pubblici” e il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, sono infatti qualificate dall'art. 117, terzo comma, Cost. come materie di potestà concorrente. Pur dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, dunque, la legislazione provinciale impugnata è da considerare espressione di potestà legislativa ripartita».

Sulla scorta di quanto affermato, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19, il quale, nel prevedere che i sovraccanoni fossero riscossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, con conseguente loro sottrazione, «non importa se solo temporanea», ai consorzi di Comuni del bacino imbrifero montano, ledeva (unitamente al principio della legislazione statale che prevede la destinazione del sovraccanone a un fondo comune gestito dai consorzi per finalità di promozione dello sviluppo economico e sociale delle popolazioni interessate e per la realizzazione delle opere che si rendano necessarie per rimediare alla alterazione del corso naturale delle acque causata dalla loro regimazione artificiale), anche l'autonomia finanziaria dei Comuni e, mediamente, della Regione Veneto (in cui il consorzio in questione in parte si colloca), che vedeva privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria (la decisione resa è stata alla base della successiva declaratoria, pronunciata con la [ordinanza n. 21 del 2004](#), di cessazione della materia del contendere del conflitto tra enti avente ad oggetto due delibere della Giunta provinciale di Bolzano, entrambe relative ai sovraccanoni annui dovuti dai concessionari di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico).

Aspetti della disciplina dei sovraccanoni per l'utilizzo di acque pubbliche sono stati esaminati in altre due decisioni:

- nella [sentenza n. 37 del 2004](#), è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 27, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il quale prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2002, le basi di calcolo dei sovraccanoni dovuti ai Comuni, o ai consorzi obbligatori tra essi costituiti, compresi nel relativo bacino imbrifero montano, dai concessionari delle derivazioni d'acqua per produzioni di forza motrice con potenza nominale media superiore a 220 chilowatt e dei sovraccanoni dovuti dagli stessi concessionari, ai sensi dell'art. 53 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, a favore dei Comuni rivieraschi e delle rispettive Province «sono fissate rispettivamente in 13 euro e 3,50 euro, fermo restando per gli anni a seguire l'aggiornamento biennale previsto», attraverso decreti del Ministro dei lavori pubblici o di quello delle finanze, dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1980, n. 925; al riguardo, la Corte ha sottolineato che «la misura dei sovraccanoni in questione è stabilita dalla legge statale (artt. 1 e 2 della legge n. 925 del 1980), che prevede altresì un procedimento per il loro aggiornamento biennale sulla base dei dati ISTAT sull'andamento del costo della vita (art. 3)»; la norma impugnata, che fissa *ex novo* le basi di calcolo dei sovraccanoni, facendo peraltro salva per gli anni a venire l'applicazione del predetto meccanismo di aggiornamento, «interviene dunque su una materia già interamente regolata dalla legge dello Stato, la cui competenza, fino all'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, resta ferma»;
- nella [sentenza n. 261 del 2004](#), si è ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 10, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che ha

ulteriormente modificato le basi di calcolo dei sovraccanoni, fissando i nuovi importi in 18 euro e 4,50 euro; contestualmente, la Corte ha avuto modo di precisare che il legislatore, in sede di attuazione del nuovo art. 119, «dovrà coordinare l’insieme della finanza pubblica», e, a tal fine, «dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»; in attesa del predetto intervento legislativo, è comunque «da ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificate, anche nel dettaglio, della disciplina dei sovraccanoni in questione».

4.3. La compartecipazione degli enti infrastatali al gettito dei tributi statali ...

Nella [sentenza n. 17 del 2004](#), è stato riconosciuto, in linea generale, che, dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, «il modello di finanziamento della finanza regionale è incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali e non più su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato».

Una siffatta enunciazione, valida anche per la finanza locale, si coniuga, sul piano operativo della modulazione della compartecipazione, con quelle contenute nella [sentenza n. 381 del 2004](#) («lo Stato può disporre in merito alla disciplina dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale [...], purché non sia alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte», circostanza, quest’ultima, che non era emersa nel giudizio⁸) e nella [sentenza n. 431 del 2004](#) («deve ritenersi non condivisibile la tesi secondo cui ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale - diversamente - verrebbe ad essere depauperata»; ciò in quanto non può essere effettuata «una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificate del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni»).

Nell’ambito della compartecipazione al gettito di tributi statali, una particolare attenzione è stata dedicata, anche in conseguenza delle difficoltà classificatorie, alla addizionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), la cui disciplina è stata così ricostruita nella [sentenza n. 37 del 2004](#): «l’addizionale comunale all’imposta sul reddito delle persone fisiche, istituita dall’art. 1 del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360, e poi trasformata in addizionale provinciale e comunale (art. 12 della legge 13 maggio 1999, n. 133), costituisce un’entrata tributaria istituita e fondamentalmente disciplinata dalla legge statale, anche se devoluta, quanto al gettito, agli enti locali con riguardo ai redditi prodotti nei rispettivi territori. L’art. 1, comma 2, del decreto legislativo istitutivo prevede che l’aliquota dell’addizionale (successivamente definita “di compartecipazione dell’addizionale”: art. 12 della legge n. 133 del 1999) sia stabilita con decreti del Ministro delle finanze, conseguentemente determinando la equivalente riduzione delle aliquote del tributo erariale. Il comma 7 dell’art. 1 del medesimo decreto legislativo disciplinava le modalità di attribuzione delle

⁸ Con la sentenza di cui nel testo si è dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che introduce modifiche dell’imponibile IRPEF, consentendo una quota di deduzione incidente, inevitabilmente, anche sull’addizionale (sull’addizionale IRPEF, v. *amplius, infra*, in questo paragrafo).

somme agli enti locali, in acconto sulla base dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi dell'anno precedente, e in sede di conguaglio in base ai dati sulle dichiarazioni dell'anno di riferimento». A quest'ultima disciplina, l'art. 25, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, ha recato «modifiche intese a stabilire che i versamenti agli enti locali [siano] effettuati “sulla base dei dati statistici più recenti forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze”, quanto ai versamenti in acconto, e “sulla base dei dati statistici relativi all'anno precedente, forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze”, quanto all'attribuzione definitiva e a conguaglio».

Proprio di queste ultime modifiche si faceva, nella specie, questione. Nel pronunciare l'infondatezza delle censure mosse in relazione alla asserita violazione del «principio di certezza delle risorse finanziarie sotteso all'art. 119, secondo comma, della Costituzione», la Corte ha rilevato che «trattandosi di un'addizionale istituita e regolata dalla legge dello Stato, resta, in linea di principio, nella disponibilità del legislatore statale disciplinare le modalità della attribuzione del gettito».

Nell'*iter* argomentativo, si è sottolineato che «la istituzione e la disciplina dell'addizionale sono state finalizzate sia a fornire agli enti locali una risorsa aggiuntiva atta a finanziare nuovi compiti e funzioni trasferiti, sia ad attribuire loro una forma di potestà impositiva autonoma, con una sia pure limitata possibilità di accrescere l'aliquota, per finanziare la generalità delle loro funzioni, in sostituzione di trasferimenti dal bilancio dello Stato (cfr. art. 48, comma 10, lettere *b* e *d*, e comma 11, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; art. 1, commi 2 e 3, e art. 2, comma 3-bis, del d.lgs. n. 360 del 1998). In tal modo la logica di una compartecipazione degli enti locali al gettito (sia pure “riferibile al loro territorio”: art. 119, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione) di un tributo erariale viene a sovrapporsi e in parte a confondersi con quella di una forma di potestà impositiva autonoma, che per sua natura non può che esercitarsi sulla base imponibile esistente nel territorio di ciascun ente».

Constatata la collocazione non pienamente riconducibile né nel novero dei tributi propri locali né in quello della compartecipazione al gettito di tributi statali, si è dato atto che «il riferimento della norma impugnata ai dati statistici finisce per allontanare ulteriormente la disciplina concreta dell'addizionale dal modello di un tributo riscosso da ciascun ente nel proprio territorio, spostandolo verso quello di un riparto fra gli enti del gettito del tributo». Tuttavia, si è ritenuto che ciò non fosse sufficiente «a determinare una sostanziale alterazione *in pejus* dell'autonomia finanziaria di cui gli enti locali già fruivano», né che venisse «compromessa in maniera significativa la certezza delle entrate, anche tenendo conto che la stessa disposizione censurata aggiunge che “con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, possono essere stabilite ulteriori modalità per eseguire la ripartizione”».

L'enucleazione dei principi di cui sopra hanno guidato - sempre nella [sentenza n. 37 del 2004](#) - la Corte anche nella decisione di rigetto delle censure concernenti l'art. 25, comma 5, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che ha modificato l'art. 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Il comma 1 di quest'ultimo articolo prevedeva che i decreti ministeriali destinati a stabilire l'aliquota di compartecipazione all'addizionale IRPEF, per la parte non connessa all'effettivo trasferimento di nuovi compiti e funzioni, e compensata da una corrispondente riduzione dei trasferimenti ordinari ai Comuni, fossero emanati entro il 30 novembre 2001. Il successivo comma 3 del medesimo art. 67 istituiva per l'anno 2002, per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, una compartecipazione al gettito dell'IRPEF nella misura del 4,5 per cento del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello Stato per il 2001, ripartita tra i Comuni dal Ministero delle finanze in proporzione all'ammontare, risultante sulla base dei dati disponibili, dell'imposta netta dovuta dai contribuenti, distribuito territorialmente in funzione del domicilio fiscale. I trasferimenti erariali a ciascun Comune erano ridotti in misura pari al gettito spettante della compartecipazione

(comma 4). Il comma 5 regolava le modalità di erogazione della compartecipazione, in quattro rate di cui le due prime sulla base dei dati previsionali e le altre sulla base dei dati di consuntivo del 2001, con i relativi conguagli.

Le modifiche che l’impugnato art. 25, comma 5, della legge n. 448 del 2001, ha apportato a tale disciplina si sono sostanziate (i) nel differimento dal 30 novembre 2001 al 30 novembre 2002 del termine per l’emanazione dei decreti relativi all’aliquota di compartecipazione all’addizionale (comma 5, lettera a); (ii) nell’estensione al 2003 del regime transitorio già previsto per il 2002 dall’art. 67 della legge n. 388 del 2000; (iii) nella previsione che, per il 2002, il gettito fosse ripartito tra i Comuni «sulla base dei dati statistici più recenti» forniti dal Ministero dell’economia, e che nel caso in cui il livello dei trasferimenti spettanti ai singoli enti fosse risultato insufficiente a consentire il recupero integrale della compartecipazione, questa sarebbe stata corrisposta al singolo ente nei limiti dei trasferimenti spettanti per l’anno; (iv) nello spostamento al 2002-2003 dei riferimenti temporali per gli adempimenti, invariati, relativi all’erogazione del gettito della compartecipazione ai Comuni.

Nel replicare alle censure concernenti la violazione dell’art. 119 della Costituzione derivante (a) dall’allungamento del periodo transitorio, (b) dalla creazione di una situazione di incertezza per l’utilizzo di criteri di calcolo basati sui «dati statistici più recenti» e (c) dalla riduzione della compartecipazione entro i limiti dei trasferimenti erariali spettanti ai singoli enti, la Corte ha (a) ribadito che al legislatore statale, cui fa tuttora capo l’intera disciplina legislativa del tributo, spetta la potestà di regolare, anche in termini temporali più ampi, la fase di transizione al nuovo sistema, (b) sottolineato che il riferimento ai dati statistici più recenti, anziché a quelli reali, può apparire più facilmente giustificabile ai fini del riparto di quella che è configurata chiaramente come una compartecipazione al gettito del tributo erariale e (c) rilevato che la nuova norma non fa che assicurare in modo più pieno tale invarianza, facendo corrispondere l’ammontare della compartecipazione attribuita a quello dei trasferimenti da ridurre, anche quando questi spettassero in misura inferiore al gettito della compartecipazione teoricamente prevista a favore del singolo Comune.

4.4. ... ed il perdurare dei meccanismi di trasferimento dallo Stato agli enti infrastruttuali

L’inattuazione dell’art. 119 della Costituzione ha comportato il perdurare del meccanismo dei trasferimenti finanziari diretti da parte dello Stato a beneficio delle regioni e degli enti locali. In ordine a questo sistema di finanziamento, la [sentenza n. 17 del 2004](#) ha evidenziato che «per le residue quote di finanza “derivata” che ancora alimentano la finanza regionale, la semplice circostanza della riduzione dei trasferimenti e stanziamenti statali a seguito di entrate proprie, nel quadro del recupero di efficienza e di mezzi finanziari eventualmente indotti dalla disposizione censurata, a seguito di libere scelte affidate alle Regioni, non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell’autonomia finanziaria regionale» (conformemente, con la [sentenza n. 36 del 2004](#) si è precisato che «non si può negare allo Stato, in linea generale, la potestà di commisurare i trasferimenti a favore degli enti locali alle effettive necessità finanziarie, ragionevolmente apprezzate»).

In relazione a questo principio, è stata pronunciata, nella [sentenza n. 17 del 2004](#), l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 29, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (secondo cui le amministrazioni pubbliche possono ricorrere a forme di autofinanziamento, grazie alle entrate proprie derivanti dalla cessione dei servizi prodotti o dalla compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio, al fine di ridurre gli stanziamenti pubblici a carico del bilancio dello Stato), la cui eventuale applicazione, peraltro, «per la sua natura di norma di principio e per la interpretazione che deve essere data al necessario presupposto

compensativo di corrispondenti entrate proprie regionali, è tale da non poter comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale»⁹.

Una applicazione particolare del potere dello Stato di modulazione dei trasferimenti erariali è stata sottoposta allo scrutinio della Corte nei giudizi conclusi con la [sentenza n. 17 del 2004](#). Il riferimento va all'art. 27, comma 11, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il quale dispone che, «nel caso in cui l'imposta relativa a fabbricati del gruppo catastale D, in precedenza versata ad un unico Comune in base a valori di bilancio unitariamente considerati, sia successivamente da versare a più Comuni a seguito dell'attribuzione di separate rendite catastali per le parti insistenti su territori di Comuni diversi, i Comuni interessati sono tenuti a regolare mediante accordo i rapporti finanziari relativi, delegando il Ministero dell'interno ad effettuare le necessarie variazioni dell'importo a ciascuno spettante a titolo di trasferimenti erariali, senza oneri per lo Stato». Tale disposizione «non fa che regolare l'ipotesi particolare in cui l'ICI relativa a detti fabbricati, in precedenza versata ad un unico Comune, sia successivamente da versare a più Comuni, a seguito della attribuzione di separate rendite per le parti insistenti sui rispettivi territori». In quest'ottica, si giustificano le previsioni di un accordo fra i Comuni interessati e di una delega da parte degli stessi al Ministero dell'interno per effettuare le necessarie variazioni degli importi spettanti a titolo di trasferimenti erariali: siffatte previsioni non possono che far capo alla legislazione dello Stato, andando ad incidere su una disciplina che è di stretta pertinenza statale. Il sistema catastale, infatti, «compresi i criteri e le procedure per la determinazione delle relative rendite, che costituiscono anche la base imponibile a cui è commisurata, per i fabbricati iscritti o iscrivibili in catasto, l'imposta comunale sugli immobili [...] è e resta tuttora di competenza del legislatore statale. Nella specie, l'art. 64, commi 1 e 2, della legge n. 388 del 2000 ha previsto che, in correlazione con il procedimento di autodeterminazione provvisoria delle rendite catastali dei fabbricati di categoria D, cioè degli immobili “a destinazione speciale”, industriale o commerciale, i minori introiti relativi all'ICI conseguiti dai Comuni per effetto dei minori imponibili derivanti da tale autodeterminazione siano compensati da un corrispondente aumento dei trasferimenti statali se di importo superiore a lire 3 milioni e allo 0,5 per cento della spesa corrente prevista per ciascun anno; e che tali trasferimenti siano invece ridotti qualora ai Comuni che ne beneficiano derivino, per effetto della determinazione definitiva delle rendite catastali, introiti superiori del 30 per cento o più rispetto a quelli conseguiti prima dell'autodeterminazione provvisoria».

Con precipuo riguardo alle modalità concretamente attuative dei trasferimenti erariali, la Corte ha avuto modo di scrutinare l'art. 30, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante la previsione di un procedimento di ricognizione dei trasferimenti erariali di parte corrente, di una loro successiva confluenza in un fondo unico, nonché della determinazione di criteri di riparto ad opera di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La [sentenza n. 320 del 2004](#) ha interpretato tale disposizione come «finalizzata ad introdurre in via transitoria una parziale razionalizzazione di alcuni tipi di trasferimenti erariali alle Regioni, inoltre con la previsione di un necessario consenso della Conferenza unificata sulle eventuali determinazioni governative (peraltro finora - a quanto risulta - mai intervenute neppure per ciò che concerne la fase della ricognizione)», tale quindi da non sostanziare «un improvviso esercizio da parte statale del potere legislativo in tema di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, dal momento che, invece, si tratta di una disciplina transitoria in vista dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione».

⁹ Sullo scrutinio di costituzionalità della disposizione di cui nel testo, v. anche *supra*, par. 3, *sub (e)*.

Anche la concreta disciplina dei criteri di riparto da parte di organi statali del Fondo di offerta turistica di cui all'art. 30, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è stato oggetto di impugnazione per violazione dell'art. 119 della Costituzione. La [sentenza n. 320 del 2004](#) si è pronunciata nel senso della non fondatezza, la quale è stata motivata in ragione del fatto che la norma impugnata modifica l'utilizzazione di parte del fondo e non prevede nuove finalità per tale fondo. In sostanza, essa si limita a modificare - in termini non peggiorativi per l'autonomia finanziaria regionale, quale disciplinata in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost. - le modalità di riparto del 30 per cento del fondo già previsto dall'art. 6 della legge n. 135 del 2001 (quota la cui distribuzione era originariamente lasciata alla valutazione discrezionale delle richieste regionali da parte del Ministero sentita la Conferenza unificata) rendendole omogenee, e quindi rinviando ad un decreto ministeriale, «previa intesa in sede di Conferenza unificata», la determinazione dei criteri e delle modalità della sua ripartizione fra le Regioni e le Province autonome¹⁰.

Peculiari modalità attuative per la determinazione dei flussi di cassa sono state oggetto della [sentenza n. 353 del 2004](#). L'art. 29, comma 18, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, prevede che, fino a quando non sia raggiunto un accordo tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano con il Ministero dell'economia e delle finanze, per gli esercizi 2003, 2004 e 2005, in merito al livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze determini «i flussi di cassa verso gli enti», «in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2003-2005».

La disposizione, impugnata nella parte in cui consente al Ministro dell'economia di agire, provvisoriamente, in via autonoma, è stata dalla Corte ritenuta in linea con il rispetto dell'autonomia delle regioni differenziate. In effetti, «pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie (cfr. art. 29, comma 2, della stessa legge n. 289 del 2002), anche alle Regioni speciali, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale [...], sono chiamati a concorrere».

Peraltro, «il potere di determinare transitoriamente i flussi di cassa può [...] essere esercitato solo in correlazione e al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione».

Se, dunque, il potere di determinare i flussi di cassa verso gli enti, al fine di limitarne indirettamente la spesa, fosse esercitabile, sia pure transitoriamente, in via amministrativa dal Ministro al di fuori di criteri e limiti sostanziali, esso risulterebbe lesivo dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi, risolvendosi in un «anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale». Nella specie, tuttavia, la Corte ha ritenuto che «il potere attribuito al Ministro dalla norma impugnata non abbia siffatta caratteristica di ampia discrezionalità»¹¹: non solo la stessa

¹⁰ Ancora la [sentenza n. 353 del 2004](#) ha dato conto dell'impugnazione dell'art. 30, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (che disciplina la ripartizione fra le Regioni dell'importo, determinato per legge, corrispondente alla perdita del gettito corrispondente alla riduzione dell'accisa sulla benzina), motivata sul rilievo che per gli atti governativi di riparto si è previsto un coinvolgimento soltanto a livello consultivo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni. La Corte ha tuttavia pronunciato una decisione di cessazione della materia del contendere, «dal momento che l'attuazione di questa disposizione [...] si è esaurita mediante l'adozione di due decreti ministeriali adottati con il parere unanime favorevole dei rappresentanti delle Regioni».

¹¹ In ragione di ciò, è stata altresì dichiarata infondata la censura subordinata circa l'attribuzione al singolo Ministro – e non al Governo nella sua collegialità – di un potere assolutamente esercitabile sulla base di un'ampia discrezionalità politica.

norma lo vincola agli «obiettivi di finanza pubblica per il triennio», come definiti tra l’altro dal documento annuale di programmazione economico-finanziaria; ma, collocandosi la previsione nel quadro del «patto di stabilità interno», non possono non valere, come limiti di detta discrezionalità, i vincoli quantitativi alla crescita della spesa che la stessa legge fissa per le Regioni ordinarie.

5. Gli interventi finanziari diretti dello Stato

Uno dei temi sui quali la Corte costituzionale è stata più frequentemente chiamata ad intervenire è quello relativo ai finanziamenti diretti da parte dello Stato a favore di enti infrastrutтуali o di privati.

Sin dalle prime decisioni pronunciate in materia, sono stati enucleati alcuni principi-cardine cui tali finanziamenti debbono sottostare. Per la portata generale delle affermazioni contenute, può segnalarsi, *ex plurimis*, la [sentenza n. 16 del 2004](#): «per quanto attiene alle funzioni amministrative, la legge statale non è 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 (articolo 117, secondo comma, lettera *p*). Per il resto, 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.

«Sul piano finanziario, in base al nuovo articolo 119, gli enti locali e le Regioni hanno “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (primo comma) e godono di “risorse autonome” (secondo comma). Tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio, e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi “senza vincoli di destinazione”, sono le risorse che debbono consentire a Regioni ed enti locali di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (secondo, terzo e quarto comma). Per il resto, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali “in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni” per gli scopi indicati, o “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” (quinto comma).

«In questo contesto, non possono trovare oggi 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.

«Gli interventi speciali previsti dall’articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni). L’esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all’interno del proprio territorio.

«Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni

degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza».

Queste affermazioni sono state espressamente riprese in alcune decisioni successive (ad esempio, nella [sentenza n. 49 del 2004](#), nella [sentenza n. 423 del 2004](#) e nella [sentenza n. 222 del 2005](#)), alcune delle quali hanno ulteriormente precisato che «il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze» (così la [sentenza n. 51 del 2005](#), la [sentenza n. 77 del 2005](#) e la [sentenza n. 242 del 2005](#), ma v. già la [sentenza n. 320 del 2004](#) e la [sentenza n. 423 del 2004](#)). A quest'ultimo riguardo, può segnalarsi [sentenza n. 242 del 2005](#), ai termini della quale «appare irrilevante il fatto che l'intervento finanziario previsto dalla disciplina [...] sia posto in essere tramite l'istituzione di un fondo affidato alla gestione di un soggetto di diritto privato» (nella specie, incaricato di operare nella materia dello sviluppo economico attraverso l'acquisizione temporanea di quote minoritarie del capitale di imprese produttive).

I principi enucleabili dall'insieme di queste decisioni sono stati i cardini sui quali si è sviluppata la (ormai piuttosto cospicua) giurisprudenza in ordine alle diverse tipologie di finanziamento.

Di seguito, si riportano i passaggi essenziali dell'*iter* argomentativo delle decisioni emanate in materia di finanziamenti statali. La multiformità della legislazione oggetto di scrutinio da parte della Corte consiglia di operare una segmentazione che, senza indulgere su aspetti eccessivamente di dettaglio, possa comunque dar conto dei principali orientamenti giurisprudenziali. All'uopo, il criterio seguito si ispira al riparto di materie disegnato dall'art. 117 della Costituzione, come concretizzato nella prassi interpretativa della Corte costituzionale.

5.1. I finanziamenti nelle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, della Costituzione)

i) L'operare congiunto delle competenze in materia di «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (lettera a) e di «tutela della concorrenza» (lettera e)

Concessione di contributi alle imprese del settore produttivo tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero

La [sentenza n. 14 del 2004](#) ha avuto ad oggetto l'art. 59 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il quale dispone un aumento, pari a 1,50 milioni di euro per l'anno 2002 e ad 1 milione di euro per l'anno 2003, dello stanziamento (di lire 110 miliardi) già previsto dall'art. 103, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per la concessione di contributi in conto capitale nei limiti degli aiuti *de minimis* per il settore produttivo tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero, finalizzando tali somme alla realizzazione di progetti consortili adottati da enti pubblici o da soggetti privati per la formazione e la valorizzazione degli stilisti.

L'impugnativa regionale muoveva dal presupposto che allo Stato non sarebbe consentito alcun intervento diretto a sostegno delle imprese e della produzione, in quanto la materia sarebbe riservata «alla potestà legislativa regionale residuale o, tutt'al più, rientrante nella competenza

concorrente del “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”».

La titolarità, in astratto, di una specifica competenza dello Stato in materia di aiuti alle imprese risulta dal congiunto operare delle lettere a) ed e) del secondo comma dell’art. 117 Cost.».

Le misure di sostegno alle imprese se viste nel loro insieme sono suscettibili di assumere rilevanza sul piano macroeconomico e di superare, quindi, lo scrutinio di costituzionalità

Possibilità di riconoscere gli indici della dimensione macroeconomica dell’intervento sia nel fatto che gli aiuti sono estesi all’intero territorio nazionale ed accessibili, a tutti gli operatori dei settori interessati sia nella circostanza che le misure sono destinate ad agire simultaneamente, senza discontinuità temporali e territoriali che ne attenuino l’impatto sull’economia nazionale.

La manovra di sostegno è mirata ad uno sviluppo equilibrato del sistema produttivo nazionale, per assicurargli competitività in vista della realizzazione del mercato unico europeo;

Possibilità per le Regioni di effettuare interventi finanziari aggiuntivi a sostegno delle imprese operanti nel loro territorio

La Corte ha negato la fondatezza di tale assunto, «poiché lo Stato, lungi dall’essere privo della potestà di intervenire sul mercato con proprie misure, è titolare, in astratto, di una specifica competenza in materia di aiuti che risulta dal congiunto operare delle lettere a) ed e) del secondo comma dell’art. 117 Cost.».

Le misure di sostegno alle imprese in questione, singolarmente considerate, possono apparire di entità tale da non trascendere l’ambito regionale, ma viste nel loro insieme sono suscettibili di assumere rilevanza sul piano macroeconomico e di superare, quindi, lo scrutinio di costituzionalità. Nella fattispecie, «a parte il rilievo che

assumono, nel sistema produttivo nazionale, i settori di riferimento (calzaturiero, abbigliamento e tessile), ciò che di per sé non esclude la competenza regionale, è possibile riconoscere indici della dimensione macroeconomica dell’intervento sia nel fatto che gli aiuti sono estesi all’intero territorio nazionale ed accessibili, su base concorsuale, a tutti gli operatori dei settori interessati, quindi non limitati a questa o quella particolare zona di produzione; sia nella circostanza che le misure medesime sono destinate ad agire simultaneamente, senza che tra un aiuto e l’altro vi siano discontinuità temporali e territoriali che ne attenuino l’impatto sull’economia nazionale».

In quest’ottica, assume rilevanza che la circostanza che l’intervento statale previsto dalla disposizione censurata viene a realizzarsi a carico del «Fondo speciale rotativo per l’innovazione tecnologica», di cui all’art. 14 della legge n. 46 del 1982, e cioè di quel fondo con la cui istituzione e riserva di gestione allo Stato il legislatore si è prefisso «obiettivi di politica economica che, inquadrando gli specifici interventi in una cornice complessivamente unitaria, garantiscano l’egualianza delle condizioni a tutte le piccole imprese, con una manovra di sostegno mirata ad uno sviluppo equilibrato del sistema produttivo nazionale, per assicurargli competitività in vista della realizzazione del

mercato unico europeo»; senza peraltro disconoscere alle Regioni la possibilità di effettuare interventi finanziari aggiuntivi a sostegno delle imprese operanti nel loro territorio (sentenza n. 427 del 1992).

L’art. 117 Cost. e il tipo di riparto di funzioni fra Stato e Regioni sopra delineato si pone, del resto, in linea di continuità con quanto era già previsto dal d.lgs. n. 112 del 1998, che ha mantenuto in capo allo Stato il potere di adottare misure in taluni settori rilevanti o strategici dell’economia nazionale, e tra queste anche la gestione del

La formulazione della lettera e) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, è il prodotto della pregressa tendenza all'ampliamento delle autonomie (d.lgs. 112/1998) da cui non era però disgiunta la preoccupazione di preservare significativi ambiti di indirizzo statale in campo economico

predetto fondo (art. 18, lettera *q*), rendendo in tal modo evidente l'obiettivo di conservare allo Stato scelte fondamentali di politica economica.

La formulazione della lettera *e*) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, è essa stessa il prodotto di questa tendenza all'ampliamento delle autonomie, «da cui non era però disgiunta la preoccupazione di preservare significativi ambiti di indirizzo statale in campo economico». Del pari, al medesimo indirizzo si inscrive la disposizione censurata, «la quale interseca le competenze regionali senza violarle», se è vero che «nell'esercizio delle loro attribuzioni [...] le Regioni [...], ben potranno intervenire con misure (non esclusa la concessione di aiuti *de minimis*, secondo la normativa comunitaria) calibrate sul proprio ambito territoriale per incentivare lo sviluppo economico».

Da quanto precede risulta che «nessun *vulnus* è arrecato all'art. 119 Cost., giacché lo stanziamento previsto dall'art. 59 denunciato non viene sottratto al trasferimento alle Regioni, a copertura delle loro funzioni ordinarie, ma è attinto dalla finanza statale per l'esercizio di una competenza propria dello Stato».

ii) La competenza in materia di «mercati finanziari» (lettera e)

Istituto del prestito fiduciario in favore degli studenti capaci e meritevoli

L'art. 4, commi da 99 a 103, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, introduce l'istituto del prestito fiduciario, quale strumento di finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli, in sostituzione del prestito d'onore di cui all'art. 16 della legge 2 dicembre 1991, n. 390 (Norme sul diritto agli studi universitari). Si prevede, in particolare, l'istituzione di un fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di tali prestiti, concessi dalle banche e dagli altri intermediari finanziari, ed utilizzabile anche per corrispondere contributi in conto interessi agli studenti privi di mezzi ed agli studenti nelle stesse condizioni residenti nelle aree sottoutilizzate di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Si dispone, infine, che tale fondo sia gestito da Sviluppo Italia S.p.a., sulla base di criteri ed indirizzi stabiliti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni.

La [sentenza n. 308 del 2004](#) ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale di tali disposizioni, motivata sull'assunto che l'art. 119 della Costituzione non consentirebbe allo Stato la creazione di fondi speciali, gestiti a livello centrale, in materie appartenenti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni.

Spetta allo Stato la istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari, trattandosi di materia esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio gestito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari

La Corte ha rilevato, al riguardo, che «l'istituto del prestito fiduciario per il finanziamento degli studi, quale delineato dalle norme impugnate, si sostanzia - quanto al suo profilo finanziario - in una (nuova) ipotesi di mutuo agevolato, caratterizzato dalla particolare finalità perseguita (il finanziamento degli studi), erogato dalle banche o dagli altri intermediari finanziari in favore di soggetti individuati in via generale dalla legge esclusivamente in funzione delle loro particolari attitudini personali (gli studenti capaci e meritevoli)». Sotto tale profilo, si è stabilito che la regolamentazione dell'istituto «spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per quanto concerne la istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari, trattandosi di materia esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio gestito dalle

Costituisce disposizione di principio, attinente al profilo dell'istruzione, la previsione di concessione dei prestiti in favore degli studenti capaci e meritevoli.

banche e dagli altri intermediari finanziari ed impiegato nelle suddette operazioni di mutuo; mentre, d'altro canto, deve qualificarsi mera disposizione di principio quella attinente al profilo dell'istruzione (e cioè la previsione di concessione dei prestiti in favore degli studenti capaci e meritevoli)».

Se, dunque, le norme relative alla definizione del prestito fiduciario ed alla istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie per gli istituti mutuanti risultano immuni dalle censure formulate dalle regioni ricorrenti, in quanto non comportano alcuna invasione delle competenze legislative regionali né violano l'autonomia finanziaria delle Regioni, non altrettanto può dirsi in merito ai profili della disciplina riguardanti la gestione del fondo istituito al fine di garantire il rimborso dei prestiti.

Le modalità di utilizzo del fondo di garanzia, attenendo alla materia della istruzione, di competenza concorrente, comporta un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto titolari di potestà legislativa nella specifica materia. Conseguente illegittimità delle previsioni di legge che riservano «ogni potere decisionale ad organi dello Stato, assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo.

Le modalità di utilizzo del fondo di garanzia - e, di riflesso, delle risorse messe a disposizione dal sistema bancario - attingono, infatti, la materia della istruzione, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, «comportando scelte discrezionali relativamente ai criteri di individuazione degli studenti capaci e meritevoli e, quindi, alle stesse possibilità di accesso al prestito, costituente strumento di sostegno allo studio». Ne discende che «tale aspetto della disciplina non può [...] non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto appunto titolari di potestà legislativa nella specifica materia».

Il comma 101 dell'art. 4 impugnato non ha tenuto sufficientemente conto di questa esigenza (donda la sua illegittimità costituzionale), dal momento che ha affidato la gestione del fondo a Sviluppo Italia S.p.a. («interamente partecipata dallo Stato, “sulla base di criteri ed indirizzi stabiliti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”»), ed ha riservato «ogni potere decisionale ad organi dello Stato o ad enti ad esso comunque riferibili, assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo».

iii) La competenza in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e)

Risorse destinate al finanziamento di contratti di programma nei settori dell'agricoltura e della pesca

Con la [sentenza n. 134 del 2005](#), avente ad oggetto l'art. 4, commi 18 e 19, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, la Corte respinge le doglianze della regione ricorrente secondo cui le disposizioni impugnate violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto interverrebbero nelle materie di competenza regionale dell'agricoltura e della pesca, non realizzerebbero il finanziamento integrale delle funzioni ordinarie delle Regioni e, ove pure fosse ravvisabile l'esercizio di una competenza sussidiaria da parte dello Stato nella previsione e gestione del fondo, non prevederebbero la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini

dell'approvazione dei contratti di programma.

Al riguardo, La Corte fa presente che le disposizioni impugnate ripropongono la medesima disciplina sostanziale (art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001) già favorevolmente scrutinata dalla [sentenza n. 14 del 2004](#). Le uniche differenze, a parte l'entità dei fondi, attengono alla concentrazione delle competenze in capo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al mancato espresso riferimento alla possibilità di attivare i contratti sull'intero territorio nazionale (non facendosi peraltro più cenno ai patti territoriali, cui pure si riferiva l'art. 67 della legge n. 448 del 2001).

Ma l'elemento più significativo è dato dal fatto che la dimensione macroeconomica dell'intervento previsto dalla nuova disciplina è assicurata, come nel caso dell'art. 67 della legge n. 448 del 2001, dallo strumento usato (cfr. sentenza n. 272 del 2004) e cioè dal ricorso ai contratti di programma, i quali, come è noto, hanno la funzione, insieme ad altri strumenti che rientrano nella più lata nozione di programmazione negoziata, di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale. E non è senza significato che la programmazione negoziata rientri tra gli strumenti di politica economica previsti dal documento di programmazione economica e finanziaria per il periodo 2004-2007.

Si tratta, dunque, di interventi finanziari che rientrano nella materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione e sono di pertinenza esclusiva dello Stato.

Una volta acclarata la competenza statale in materia, risulta evidente che non lede la Regione ricorrente né l'attribuzione delle funzioni statali all'uno piuttosto che ad altro Ministero, né il trasferimento delle competenze finanziarie da uno ad altro stato di previsione del bilancio dello Stato.

E neppure vale richiamare, come fa la ricorrente, la deliberazione del CIPE in data 25 luglio 2003, la quale ha deciso di "regionalizzare" i finanziamenti in questione, nel duplice senso di reimpiegare nell'ambito del territorio regionale i finanziamenti già concessi e poi revocati e di prevedere la facoltà per la Regione di esercitare le relative funzioni amministrative. Le disposizioni legislative impugnate vanno infatti valutate *ex se* (cfr. [sentenza n. 14 del 2004](#)), senza che possano assumere alcun rilievo, ai fini del giudizio di costituzionalità, le modalità con le quali esse vengono attuate sul piano amministrativo.

Dimensione macroeconomica dell'intervento assicurata dal ricorso ai contratti di programma, i quali hanno la funzione (nell'ambito della programmazione negoziata), di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale

Interventi finanziari rientranti nella materia della tutela della concorrenza di pertinenza esclusiva dello Stato

La "regionalizzazione" degli interventi, attenendo alle modalità di erogazione dei finanziamenti (di competenza statale), non assume rilievo ai fini del giudizio di costituzionalità

**campagna promozionale stra-
ordinaria a favore del “made
in Italy”**

commi 61 e 63 della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Le censure sono fondate sul rilievo che le dimensioni finanziarie» dell'intervento statale ne escludano il carattere macro-economico ed impongano di ricondurlo, in base al criterio di prevalenza di cui alla [sentenza n. 370 del 2003](#), alla materia del “commercio con l'estero” prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, si legge nel ricorso, che: “Trattandosi di materia riservata alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regione, sarebbe illegittima la previsione di un regolamento governativo per contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., così come la mancata previsione di una qualsiasi partecipazione delle Regioni violerebbe il principio di leale collaborazione operante «ogni qualvolta lo Stato agisca in materie non sue esclusive a tutela di esigenze unitarie”.

Preliminarmente, deve osservarsi che il carattere (asseritamente) modesto dal punto di vista finanziario dell'intervento non è certamente decisivo per escludere la sua riconducibilità alla materia della “tutela della concorrenza” di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., ma può, al più, costituire un indizio in tale senso: ed infatti, deve rilevarsi che questa Corte ha sottolineato che «proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie”.

La tutela della concorrenza rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico ... ma anche in quell'accezione dinamica ... che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» ([sentenza n. 14 del 2004](#)).

Questa Corte ha quindi precisato (sentenza n. 272 del 2004) che «non spetta (ad essa) valutare in concreto la rilevanza degli effetti economici derivanti dalle singole previsioni di interventi statali ... stabilire, cioè, se una determinata regolazione abbia effetti così importanti sull'economia di mercato ... tali da trascendere l'ambito regionale ... (ma solo) che i vari strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi».

La (pretesa) modestia dell'intervento statale non determina, quindi, di per sé l'estranchezza alla materia di cui alla lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., ma potrebbe semmai costituire sintomo della manifesta irrazionalità della pretesa dello Stato di porre in essere, attraverso quell'intervento, uno strumento di politica

**Riconducibilità della disciplina
alla materia della “tutela della
concorrenza”**

**Criteri identificativi del titolo
di competenza statale**

**La modestia dell'intervento
finanziario statale non deter-
mina di per sé l'estranchezza alla
materia “tutela della concor-
renza”**

Essenzialità del criterio della proporzionalità e dell’adeguatezza per definire l’ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla “tutela della concorrenza”

Previsione di un intervento statale ragionevole e proporzionato tendente a svolgere sull’intero mercato nazionale un’azione di promozione e sviluppo

Ripercussione, e non già riconducibilità, sulla materia di competenza concorrente “commercio con l’estero” dell’intervento di spettanza esclusiva statale

La materia-funzione della “tutela della concorrenza” esclude la illegittimità di un regolamento senza il coinvolgimento

economica idoneo ad incidere sul mercato; in breve, le scelte del legislatore sono, in questa materia, censurabili solo quando «i loro presupposti siano manifestamente irrazionali e gli strumenti di intervento non siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (sentenza n. 14 del 2004).

Pertanto, «il criterio della proporzionalità e dell’adeguatezza appare essenziale per definire l’ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla “tutela della concorrenza” e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali» (sentenza n. 272 del 2004).

Considerata alla luce dei principî appena ricordati, e che vanno qui ribaditi, la norma censurata rivela pianamente la sua natura di “ragionevole e proporzionato” intervento statale nell’economia volto a promuovere lo sviluppo del mercato attraverso una campagna che diffonda, con il marchio *“made in Italy”*, un’immagine dei prodotti italiani associata all’idea di una loro particolare qualità: dove è

evidente la presenza di un rapporto, che certamente non può ritenersi irragionevole (e, tanto meno, manifestamente irragionevole), tra lo strumento impiegato e l’obiettivo (di sviluppo economico del Paese) che si è prefisso il legislatore statale, così come è evidente che sussiste il requisito dell’adeguatezza per ciò solo che lo strumento impiegato, per sua natura, suppone che sia predisposto e disciplinato dallo Stato perché solo lo Stato può porre in essere strumenti di politica economica tendenti a svolgere sull’intero mercato nazionale un’azione di promozione e sviluppo (sentenza n. 303 del 2003).

È ben vero che, dichiaratamente, il comma 61 dell’art. 4 mira alla diffusione all’estero (nei mercati mediterranei, dell’Europa continentale e orientale) del *“made in Italy”*, ma tale previsione, lungi dall’implicare la riconducibilità alla

(ovvero una commistione con la) materia del “commercio con l’estero”, esprime soltanto l’auspicata ripercussione sul commercio con l’estero dell’intervento statale volto alla diffusione di un’idea di qualità dei prodotti (in generale) di origine italiana. La circostanza che un intervento di pertinenza dello Stato (come la Regione ricorrente riconosce, non contestandone la legittimità e l’opportunità) abbia in futuro ricadute (anche) su un settore dell’economia soggetto alla potestà legislativa concorrente non comporta interferenze tra materie (come non la comporterebbe, ad esempio, con il commercio con l’estero un intervento statale in tema di “dogane” o di “rapporti internazionali”).

L’inquadramento della disciplina *de qua* nella materia-funzione della “tutela della concorrenza” - nel senso più volte affermato da questa Corte e qui ribadito - esclude che

delle regioni

Il “supporto formativo” non implica un riferimento alla materia della “formazione professionale” riservata alla competenza residuale delle Regioni e che la Corte (sentenza n. 50 del 2005) ha ritenuto non implicata quando la “formazione” è accessoria rispetto ad un rapporto di lavoro

Il «supporto formativo e scientifico», che mira alla «diffusione del “made in Italy”», non è funzionale né alla ricerca scientifica né all’innovazione dei settori produttivi, bensì alla promozione di prodotti italiani

La pertinenza con la materia del “commercio con l’estero” non esclude che la Scuola superiore dell’economia e delle finanze, possa curare autonomamente l’attività di «supporto formativo e scientifico» del personale delle amministrazioni statali

possa ravvisarsi una violazione del preceitto di cui all’art. 117, sesto comma, Cost., per il fatto che il regolamento disciplinante «le indicazioni di origine e l’istituzione ed uso del marchio» sia emanato dal Ministro delle attività produttive (di concerto con altri) senza coinvolgimento delle Regioni.

Per quanto riguarda i compiti attribuiti alla Scuola superiore dell’economia e delle finanze, che, secondo la ricorrente violerebbero le competenze regionali in quanto attinenti a materie di competenza concorrente ovvero di competenza residuale, la Corte ritiene che la norma impugnata parlando di “supporto formativo” non implica un riferimento alla materia della “formazione professionale” che l’art. 117, terzo comma, Cost. riserva alla competenza residuale delle Regioni e che la Corte (sentenza n. 50 del 2005) ha ritenuto non implicata quando la “formazione” è accessoria rispetto ad un rapporto di lavoro: al che deve aggiungersi che, nella specie, l’attività prevista dalla norma può definirsi, atteso il suo oggetto, più di informazione che non di vera e propria formazione professionale.

Attesa la natura del marchio *“made in Italy”*, quale si è in precedenza tratteggiata, non è pertinente l’invocazione, da parte della Regione ricorrente, delle materie, di competenza concorrente, della “ricerca scientifica e tecnologica” e del “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”, essendo evidente che il «supporto formativo e scientifico» di cui parla la norma censurata, per ciò solo che mira alla «diffusione del *“made in Italy”*», non è funzionale né alla ricerca scientifica né all’innovazione dei settori produttivi, bensì all’efficacia della comunicazione e, quindi, della promozione di prodotti (in quanto) italiani.

Più pertinente appare il richiamo alla materia del “commercio con l’estero”, specie se visto in connessione - come sottolinea la Regione ricorrente - con la circostanza che alle Regioni è stata conferita «l’organizzazione, anche avvalendosi dell’Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), di corsi di formazione professionale, tecnica e manageriale per gli operatori commerciali con l’estero» [art. 41, comma 2, lettera g) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59].

In proposito, tuttavia, non può non rilevarsi che l’attività istituzionale della Scuola - nella quale quella in questione si inserisce, come si evince dalla previsione che essa «è svolta prioritariamente dal personale di ruolo» - ha come principale destinatario il «personale dell’amministrazione dell’economia e delle finanze, nonché, su richiesta delle

agenzie fiscali e degli altri enti che operano nel settore della fiscalità e dell'economia, il personale di questi ultimi» (art. 1, comma 2, d.m. 28 settembre 2000, n. 301): il che, unitamente al fatto che la disciplina in esame deve ricondursi, come si è chiarito, alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., rende evidente come ad un organismo statale, quale è la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, non possa inibirsi di curare autonomamente l'attività di «supporto formativo e scientifico» prevista dalla norma *de qua*.

Necessità di una “leale collaborazione” tra la Scuola superiore e le iniziative regionali quando il supporto formativo si rivolge a specifici prodotti regionali

Altrettanto evidente è che tale attività ben potrà essere svolta anche dalle Regioni nei corsi di formazione da esse organizzati e che sarebbe auspicabile una “leale collaborazione” tra la Scuola superiore e le iniziative regionali; collaborazione, viceversa, necessaria quando dal «supporto formativo e scientifico» offerto genericamente al “made in Italy” si dovesse passare a quello rivolto a specifici prodotti, in relazione ai quali non potrebbe prescindersi dal coinvolgimento delle Regioni di origine di tali prodotti.

- iv) *L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g) e di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (lettera r)*

Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese

Nella [sentenza n. 31 del 2005](#), la Corte, con decisione interpretativa, dichiara non fondate le censure formulate nei confronti dei commi 1, secondo periodo, e 2 dell'art. 26 della legge n. 289 del 2003, che prevedono che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie con «uno o più decreti di natura non regolamentare», stabilisca le modalità di funzionamento del Fondo, individui i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione, tra le amministrazioni interessate, delle risorse affluenti al Fondo stesso e nei confronti del secondo comma dello stesso art. 26 che «al fine di assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica sostenuta dalle pubbliche amministrazioni, di generare significativi risparmi eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso, nonché di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia» - assegna al Ministro per l'innovazione e le tecnologie una serie di poteri riconducibili alle suddette finalità.

Disposizioni riconducibili alla competenza esclusiva statale per quanto riguarda le amministrazioni dello Stato

Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 26 si riferiscono, innanzitutto, all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali: per questa parte, pertanto, esse rinvengono la propria legittimazione nell'art. 117, secondo

Riconducibilità, in via interpretativa, alla competenza esclusiva statale anche per quanto riguarda l'applicabilità delle norme alle amministrazioni delle regioni e degli enti locali purché siano garantite adeguate procedure collaborative con gli enti territoriali

comma, lettere *g*) e *r*), della Costituzione, che assegnano alla competenza legislativa esclusiva statale, rispettivamente, le materie “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” e “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”.

Le norme in questione sono suscettibili, però, di trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, come risulta, tra l’altro, da quanto statuito nel terzo comma dello stesso art. 26, il quale prevede espressamente che i progetti - «di cui ai commi 1 e 2» - possono riguardare «l’organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali», e dispone che, in tal caso, è necessario sentire la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Sotto tale aspetto, dunque, tali norme possono avere una diretta incidenza sulla «organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali», ma ciò non determina alcuna violazione - nei limiti in cui siano garantite adeguate procedure collaborative - delle competenze della ricorrente. Le disposizioni in esame, infatti, devono essere interpretate, conformemente a Costituzione, nel senso che le stesse - nella parte in cui riguardano Regioni ed enti territoriali - costituiscono espressione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia del “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”, *ex art. 117, secondo comma, lettera r*, della Costituzione.

Questa Corte ha, in proposito, già avuto modo di sottolineare che l’attribuzione a livello centrale della suddetta materia si giustifica alla luce della necessità di «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004).

I progetti da finanziare delle regioni e degli enti territoriali debbono avere esclusivamente una connotazione riconducibile a finalità di coordinamento tecnico

Ne consegue, pertanto, che «i progetti da finanziare» cui fa riferimento il primo comma dell’art. 26 della legge n. 289 del 2002 - nella misura in cui «riguardino l’organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali» (comma 3) - possono essere esclusivamente quelli aventi una connotazione riconducibile a siffatta finalità di coordinamento tecnico. Del resto, lo stesso decreto ministeriale 14 ottobre 2003 di attuazione della disposizione in esame ha indicato, tra i «progetti finanziabili», anche quelli idonei a promuovere «l’interoperabilità e la cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni» (art. 2, comma 1).

I poteri del Ministro della in-

Allo stesso modo la norma contenuta nell’art. 26, comma

novazione e delle tecnologie, volti ad «assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica», nella parte in cui riguardano Regioni ed enti locali debbono essere limitati ad un coordinamento meramente tecnico.

La disposizione relativa ai progetti da finanziare, che «riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali», ha un contenuto precettivo idoneo ad incidere indebitamente in materia di “organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali” per cui si rende necessario lo strumento dell'intesa con gli enti territoriali non essendo sufficiente la espressione del mero parere della Conferenza unificata.

2, deve essere intesa - nella parte in cui riguarda Regioni ed enti locali - come attributiva al Ministro della innovazione e delle tecnologie di un potere limitato ad un coordinamento meramente tecnico. Questa interpretazione è suffragata dalle medesime finalità indicate nella disposizione in esame: «assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica»; «generare significativi risparmi eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso»; «indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia». Sul punto, questa Corte, nella sentenza n. 17 del 2004, ha, infatti, precisato che «attengono al predetto coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica», ove ritenuti necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati.

È invece fondata la questione relativa al comma 3 dello stesso art. 26 laddove dispone che deve essere sentita la Conferenza unificata nei casi in cui i progetti di cui ai commi 1 e 2 «riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali».

La previsione del mero parere della Conferenza unificata non costituisce, nella specie, una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione. Per quanto l'oggetto delle norme di cui ai commi 1 e 2, cui rinvia la disposizione in esame, sia riconducibile, nei limiti esposti, alla materia del “coordinamento informativo statistico e informatico” di spettanza esclusiva del legislatore statale, lo stesso presenta un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell’“organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali”. Ciò rende necessario garantire un più incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate mediante lo strumento dell'intesa: da qui la illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge n. 289 del 2002 nella parte in cui prevede che sia «sentita la Conferenza unificata» anziché che si raggiunga con la stessa Conferenza l'intesa.

v) *La competenza in materia di «previdenza sociale» (lettera o)*

Fondo nazionale delle politiche sociali

Tra i fondi dei quali la Corte ha avuto modo di occuparsi, un particolare rilievo è da attribuire al Fondo nazionale delle politiche sociali, istituito dall'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con lo scopo, fissato dal successivo comma 45, in attesa dell'entrata in vigore della

legge generale di riforma dell’assistenza, di provvedere: *a)* alla promozione di interventi per la realizzazione di *standard* essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato concernenti i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, la condizione degli anziani, l’integrazione e l’autonomia dei portatori di *handicap*, il sostegno alle famiglie, la prevenzione ed il trattamento delle tossicodipendenze, l’inserimento e l’integrazione dei cittadini stranieri; *b)* al sostegno a progetti sperimentali attivati dalle Regioni e dagli enti locali; *c)* alla promozione di azioni concertate ai livelli nazionale, regionale e locale per la realizzazione di interventi finanziati dal Fondo sociale europeo; *d)* alla sperimentazione di misure di contrasto delle povertà; *e)* alla promozione di azioni per lo sviluppo delle politiche sociali da parte di enti, associazioni ed organismi operanti nell’ambito del volontariato e del terzo settore.

Nella sua originaria configurazione, il Fondo era alimentato da una dotazione generale disposta dalla stessa legge istitutiva, nonché dalla confluenza degli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati da una serie di leggi di settore elencate dal comma 46 dello stesso art. 59. Le risorse venivano ripartite annualmente con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati (art. 59, comma 46), ed erano, in mancanza di una legge di sistema sull’assistenza, sostanzialmente destinate al soddisfacimento delle specifiche esigenze perseguiti dalle singole leggi di settore.

Al fine di garantire un coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, l’art. 133 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ha stabilito che la ripartizione delle risorse debba avvenire «sentiti» non solo i Ministri interessati, ma anche la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (comma 4). Con la stessa disposizione si è, inoltre, stabilito che le risorse affluenti al Fondo siano «destinate ad interventi in materia di “servizi sociali”, secondo la definizione di cui all’art. 128» del medesimo decreto legislativo e, dunque, in generale a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita (art. 128, comma 2).

Con la riforma organica della materia dei servizi sociali attuata con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), il sistema di finanziamento delle politiche sociali ha subito ulteriori modifiche, consistenti, innanzitutto, nella previsione della regola generale secondo cui la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo al quale concorrono, secondo competenze differenziate e con

dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, lo Stato, le Regioni e gli enti locali (art. 4, comma 1). Lo Stato concorre al suddetto finanziamento della spesa sociale mediante, appunto, le risorse del Fondo nazionale, il cui stanziamento complessivo è determinato a decorrere dall'anno 2002 «dalla legge finanziaria» (art. 20, comma 8), con possibilità di affluenza al Fondo stesso anche di «somme derivanti da contributi e donazioni eventualmente disposti da privati, enti, fondazioni, organizzazioni, anche internazionali, da organismi dell'Unione europea» (art. 20, comma 10). Dette risorse sono, in particolare, assegnate — per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale — alle Regioni e agli enti locali (artt. 4 e 20), nonché destinate al finanziamento di prestazioni previdenziali connesse alla erogazione (tramite l'Istituto nazionale per la previdenza sociale - INPS) di assegni per l'invalidità civile, la cecità e il sordomutismo e ripartite osservando modalità e procedure che dovranno essere determinate con regolamento governativo da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (art. 20, comma 5). La concreta ripartizione delle somme dovrà poi avvenire annualmente con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata (art. 20, comma 7), sulla base delle linee contenute nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali e dei parametri - indicati dall'art. 18, comma 3, lettera *n*) della stessa legge n. 328 del 2000 - «basati sulla struttura demografica, sui livelli di reddito e sulle condizioni occupazionali della popolazione».

Non riconducibilità del Fondo a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dal nuovo art. 119 della Costituzione.

Dalla descrizione - contenuta nella [sentenza n. 423 del 2004](#) - delle caratteristiche che connotano l'attuale struttura e funzione del Fondo nazionale per le politiche sociali si desume che «lo stesso non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dal nuovo art. 119 della Costituzione». In particolare, «la “generalità” dei destinatari delle risorse - essendo le stesse ripartite, per quanto interessa, tra “tutti” gli enti regionali - nonché le finalità perseguitate consistenti nel finanziamento, tra l'altro, delle funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione - che deve essere indirizzato ai soli “territori con minore capacità fiscale per abitante” (art. 119, terzo comma) - sia dalla sfera degli “interventi speciali” e delle “risorse aggiuntive”, che lo Stato destina esclusivamente a “determinate” Regioni (o a determinati Comuni, Province e Città metropolitane) per finalità enunciate nella norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, comma quinto).

Perdurante operatività del “Fondo” perché lo stesso è destinato a finanziare anche funzioni statali mentre per gli aspetti di incidenza sul sistema dell’autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria

Dalla non riconducibilità all’art. 119, la Corte non ha tuttavia dedotto la soppressione del Fondo, «sia perché lo stesso è destinato a finanziare anche funzioni statali, sia perché la sua perdurante operatività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell’autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria», sia pure entro certi limiti.

Poste queste premesse di ordine generale, la [sentenza n. 423 del 2004](#) ha operato lo scrutinio di costituzionalità dell’art. 46, commi 2, 3 e 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

L’art. 46 – dopo aver stabilito al comma 1 che il Fondo nazionale per le politiche sociali è determinato tanto dagli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati dalle disposizioni legislative indicate dall’articolo 80, comma 17, della legge n. 388 del 2000, e successive modificazioni, quanto da quelli contemplati per gli interventi, comunque finanziati a carico del Fondo medesimo, disciplinati da altre disposizioni (precisando, altresì, che detti stanziamenti affluiscono al Fondo senza vincoli di destinazione) – ha disposto, al comma 2, che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e d’intesa con la Conferenza unificata, provvede annualmente, con propri decreti, alla ripartizione delle risorse del Fondo di cui al comma 1 per le finalità legislativamente poste a carico del Fondo medesimo, assicurando prioritariamente l’integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi e destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l’acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno della natalità.

Con riferimento a questo comma, la Corte ha ritenuto che la previsione concernente l’integrale e prioritario finanziamento degli interventi relativi a diritti soggettivi debba interpretarsi nel senso che «la stessa si riferisce esclusivamente al settore delle prestazioni previdenziali e, dunque, ad ambiti di competenza non regionale, in quanto riconducibili alla materia “previdenza sociale” di competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione».

Contestualmente, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 46, comma 2, limitatamente alle parole in esso contenute: «destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l’acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità».

Tale disposizione poneva «un preciso vincolo di destinazione nell’utilizzo delle risorse da assegnare alle

La previsione concernente gli interventi relativi a diritti soggettivi si riferisce esclusivamente al settore delle prestazioni previdenziali e, dunque, ad ambiti riconducibili alla materia “previdenza sociale” di competenza statale

Illegittimità della disposizione che destina risorse a sostegno delle politiche in favore delle

famiglie di nuova costituzione, poiché si pone «un preciso vincolo di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni

La eventuale già avvenuta utilizzazione, ad opera delle Regioni delle somme loro assegnate, rappresentando «l'espressione di una scelta di politica sociale del tutto legittima», non pone un problema di salvaguardia di effetti già prodottisi.

È escluso che «nella fase di determinazione, dell'ammontare delle risorse da allocare nel Fondo sia configurabile un diretto coinvolgimento delle Regioni». Ciò in quanto spetta in via esclusiva allo Stato, «nell'esercizio dei poteri di regolazione finanziaria», il compito di «stabilire quanta parte delle risorse debba essere destinata alla copertura della spesa sociale». Il principio di leale collaborazione impone, invece, il coinvolgimento «nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni.

Regioni», in violazione dei criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale.

Peraltro, quanto alla eventuale utilizzazione, che poteva essere già avvenuta, ad opera delle Regioni nei limiti delle somme loro assegnate per le suddette finalità, essa avrebbe rappresentato comunque «l'espressione di una scelta di politica sociale del tutto legittima», sicché non è venuto in rilievo un problema di salvaguardia di effetti, in ipotesi, già prodottisi.

Il successivo comma 3 dell'art. 46 dispone che - nei limiti delle risorse ripartibili del Fondo in questione, tenendo conto di quelle ordinarie destinate alla spesa sociale dalle Regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria - con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Tenuto anche conto della tipologia dei flussi finanziari destinati a confluire nel Fondo, la Corte ha escluso che «nella fase di determinazione, ad opera del legislatore nazionale, dell'ammontare delle risorse da allocare nel Fondo stesso per il finanziamento della spesa sociale, sia configurabile - “nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi” anche solo “nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (sentenza n. 6 del 2004) - un diretto coinvolgimento delle Regioni». Ciò in quanto spetta in via esclusiva allo Stato, «nell'esercizio dei poteri di regolazione finanziaria», il compito di «stabilire quanta parte delle risorse debba essere destinata alla copertura della spesa sociale». Il principio di leale collaborazione impone, in effetti, il coinvolgimento «nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso l'intesa in sede di Conferenza unificata».

Il comma 5 dell'art. 46 prevede che, in caso di mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state assegnate, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede alla revoca dei finanziamenti, i quali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva assegnazione al Fondo.

La revoca dei finanziamenti, in caso di mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari non viola l'autonomia finanziaria regionale in quanto il termine previsto risponde all'esigenza di assicurare che le risorse non tempestivamente utilizzate siano rese nuovamente disponibili per gli scopi che la normativa si propone di raggiungere

La Corte ha definito il termine indicato nella disposizione «congruo per consentire le attività programmate e gestionali delle Regioni», di talché esso «non si traduce [...] in una violazione dell'autonomia finanziaria di ciascuna di esse». In tal senso, giova sottolineare che il termine «risponde, tra l'altro, all'esigenza di assicurare che le risorse non tempestivamente utilizzate siano rese nuovamente disponibili per gli scopi che la normativa si propone di raggiungere» e che, d'altra parte, «nel termine predetto, al fine di evitare la revoca dei finanziamenti, è sufficiente che intervenga l'atto di impegno della spesa, sicché è a tale momento che deve essere riferito il mancato utilizzo delle risorse».

Fondo nazionale per le politiche sociali. Concessione di un assegno, *una tantum*, per la nascita del secondo o ulteriore figlio, e per ogni figlio adottato

Anteriormente alla decisione sopra menzionata, interventi finanziari posti in essere attraverso il Fondo nazionale per le politiche sociali erano già stati oggetto di scrutinio di legittimità costituzionale.

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale concluso con la [sentenza n. 287 del 2004](#), la Corte ha dichiarato infondate le censure dirette nei confronti dell'art. 21, commi da 1 a 5, e, parzialmente, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, che prevedono la concessione di un assegno, *una tantum*, per la nascita del secondo o ulteriore figlio, e per ogni figlio adottato, e l'incremento, per l'anno 2004, del Fondo nazionale per le politiche sociali, nonché le modalità di copertura delle rispettive voci di spesa.

L'iter argomentativo della Corte prende avvio dalla necessità di stabilire se la misura economica in esame attenga - così come ritenuto dalla regione ricorrente - «all'assistenza e alla famiglia» e dunque alla materia dei servizi sociali.

Passata in rassegna la legislazione vigente - e segnatamente le disposizioni contenute nella legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) -, la Corte sottolinea come sussista «un nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (ad esempio famiglia, minori, anziani, disabili), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona».

Sulla scorta di questa constatazione, si evidenzia che, «tenuto conto delle caratteristiche che contraddistinguono la provvidenza in questione, che è disposta a favore delle donne, cittadine italiane o comunitarie, residenti in Italia - in relazione alla nascita del secondo o ulteriore figlio, o all'adozione di un figlio - senza che assumano alcun rilievo

Le misure rivolte all'assistenza e alla famiglia sono di competenza regionale quando sussiste un nesso funzionale tra i servizi sociali e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno.

la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o semplice difficoltà, deve senz'altro escludersi la appartenenza di detta provvidenza al *genus* delle prestazioni ricadenti nell'ambito dei servizi sociali». In effetti, trattasi di «una provvidenza temporanea, di carattere indennitario, che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, in ragione degli articoli 31, secondo comma, e 37 della Costituzione, a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche, e non soltanto in quanto collegata ad una attività di lavoro subordinato o autonomo».

La disposta provvidenza in questione costituisce espressione della tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale dagli articoli 31 e 37 della Costituzione), a prescindere da ogni situazione di bisogno, ed è, quindi, riconducibile alla competenza statale in materia di "previdenza sociale"

La provvidenza in questione è stata, pertanto, ritenuta «riconducibile, in senso lato, alla competenza statale in materia di "previdenza sociale", in base a quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera *o*), della Costituzione».

*vi) L'operare congiunto delle competenze in materia di «profilassi internazionale» (lettera *s*) e di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (lettera *s*)*

Fondo per gli interventi per fronteggiare la encefalopatia spongiforme bovina

Con la [sentenza n. 12 del 2004](#), la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che estende gli interventi previsti per fronteggiare l'emergenza derivante dalla encefalopatia spongiforme bovina (la «mucca pazza») «alle aziende zootecniche e alle cooperative di allevamento bovini ubicate nelle Regioni e Province sottoposte a sorveglianza dall'influenza catarrale dei ruminanti» di cui all'allegato 1 della decisione 2001/783/CE della Commissione, del 9 novembre 2001.

Iniziative riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale "profilassi internazionale" e "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"

La Corte rileva che «le iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie (decisioni della Commissione 2001/783/CE e 2003/218 CE) in diversi Stati membri della Comunità europea (Italia, Francia, Grecia) sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale "profilassi internazionale" (art. 117, secondo comma, lettera *q*), e toccano profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*), anch'essa riservata alla legislazione statale».

L'attribuzione a livello centrale di funzioni amministrative, trova giustificazione in

Alla luce di questi rilievi, «l'attribuzione a livello centrale di funzioni amministrative, quali la predisposizione di

esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza.

interventi per la protezione dall'influenza e la gestione di un apposito "fondo per l'emergenza *blue tongue*", trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza». Il coordinamento degli interventi economici e sanitari si rende, infatti, necessario «proprio tenendo conto della diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle Regioni e addirittura degli Stati» (come ha dimostrato la circostanza che le stesse regioni, consapevoli della impossibilità di fronteggiare a livello locale l'emergenza, hanno ripetutamente sollecitato l'intervento statale).

5.2. I finanziamenti nelle materie-valori

i) Lo sviluppo della cultura

Fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di *personal computer*, da parte di giovani o di soggetti aventi determinati requisiti reddituali.

Interventi rispondenti a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, (attraverso l'uso dello strumento informatico), il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni

La [sentenza n. 307 del 2004](#) ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e dell'art. 4, commi 9 e 10, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, istitutivi 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, rilevato che «la normativa oggetto di impugnazione si sostanzia 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 e finalizzati all'acquisto di *personal computer* abilitati alla connessione ad "internet", in un'ottica evidentemente volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica», ha ritenuto un «siffatto intervento, non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non [...] invasivo di competenze legislative regionali». Esso, infatti, corrisponde a «finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione (cfr., in senso analogo, nel contesto del previgente titolo V, parte seconda, della Costituzione, sentenze nn. 276 del 1991, 348 del 1990, 829 e 562 del 1988)».

Quanto alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, la provvista destinata ad alimentare i

due fondi contemplati dalle disposizioni oggetto di censura è costituita 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.

Il mancato coinvolgimento di alcuna potestà regionale, ha reso altresì inconferente il riferimento, operato dalla regione ricorrente, al principio di leale collaborazione.

ii) La ricerca scientifica

Contributi per il sostegno e il potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica

La [sentenza n. 423 del 2004](#), con una decisione interpretativa, ha dichiarato l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 159, e 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2003, n. 350: la prima disposizione prevede l'erogazione di contributi in conto capitale «per il sostegno e l'ulteriore potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica», rinviando la determinazione delle misure dei contributi, della tipologia degli interventi ammessi e dei destinatari ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, mentre la seconda fornisce in parte copertura alla suddetta spesa attraverso il prelievo delle relative risorse dal Fondo nazionale per le politiche sociali.

Configurazione della ricerca scientifica non solo come “materia”, ma anche come “valore” costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati

Onde operare lo scrutinio di costituzionalità, la Corte ha delineato l'attuale configurazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ricerca scientifica. Al riguardo, è stato rilevato che «la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una “materia”, ma anche un “valore” costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati (cfr. sentenze numeri 259 del 2004 e 407 del 2002)». Su questa premessa, la Corte ha ritenuto che un

Mantenimento allo Stato di una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali

intervento «autonomo» statale sia ammissibile in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta «norma ha, infatti, previsto una “riserva di legge” statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili

relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie (art. 63 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, recante “Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”)). Peraltro, anche al di fuori di questo ambito, «lo Stato conserva, inoltre, una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati (cfr. sentenza n. 569 del 2000)». D'altra parte, «il legislatore statale può sempre, nei casi in cui [...] sussista la potestà legislativa concorrente nella “materia”, di attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario nel rispetto dei principî di sussidiarietà

Possibilità per il legislatore statale, nei casi in cui sussista la potestà legislativa concorrente nella “materia”, di attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario nel rispetto dei principî di sussidiarietà

2000)». D'altra parte, «il legislatore statale può sempre, nei casi in cui [...] sussista la potestà legislativa concorrente nella “materia” in esame, non solo ovviamente fissare i principî fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio - nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini (sentenze numeri 6 del 2004 e 303 del 2003)».

Possibilità per lo Stato di sostenere e potenziare esclusivamente quell'attività di ricerca scientifica in relazione alla quale è configurabile un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale.

Delineati in tal modo i poteri dello Stato in materia di «ricerca scientifica», la Corte ha sottolineato che «le disposizioni censurate devono essere interpretate nel senso che le stesse siano finalizzate a sostenere e potenziare esclusivamente quell'attività di ricerca scientifica in relazione alla quale è configurabile, nei limiti indicati, un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale».

Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca , di rilevante valore scientifico

Nella [sentenza n. 31 del 2005](#), la Corte dichiara, con sentenza interpretativa, non fondata la questione sollevata nei confronti dell'art. 56 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che istituisce il Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca nei termini di seguito precisati.

La ricerca scientifica come “valore” costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati

La ricerca scientifica e tecnologica nel nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione è inclusa tra le materie appartenenti alla competenza concorrente.

Tuttavia, questa Corte, con [sentenza n. 423 del 2004](#), ha affermato che la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una “materia”, ma anche un “valore” costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati.

Sulla base di tali premesse la Corte ha ritenuto, innanzitutto, ammissibile un intervento “autonomo” statale in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello

Stato» (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una “riserva di legge” statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all’attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie (art. 63 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, recante “Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”).

Competenza dello Stato in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali

Possibilità per il legislatore statale di attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio

Possibilità di finanziare esclusivamente quei progetti di ricerca in relazione ai quali è configurabile un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale.

Al di fuori di questo ambito lo Stato conserva, inoltre, una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati (cfr. sentenza n. 569 del 2000).

Infine, il legislatore statale - come questa Corte ha precisato con la citata [sentenza n. 423 del 2004](#) - può sempre, nei casi in cui sussista «la potestà legislativa concorrente nella “materia” in esame, non solo ovviamente fissare i principî fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio - nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (vedi anche sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Alla luce delle osservazioni che precedono, la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso che la stessa è finalizzata a finanziare esclusivamente quei progetti di ricerca in relazione ai quali è configurabile, nei limiti indicati, un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale. Da ciò consegue che tale disposizione, così interpretata, non determina alcun *vulnus* a competenze regionali.

5.3. I finanziamenti nelle materie attratte in sussidiarietà dallo Stato

La possibilità di derogare al riparto di competenze disegnato dall’art. 117 attraverso il riferimento ai principi di cui all’art. 118 della Costituzione presenta ricadute anche in termini di autonomia finanziaria. È ciò che si evince già dalla [sentenza n. 303 del 2003](#), nella quale si rigettano le censure formulate avverso i commi 1 e 11 dell’art. 13 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (che, disponendo i necessari stanziamenti di bilancio, individuano ed autorizzano i limiti di impegno di spesa quindicennali per la progettazione e realizzazione delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale «individuate in apposito programma approvato» dal CIPE, prevedendo, tra l’altro, che le risorse autorizzate «integranò i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili»), sull’assunto che tali disposizioni inciderebbero sull’autonomia finanziaria delle

Regioni.

Sul punto, la Corte osserva che «si tratta di finanziamenti statali individuati e stanziati in vista della realizzazione di un programma di opere che lo Stato assume [...] in base ai principî di sussidiarietà ed adeguatezza anche in considerazione degli oneri finanziari che esso comporta e non è pensabile che lo Stato possa esimersi dal reperire le risorse. Non è pertanto apprezzabile alcuna lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni»¹².

Contributo statale in favore di ciascun utente del servizio di radiodiffusione, per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio idoneo a consentire la ricezione in chiaro dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre.

Finalità delle norme volta all'attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico

Attinenza delle disposizioni ad una pluralità di materie e di interessi appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

L'evidente esigenza di esercizio unitario della funzione giustifica l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di erogazione del contributo, alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Con la [sentenza n. 151 del 2005](#), la Corte respinge l'impugnativa proposta dalla Regione Emilia-Romagna avverso l'art. 4, commi 1-4, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

La censura è argomentata sull'assunto che tali norme ineriscano a materie, quali l'innovazione tecnologica e l'ordinamento della comunicazione, nelle quali spetterebbe allo Stato la sola legislazione di principio, con la conseguente illegittimità dei previsti interventi di carattere amministrativo.

La Corte muove dalla considerazione che la finalità delle norme impugnate è, con ogni evidenza, quella di favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, quale strumento di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (così le sentenze n. 312 del 2003 e n. 29 del 1996).

Ne deriva, pertanto, che le disposizioni impugnate attingono sicuramente pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato, senza che alcuna tra esse possa dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina.

Ciò posto, avuto anche riguardo all'eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre, l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare nella specie giustificata - alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione - da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme

¹² Da notare è che, con precipuo riguardo agli aspetti finanziari, nella [sentenza n. 219 del 2005](#) si è negato che la disciplina dei lavori socialmente utili potesse dar luogo ad una attrazione in sussidiarietà modulata sui canoni enucleati nella [sentenza n. 303 del 2003](#).

sull'intero territorio nazionale.

Intervento (in sussidiarietà) "ragionevole e proporzionato" in relazione al fine perseguito

L'intervento appare d'altro canto "ragionevole e proporzionato", secondo i criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione al fine perseguito, a prescindere dalla sua relativa modestia dal punto di vista finanziario (sentenza n. 272 del 2004), atteso che l'incentivazione economica all'acquisto del *decoder*, da parte degli utenti, appare all'evidenza uno strumento non irragionevole di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva.

Fondo rotativo nazionale, affidato alla gestione della società Sviluppo Italia s.p.a., per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo.

La [sentenza n. 242 del 2005](#) ha avuto ad oggetto l'art. 4, commi da 106 a 111, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che istituisce e disciplina un Fondo rotativo nazionale, affidato alla gestione della società Sviluppo Italia s.p.a., «per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, anche attraverso la sottoscrizione di quote di minoranza di fondi immobiliari chiusi che investono in esse».

La normativa è stata impugnata, in primo luogo, per la sua non riconducibilità in ambiti di competenza normativa statale: la materia della «tutela della concorrenza», in particolare, non sarebbe invocabile in quanto la relativa modestia delle risorse previste escluderebbe che il Fondo istituito possa essere configurato «tra gli "strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese", "finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico" e giustificati per la loro "rilevanza macroeconomica"».

In secondo luogo, dalla regolamentazione delle modalità di gestione delle misure previste emergerebbe una «pretermissione totale» delle Regioni, in violazione del principio di leale cooperazione.

La Corte costituzionale dichiara le questioni poste parzialmente fondate.

Competenze statali e regionali in tema di politica economica:

a) **competenza regionale per interventi sulla realtà produttiva regionale**

b) **responsabilità dello Stato sulla politica economica nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (come la "tutela della concorrenza") doverosi, comunque, fare uso di altri poteri riconosciuti allo Stato dal Titolo V della Costituzione.**

Basandosi sulla definizione delle competenze statali e regionali in tema di politica economica contenute nella sentenza n. 14 del 2004, la Corte sottolinea che, ferma restando la competenza regionale in ordine agli «interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale», «sussiste in generale una ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (come appunto la "tutela della concorrenza" nel caso affrontato nella sentenza n. 14 del 2004)»; peraltro, «in questi diversi casi, gli organi statali dovranno necessariamente utilizzare altri poteri riconosciuti allo Stato dal Titolo V della Costituzione».

Non riconducibilità della disciplina concernente il Fondo rotativo nazionale nell’ambito della “tutela della concorrenza” poiché gli interventi previsti hanno una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull’attività economica nei settori produttivi interessati.

Possibilità per il legislatore statale di considerare la necessità, anche in materie affidate alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni, di attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Condizioni essenziali per l’attrazione in sussidiarietà di funzioni regionali

La finalità del Fondo rotativo nazionale, istituito per la crescita e lo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, fa apparire strutturalmente inadeguato il livello regionale, al quale inevitabilmente sfugge una valutazione d’insieme»

Con riferimento al Fondo rotativo nazionale, si constata che «non si opera nell’ambito della “tutela della concorrenza”, neppure a volerla intendere in senso dinamico, dal momento che gli interventi previsti appaiono finalizzati semplicemente ad agevolare una maggiore capitalizzazione di alcune imprese medio-grandi, con un evidente ed importante impatto sul miglioramento del sistema societario, ma con una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull’attività economica nei tanti e diversi settori produttivi che potranno essere interessati».

Ciò detto, tuttavia, la Corte rileva che il legislatore statale può «considerare necessario che, anche in materie affidate alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni, si possano attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” di cui al primo comma dell’art. 118 Cost., dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione». È in questa luce che va letta la disciplina oggetto del giudizio, la quale opera l’attribuzione al livello statale di «una funzione amministrativa di temporaneo sostegno finanziario a determinate imprese produttive per evidenti finalità di politica economica».

Ora, questa «attrazione in sussidiarietà» è soggetta ad alcune condizioni, esplicitate soprattutto nella sentenza n. 303 del 2003 e nella sentenza n. 6 del 2004: in effetti, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze «solo se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata», e «non risulti affatto da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003); più in particolare, «perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni» ed «è necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine» (sentenza n. 6 del 2004).

Con riferimento alla disciplina nella specie impugnata, «dirimente è la considerazione dell’esplicita finalizzazione del Fondo rotativo nazionale alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, in quanto per il raggiungimento di tale finalità appare strutturalmente inadeguato il livello regionale, al quale inevitabilmente sfugge una valutazione d’insieme». In questo senso, del resto, va sottolineato che il Fondo si riferisce

Necessità, costituzionalmente imposta, che l'attrazione della funzione legislativa, per disciplinare le funzioni amministrative per esigenze di esercizio unitario, sia accompagnata da una disciplina [legislativa], che prefiguri intese con le regioni.

In assenza di adeguati strumenti di partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, debbono essere previsti meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali

Illegittimità della disciplina che non prevede alcun tipo di coinvolgimento delle Regioni nell'attività gestoria di Sviluppo Italia s.p.a.

Declaratoria di illegittimità nella forma di una additiva di procedura in quanto il ruolo normativo riconosciuto al CIPE costituisce la sede idonea per un coinvolgimento delle Regioni da cui la necessità di prevedere che i poteri del CIPE sulle modalità di attuazione degli interventi di gestione del Fondo possano essere esercitati solo di intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

«alle sole imprese medie e grandi “come qualificate dalla normativa nazionale e comunitaria”» e che le condizioni e le modalità di attuazione dei singoli interventi è affidato al Comitato interministeriale per la programmazione economica.

La rilevata dimensione sovraregionale delle funzioni si deve peraltro coniugare al necessario coinvolgimento sostanziale delle Regioni da parte dello Stato, «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003).

Di talché, ove non sussistano ancora adeguati strumenti di partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, quanto meno debbono essere previsti «adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sentenza n. 6 del 2004).

Sulla scorta di queste considerazioni, l'analisi della disciplina impugnata ha condotto al riconoscimento di un vizio di costituzionalità derivante dall'assenza di «alcun tipo di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dell'attività meramente gestoria affidata a Sviluppo Italia s.p.a.»: da ciò deriva la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4, comma 110, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

La declaratoria si presenta, tuttavia, nella forma di una additiva di procedura. Ciò in quanto «il fondamentale ruolo di tipo normativo in materia riconosciuto al CIPE è senz'altro in grado di costituire la sede idonea per un coinvolgimento delle Regioni che risulti adeguato ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale»: donde la necessità che il comma 110 dell'art. 4 «sia integrato dalla previsione che i poteri del CIPE in materia di determinazione delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di gestione del Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio possano essere esercitati solo di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano».

5.4. I finanziamenti nelle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni

i) L'operare congiunto delle materie di competenza concorrente «istruzione» e «tutela del lavoro»

Fondo per gli asili nido

La [sentenza n. 370 del 2003](#) ha avuto ad oggetto l'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, istitutivo di un fondo per gli asili nido nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Onde vagliare le questioni di costituzionalità proposte, la Corte si è soffermata sulla definizione del riparto di competenze tra Stato e regioni individuabile in materia di asili nido. Operato un *excursus* sull’evoluzione della disciplina legislativa, è stato escluso, in primo luogo, che la disciplina della normativa in questione potesse spettare allo Stato sulla base del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione, che enumera le materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato.

Disciplina degli asili nido non riconducibile alle materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato né alle materie attribuite alla competenza legislativa «residuale» delle Regioni (in particolare, assistenza e dei servizi sociali)

D’altra parte, la disciplina concernente gli asili nido non è stata ritenuta riconducibile alle materie che il quarto comma dell’art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa «residuale» delle Regioni e, in particolare, alle materie dell’assistenza e dei servizi sociali. Tale ricostruzione, che porterebbe ad escludere radicalmente ogni possibilità di disciplina degli asili nido da parte del legislatore statale, non tiene infatti conto dell’evoluzione della legislazione in tema di asili nido, «che ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori».

In considerazione delle funzioni educative e formative degli asili nido, l’utilizzo del “criterio di prevalenza” fa ricadere la relativa disciplina nell’ambito della materia di potestà concorrente “istruzione” e, per alcuni versi, nell’ambito della materia “tutela del lavoro”.

È stato dunque rilevato che, per quel che attiene agli asili nido, in considerazione delle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, «è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell’ambito della materia dell’istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli “trasversali” di cui all’art. 117, secondo comma, della Costituzione».

L’art. 70 della legge n. 448 del 2001, dunque, facendo espresso riferimento alle funzioni educative e formative riconosciute agli asili nido (comma 2), nonché in considerazione della finalità di «favorire la conciliazione tra esigenze professionali e familiari dei genitori lavoratori» (comma 5), costituisce indubbiamente esercizio di potestà legislativa concorrente, nell’ambito della quale il legislatore statale è abilitato alla determinazione dei relativi principi fondamentali. Peraltro, lo stesso art. 70 «contiene [...] alcune disposizioni in settori di sicura competenza esclusiva dello Stato, come l’organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (comma 5) e il sistema tributario dello Stato (comma 6)».

Così delineata la ripartizione delle competenze normative interessate dalla disciplina oggetto di censura, la Corte ha esaminato i singoli motivi di doglianza:

- il comma 2 dell’art. 70 qualifica(va) gli asili nido come strutture volte a «garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini» dai tre mesi ai tre anni e definisce le funzioni ad essi inerenti come «competenze fondamentali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali»;

La disposizione che definisce le funzioni inerenti agli asili nido come «competenze fondamentali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali», in quanto riferita alle funzioni amministrative, contrasta con l’art. 118 della Costituzione e con il principio di sussidiarietà che impone la ordinaria spettanza delle funzioni agli enti territoriali minori.

tale disposizione è stata dichiarata incostituzionale, in quanto «del tutto estranea al quadro costituzionale sopra ricostruito»; riferita alle funzioni amministrative, essa contrastava con l’art. 118 della Costituzione e con il principio di sussidiarietà individuato da tale disposizione quale normale criterio di allocazione di tali funzioni, che ne impone la ordinaria spettanza agli enti territoriali minori, anche in considerazione della circostanza che la legislazione vigente in materia di asili nido già le attribuisce ai Comuni e alle Regioni;

il comma 5 consente alle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali di istituire nell’ambito dei propri uffici, dei micro-nidi quali strutture destinate alla cura e all’accoglienza dei figli dei dipendenti, e riserva(va) la definizione degli *standard minimi organizzativi* alla Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali);

a proposito di questo comma, la Corte ha rilevato «l’impossibilità di negare la competenza legislativa delle singole Regioni, in particolare per la individuazione di criteri per la gestione e l’organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale»: da ciò la declaratoria di incostituzionalità pronunciata limitatamente alle parole «i cui *standard minimi organizzativi* sono definiti in sede di Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

La maggior parte delle doglianze regionali, si concentravano, peraltro, sulla creazione del fondo per gli asili nido (comma 1); la determinazione delle modalità del riparto annuo ad opera del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (comma 3); la ripartizione, da parte delle Regioni, delle risorse finanziarie tra i Comuni operanti nel settore “nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive di cui al comma 3” (comma 4); la quantificazione dell’ammontare del fondo (comma 8).

Osservato che il decreto del Ministero del lavoro 11 ottobre 2002 (Istituzione del fondo per gli asili nido) aveva provveduto a ripartire tra le Regioni, per l’anno 2002, le risorse del fondo istituito dall’art. 70 in esame, secondo i criteri indicati dall’art. 1, comma 2, dello stesso decreto, la Corte ha sottolineato che il

La previsione secondo cui gli *standard minimi organizzativi* degli asili nido sono definiti dallo Stato in sede di Conferenza unificata viola la competenza legislativa delle singole Regioni in materia di individuazione di criteri per la gestione degli asili

Il previsto meccanismo di erogazione dei finanziamenti contrasta con il principio del finanziamento statale di funzioni pubbliche regionali e locali senza vincolo di destinazione.

meccanismo di finanziamento delineato dalla norma censurata, tuttavia, se era coerente con il precedente assetto legislativo, non era più utilizzabile a seguito dei rilevanti mutamenti introdotti dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Nel nuovo sistema, infatti, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione.

Ora, dal momento che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido «rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali, è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce».

Ne è derivata la declaratoria di illegittimità costituzionale «dell'art. 70, commi 1, 3 e 8, nonché comma 4, limitatamente all'inciso “nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive di cui al comma 3”».

La particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, ha comportato, peraltro, che restassero «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti».

Salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso

Fondo per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzino asili nido o micro-nidi nei luoghi di lavoro.

Le problematiche affrontate nella decisione sopra analizzata si sono riproposte in relazione all'impugnazione dell'art. 91, commi 1-5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che prevede(va) l'istituzione di un Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asilo nido e micro-nidi.

Pronunciandosi per l'incostituzionalità, la [sentenza n. 320 del 2004](#) ha ampiamente richiamato la decisione dell'anno precedente che ha collocato la disciplina degli asili nido nell'ambito della «materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino)», nonché, per alcuni profili, in quello della materia della «tutela del lavoro», ambedue di potestà

legislativa concorrente. In questi ambiti il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali della materia e non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva, quale quella contenuta nei primi cinque commi dell'art. 91 della legge n. 289 del 2002, mediante la quale organi statali provvedono ad agevolare la realizzazione di asili-nido nei luoghi di lavoro.

A precludere l'annullamento della disposizione impugnata non sono valse le argomentazioni relativamente al fatto che il fondo in questione non si sarebbe posto in contraddizione con l'art. 119

Disciplina riconducibile nell'ambito della potestà legislativa concorrente in materia dell'istruzione nonché, per alcuni profili, nella materia della tutela del lavoro,

il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali della materia e non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva, mediante la quale organi statali provvedono ad agevolare la realizzazione di asili-nido nei luoghi di lavoro

Cost., poiché sarebbe stato aggiuntivo rispetto alla finanza regionale e comunque sarebbe stato destinato ad essere ripartito fra soggetti privati «indipendentemente dagli (ed in chiave solo aggiuntiva rispetto agli) interventi (...) disposti secondo le proprie scelte dal legislatore regionale». Ciò in quanto «la definizione dell'ampiezza della finanza regionale, in conformità al nuovo Titolo V, deve essere ancora operata, ma dovrà necessariamente riferirsi alla effettiva capacità delle Regioni di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (art. 119, quarto comma, Cost.)»; inoltre, in questa valutazione, «occorrerà considerare che le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibile erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione».

Non è consentito in una materia di competenza legislativa regionale, prevedere interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati.

D'altra parte, su un piano più generale, la Corte ha sottolineato che «il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale [...] si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze».

ii) La materia di competenza concorrente «istruzione»

Fondo nazionale per le politiche sociali

Nella [sentenza n. 423 del 2004](#), la Corte ha operato lo scrutinio di legittimità costituzionale riferito all'art. 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2004, n. 350, il quale dispone che «nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e detratte una quota fino a 20 milioni di euro per l'anno 2004 e fino a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 da destinare all'ulteriore finanziamento delle finalità previste dall'articolo 2, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché una quota di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006 da destinare al potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica, lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di

lavoro».

Possibilità per lo Stato di modulare gli stanziamenti attraverso una pluralità di disposizioni in cui l'una integri l'altra, senza con ciò incidere in senso peggiorativo sull'autonomia finanziaria delle Regioni.

La circostanza che lo Stato disponga unilateralmente del Fondo nazionale per le politiche sociali operando una riduzione delle risorse disponibili per le Regioni non è stata ritenuta dalla Corte suscettibile di una declaratoria di incostituzionalità, rientrando la «gestione» - anche unilaterale - del Fondo nell'ambito delle competenze statali. In quest'ottica, nulla vieta neppure «che lo Stato [...] moduli gli stanziamenti attraverso una pluralità di disposizioni in cui l'una integri l'altra, senza con ciò incidere in senso peggiorativo sull'autonomia finanziaria delle Regioni, quale disciplinata in attesa dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (sentenze numeri 320 e 37 del 2004)».

L'attribuzione «alle persone fisiche di un contributo, per la iscrizione a scuole paritarie costituisce un finanziamento con vincolo di destinazione non consentito in materia (istruzione) attribuita alla competenza legislativa concorrente

Chiariti questi profili preliminari, nella sentenza si rileva che la disposizione impugnata - essendo relativa a contributi per la iscrizione a scuole paritarie - incide sulla materia dell'«istruzione» attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione). Alla luce di ciò, vertendosi in ambiti in cui le funzioni in esame non spettano allo Stato, si ribadisce che non sono ammessi finanziamenti caratterizzati da vincoli di destinazione, donde la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 101, nella parte in cui prevede la erogazione delle somme ivi indicate per le finalità previste dall'art. 2, comma 7, della legge n. 289 del 2002 (id est, attribuzione «alle persone fisiche di un contributo, finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie»).

Salvezza dei procedimenti di spesa in corso

Peraltro, «la particolare rilevanza della misura in questione - che richiede continuità di erogazione, in relazione ai diritti costituzionali implicati - giustifica “che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti” (sentenza n. 370 del 2003)».

Finanziamenti per lo sviluppo delle tecnologie multimediali, contro la dispersione scolastica, per assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione, per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, per l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione

La [sentenza n. 231 del 2005](#) ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' articolo 3, comma 92, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ai termini del quale, «per l'attuazione del piano programmatico di cui all'art. 1, comma 3, della legge 28 marzo 2003, n. 53, è autorizzata, a decorrere dall'anno 2004, la spesa complessiva di 90 milioni di euro per i seguenti interventi:

- «*a)* sviluppo delle tecnologie multimediali;
- «*b)* interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione;
- «*c)* interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti;
- «*d)* istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione».

Previsione dell'autorizzazione di spe-

In ordine ai finanziamenti di cui alle lettere *a), b) e c)*, le doglianze regionali si sono appuntate soprattutto sulla

sa in assenza del piano programmatico, di cui alla legge n. 53 del 2003, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata

circostanza che le disposizioni suindicate abbiano autorizzato la spesa pur in assenza del piano programmatico, la cui approvazione, secondo quanto stabilito dalla legge n. 53 del 2003 (che già prevedeva i finanziamenti in questione), comporterebbe l'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997: in sostanza, l'asserito vizio di costituzionalità si sarebbe concretizzato nella lesione del principio di leale collaborazione.

Interpretazione adeguatrice – non risulta leso il principio di leale collaborazione in quanto l'erogazione della spesa è pur sempre subordinata all'approvazione del piano, a sua volta condizionata all'intesa con la Conferenza.

Negando la sussistenza di un vizio siffatto, la Corte costituzionale ha tuttavia sottolineato che «la norma può e deve essere letta in armonia con i principi costituzionali». In tal senso, il richiamo esplicito del piano programmatico di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 e quindi anche le modalità della sua approvazione, non può non comportare che «l'autorizzazione alla spesa, oggetto della censura, è pur sempre subordinata, per quanto concerne la sua concreta attuazione, all'approvazione del piano, a sua volta condizionata all'intesa con la Conferenza» (a suffragio di questa lettura, si è constatato, nel corso del giudizio, che, durante l'anno 2004, l'autorizzazione alla spesa in esame non ha avuto concreta attuazione).

La questione, riguardante la spesa per la istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, è infondata in quanto il relativo finanziamento ha la sua autonoma fonte normativa in altra disposizione non impugnata dalla Regione

Con precipuo riguardo al finanziamento *sub d)*, la pronuncia di infondatezza si è basata su una diversa *ratio decidendi*. Nel disattendere le censure mosse dalla Regione ricorrente, infatti, la Corte ha rilevato che la istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione è stata disposta, insieme con il riordino dell'Istituto nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione, con il decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, il cui art. 15 ne prevede il finanziamento mediante l'utilizzazione di «quota parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, comma 92, della legge 24 dicembre 2003, n. 350». Da ciò si deduce che il finanziamento di cui alla lettera *d)* ha la sua autonoma fonte normativa nel citato art. 15, non impugnato dalla Regione, donde l'infondatezza della questione sotto tale profilo, in quanto l'eventuale violazione della competenza regionale non deriva dalla disposizione censurata.

iii) La materia di competenza concorrente «ordinamento sportivo»

Conferimento di 1 milione di euro per l'anno 2004 agli enti di promozione sportiva

La [sentenza n. 424 del 2004](#) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 204, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, il quale disponeva che «per consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale, agli enti di promozione sportiva [era] destinata la somma di 1 milione di euro per l'anno 2004».

Disposizione riconducibile

La Corte ha evidenziato che la disposizione atteneva

«alla materia di competenza concorrente “ordinamento sportivo”

indubbiamente «alla materia “ordinamento sportivo” di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione», in quanto il finanziamento in esame era finalizzato «in parte alla promozione dei programmi dello sport sociale e in parte a favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali degli enti di promozione sportiva, che sono associazioni aventi lo scopo di promuovere e organizzare attività fisico-sportive con finalità ricreative e formative tra i giovani, nonché di organizzare l’attività amatoriale (cfr. decreto ministeriale 23 giugno 2004 recante statuto del Comitato olimpico nazionale italiano, adottato dal Consiglio nazionale del CONI il 23 marzo 2004)».

Illegittimità del mancato coinvolgimento delle Regioni, in quanto anche esse sono titolari di potestà legislativa nella specifica materia

Nell’attuale assetto costituzionale della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di sport, i profili menzionati non possono non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto anche esse titolari di potestà legislativa nella specifica materia. Tale esigenza non è stata adeguatamente presa in considerazione nella disposizione, la quale, mentre era del tutto indeterminata in ordine al soggetto erogatore del finanziamento in questione e ai criteri di riparto dello stesso, non prevedeva alcun, pur necessario, coinvolgimento delle Regioni.

iv) La materia di competenza concorrente «governo del territorio»

Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni

Con la [sentenza n. 16 del 2004](#) è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 25, comma 10, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che istituiva il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni. Trattavasi, ad avviso della Corte, di un fondo per il finanziamento di interventi comunali «definiti in modo alquanto generico», come diretti allo «sviluppo e riqualificazione del territorio» o alla «riqualificazione urbana dei comuni». Ne derivava che si era in presenza «semplicemente di uno strumento di finanziamento, fra l’altro sempre solo parziale, di normali opere e servizi comunali, cui [potevano] accedere tutti i Comuni, salvo la sola riserva di una quota non inferiore all’85 per cento del Fondo a favore di Comuni piccoli e medio-piccoli (con meno di 40.000 abitanti) situati nelle Regioni meridionali (nonché in Abruzzo e in Molise) o in altri territori svantaggiati in termini di occupazione».

Finalità non riconducibile a materie o compiti di competenza esclusiva dello Stato, bensì a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal “governo del territorio”) o “residuale” delle Regioni».

D’altra parte «la “riqualificazione urbana” dei Comuni rappresenta una finalità non riconducibile a materie o compiti di competenza esclusiva dello Stato, e riconducibile invece a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal “governo del territorio”) o “residuale” delle Regioni». La norma impugnata non prevedeva, peraltro, «alcun ruolo delle Regioni volta a volta interessate nella attribuzione dei finanziamenti, mentre si limita[va] a chiamare la Conferenza Stato-città ed autonomie

locali (nemmeno la Conferenza Stato-Regioni o la Conferenza unificata) ad esprimere un parere sul regolamento di attuazione, restando oscuro e sostanzialmente privo di portata normativa il generico richiamo (“resta fermo”) alle disposizioni del d.lgs. n. 281 del 1997».

Estraneità dei trasferimenti finanziari al quadro costituzionale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione

Da questo rilevato, si aveva modo di constatare che «l'intervento in questione si atteggia[va] come prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato ai Comuni per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell'ambito della stessa legge, dall'amministrazione dello Stato: pratica che ha trovato nel passato frequente impiego, sulla base della premessa per cui la finanza locale era materia rimessa alla legislazione statale e alla gestione amministrativa del Ministero dell'interno [...], ma che oggi risulta del tutto estranea al quadro costituzionale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione».

Insussistenza di ragioni di ordine costituzionale per opporsi alla caducazione di una norma che non comporta diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone

La norma impugnata doveva dunque essere dichiarata costituzionalmente illegittima. Poiché la caducazione di tale norma non comportava «diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone», non sussistevano ragioni di ordine costituzionale che si opponessero ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*: con la conseguenza che i fondi in questione avrebbero dovuto «essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale».

Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali

Una *ratio decidendi* sostanzialmente sovrapponibile a quella contenuta nella sentenza di cui sopra è contenuta nella [sentenza n. 49 del 2004](#), che reca la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 54 e 55 della legge 28 dicembre 2001, n. 448: l'art. 54 istituiva un «Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali», per promuovere la realizzazione delle opere pubbliche di Regioni, Province, Comuni, comunità montane e relativi consorzi (comma 1), aggiungendo che i contributi erogati dal Fondo erano voltati al finanziamento di spese di progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali e dovevano risultare almeno pari al 50 per cento del costo effettivo di progettazione (comma 2); l'art. 55 istituiva, a decorrere dal 2002, un «Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale», «al fine di contribuire alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture di interesse locale, promuovere la funzione delle autonomie locali nella valorizzazione delle risorse del territorio e nella soddisfazione dei bisogni primari delle popolazioni, coerentemente con i principi di sussidiarietà e diffuso decentramento, nonché garantire l'efficace raccordo, in coerenza con gli obiettivi indicati dal Documento di programmazione economico-finanziaria, tra le realizzazione del piano straordinario

delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni con le esigenze infrastrutturali locali» (comma 1), aggiungendo, poi, che i contributi erogati dal Fondo erano finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche di interesse locale indispensabili per la valorizzazione delle risorse produttive e delle realtà sociali interessate (comma 2).

Illegittimità di disposizioni non riconducibili a materie di competenza esclusiva statale bensì a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal “governo del territorio”) o residuale delle Regioni.

Insussistenza di ragioni di ordine costituzionale che si oppongono ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto* poiché non ne consegue un diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone

Risorse per interventi di riqualificazione dei nuclei urbani caratterizzati da abusivismo edilizio

Conseguenze derivanti dalla sentenza n. 196 del 2004, che ha radicalmente modificato la disciplina sul condono

Insussistenza di una violazione dell'autonomia finanziaria attesa la possibilità per la legge regionale

L'estrema genericità dei fini indicati rendeva possibile a tutti gli enti l'accesso ai finanziamenti. Non risultava, dunque, alcuna specifica finalità qualificante degli stessi, diversa dal normale esercizio delle funzioni degli enti interessati.

D'altra parte, le finalità, pur se generiche, dovevano essere ricondotte «a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal “governo del territorio”) o residuale delle Regioni».

Come nel caso precedente, la declaratoria di incostituzionalità non comportava «diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone», e dunque non sussistevano «ragioni di ordine costituzionale che si [opponessero] ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*, con la conseguenza che i Fondi in questione [avrebbero dovuto] essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale».

Nel giudizio concluso con la [sentenza n. 71 del 2005](#), la Regione Emilia-Romagna ha censurato l'art. 2, comma 70, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 che ha abrogato i commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 che prevedevano il reperimento e la destinazione vincolata di risorse per effettuare interventi di riqualificazione dei nuclei urbani caratterizzati da abusivismo edilizio. In tal modo sarebbero state eliminate risorse finanziarie, cancellando qualsiasi possibilità concreta di attuazione degli interventi di riqualificazione resi necessari dal condono edilizio con ciò violando le attribuzioni regionali e l'autonomia finanziaria delle Regioni stesse.

La Corte dichiara la inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. Infatti, nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza n. 196 del 2004 che ha radicalmente modificato la disciplina sul condono (art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003) soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potestà di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

L'intervenuto mutamento del quadro normativo inciso dalla disposizione impugnata rende ragione del venir meno dell'attualità dell'interesse posto a sostegno del ricorso della

nale di incrementare sia la misura dell'oblazione, fino al 10% sia la misura degli oneri di concessione per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dagli abusi edilizi

Regione Emilia-Romagna. La ricorrente, infatti, non potrebbe più, allo stato attuale, lamentare la mancata assegnazione, da parte dello Stato, delle risorse necessarie alla riqualificazione urbanistica, dal momento che rientra espressamente nel potere delle Regioni determinare - entro limiti fissati dalla legge statale - tipologie ed entità degli abusi condonabili. Tale potere, congiuntamente alla possibilità, prevista dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, per la legge regionale di incrementare sia la misura dell'oblazione, fino al 10% (art. 32, comma 33), sia la misura degli oneri di concessione, fino al 100% (art. 32, comma 34), al fine di fronteggiare i maggiori costi che le amministrazioni comunali devono affrontare per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, e, in generale, per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dagli abusi edilizi (si veda, ancora, sentenza n. 196 del 2004), consente alla Regione di valutare le conseguenze del condono sulle finanze regionali e locali e determinare, anche in ragione delle risorse necessarie agli eventuali interventi di riqualificazione, l'ampiezza della sanatoria.

Tale potere, peraltro, è già stato esercitato dalla Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), la quale, in particolare agli artt. 32 e seguenti, ha individuato gli interventi edilizi suscettibili di sanatoria ed ha incrementato nella misura massima consentita sia l'entità dell'oblazione da corrispondere per la definizione degli illeciti edilizi (art. 31), sia l'ammontare del contributo di concessione (art. 28).

v) *La materia di competenza concorrente «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali»*

Fondo unico per lo spettacolo

La Corte costituzionale è stata investita, in via principale, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82, nella parte in cui disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo previsto dalla legge 30 aprile 1985, n. 163, affidandone la determinazione a «decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare».

La [sentenza n. 255 del 2004](#) ha dichiarato infondata la questione, argomentata sull'assunto che il legislatore statale sarebbe intervenuto nella materia dello «spettacolo», da considerare affidata alla potestà legislativa residuale della Regione in virtù dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, o, in

Riconducibilità del sostegno finanziario degli spettacoli alla materia della “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni

subordine, nella materia «promozione ed organizzazione delle attività culturali», di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione.

Nel ricercare il titolo competenziale concernente la disciplina del Fondo, la Corte ha in primo luogo evidenziato, «anche se nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 della Costituzione non si fa espressa menzione delle attività di sostegno degli spettacoli, da ciò non può certo sommariamente dedursi [...] che tale settore sarebbe stato affidato alla esclusiva responsabilità delle Regioni»: la materia concernente la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, ricomprende, infatti, «senza dubbio nella sua seconda parte, nell’ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli». Ne discende che «l’art. 117, comma terzo, Cost., contempla la materia della “promozione ed organizzazione di attività culturali” senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell’art. 117 Cost. (come, ad esempio, dalla competenza in tema di “norme generali sull’istruzione” o di “tutela dei beni culturali”)». Più in particolare, «le attività culturali di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo».

Alla luce del nuovo riparto di materie, risultano comunque molto accresciute le responsabilità delle Regioni («dato che incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore»), «con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione, non a caso all’interno dei “principi fondamentali”, dedica un significativo riferimento all’art. 9)».

Ora, se il sostegno finanziario degli spettacoli è ormai riconducibile ad una materia di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost., ciò non significa, tuttavia, «l’automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia, anzitutto in conseguenza del principio della continuità dell’ordinamento [...] (fra le altre cfr. sentenze n. 383 e n. 376 del 2002, ordinanza n. 270 del 2003)».

In effetti, «ci si trova con tutta evidenza dinanzi alla necessità ineludibile che in questo ambito, come in tutti quelli analoghi divenuti ormai di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost., ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali)

Permanenza della legislazione statale vigente in materia in conseguenza del principio della continuità dell’ordinamento

Necessità ineludibile che il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale

per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale». E, almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative, dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni.

L'intervento del legislatore statale tende a rispondere alla necessità di continuare a dare attuazione, in considerazione della perdurante vigenza dell'attuale sistema, alla erogazione annuale di contributi alle attività dello spettacolo in una situazione di impellenti necessità finanziarie dei soggetti e delle istituzioni operanti nei diversi settori degli spettacoli.

La eccezionale situazione di integrazione della legge n. 163 del 1985, può giustificare la sua temporanea applicazione, mentre appare evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro»

Fondo unico per lo spettacolo. Regolamenti recanti criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività musicali e delle attività di danza

La legislazione di sostegno delle attività culturali in conformità al nuovo dettato costituzionale non è stata, tuttavia, ancora armonizzata con il nuovo contesto costituzionale. È in quest'ottica che si colloca l'intervento del legislatore statale (non a caso posto in essere «in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato»), teso a rispondere al «la necessità di continuare a dare attuazione, in considerazione della perdurante vigenza dell'attuale sistema disciplinato dalla legge n. 163 del 1985, alla erogazione annuale di contributi alle attività dello spettacolo (e quindi in una situazione di impellenti necessità finanziarie dei soggetti e delle istituzioni operanti nei diversi settori degli spettacoli)». Proprio «in considerazione di questa eccezionale situazione di integrazione della legge n. 163 del 1985, può trovare giustificazione la sua temporanea applicazione, mentre appare evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro».

Le considerazioni poste alla base della decisione di cui sopra hanno guidato la Corte nella decisione, con la [sentenza n. 256 del 2004](#), del conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto il decreto del Ministro per i beni e le attività culturali dell'8 febbraio 2002, n. 47, concernente «Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività musicali, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163», e al decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 21 maggio 2002, n. 188, concernente «Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività di danza, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163».

Dato atto della perdita da parte dello Stato, «in tutto o in parte», della potestà regolamentare - in precedenza giustificata dall'esistenza di una potestà legislativa corrispondente - per il fatto che la materia in questione è divenuta oggetto di competenza legislativa concorrente (rispetto alla quale lo Stato può far valere interessi eccedenti ambiti regionali), la Corte ha ribadito che tale circostanza non può determinare «la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale - nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. - sono realizzati»

La circostanza che la materia è divenuta oggetto di competenza legislativa concorrente non può determinare «la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale - nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. - sono realizzati»,

Non si può privare la società civile e i soggetti che ne sono espressione dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato».

L'avvenuta attuazione dei regolamenti non consente di ripetere le somme già erogate

Finanziamenti per promuovere la diffusione della cultura italiana e sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio, destinati prioritariamente a favore degli istituti di cultura per la costruzione della propria sede principale.

Illegittimità di finanziamenti statali a destinazione vincolata in materie di spettanza delle Regioni quand'anche la erogazione riguardi soggetti diversi (pubblici o privati).

La finalità del finanziamento (costruzione della sede di un istituto di cultura) è strumentale alla “organizzazione di attività culturali” e quindi di competenza legislativa concorrente

L'esiguità della somma stanziata esclude la necessità di una sua gestione

(sentenze n. 370 del 2003 e n. 13 del 2004), se è vero che «non si può privare la società civile e i soggetti che ne sono espressione (enti pubblici e privati, associazioni, circoli culturali, ecc.) dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato».

Su questi presupposti, si è constatato che l'accoglimento del ricorso, con il conseguente annullamento dei regolamenti impugnati, avrebbe potuto «comportare nell'immediato il sacrificio di valori che non solo sono evocati dalle suddette norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della Costituzione, e pertanto effetti incompatibili con la Costituzione stessa».

Peraltro, «i regolamenti impugnati - i quali [...] hanno trovato applicazione ed hanno così esaurito la loro funzione - hanno dato luogo a provvedimenti attuativi di erogazione per l'anno 2003 che non potrebbero essere posti nel nulla, con la conseguente ripetizione delle somme erogate», donde una carenza di interesse tale da fondare una decisione di cessazione della materia del contendere.

Nella [sentenza n. 160 del 2005](#), la Corte dichiara la incostituzionalità dell'art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, in quanto lesivo dell'autonomia finanziaria regionale e delle competenze legislative e amministrative regionali.

Come questa Corte ha più volte affermato, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata disposti con legge statale in materie la cui disciplina spetti alle Regioni perché non rientranti in ipotesi di competenza esclusiva dello Stato (cfr. sentenze n. 370 del 2003, n. 16 del 2004, n. 51 del 2005).

Le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a categorie di soggetti pubblici o privati, dal momento che, in numerose materie di competenza regionale, le politiche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione (cfr. [sentenza n. 320 del 2004](#)).

Dal rilievo che la costruzione della sede principale di un istituto di cultura, finalità perseguita dal finanziamento disposto con la norma censurata, è strumentale alla “organizzazione di attività culturali”, materia inclusa nell'art. 117, terzo comma, Cost., e quindi di competenza legislativa concorrente, consegue la illegittimità costituzionale della norma in questione, la quale non soltanto ha stabilito l'erogazione in oggetto, ma ha anche attribuito a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinarne l'attuazione.

Del resto l'esiguità della somma stanziata esclude la necessità di una sua gestione unitaria in applicazione del principio c.d. di

unitaria in applicazione del principio c.d. di sussidiarietà ascendente (ex art. 118, primo comma)

sussidiarietà ascendente ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. L'attribuzione di funzioni amministrative ad un organo statale costituisce violazione dell'art. 117 della Costituzione.

vi) La materia di competenza residuale «servizi sociali»

Fondo nazionale per le politiche sociali. Intervento finanziario a favore delle Regioni che si determinano ad istituire il reddito di ultima istanza

L'art. 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2004, n. 350, nella parte in cui disponeva un intervento finanziario a favore delle Regioni che si determinassero ad istituire il reddito di ultima istanza, quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la [sentenza n. 423 del 2004](#).

Disciplina non riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»

La Corte ha sottolineato che l'oggetto della disciplina non atteneva alla potestà legislativa esclusiva statale di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, se è vero che il legislatore non aveva posto «norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 282 del 2002), ma, al contrario, aveva rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse avrebbero dovuto osservare nel disciplinare l'istituto.

Disposizione contenente una misura assistenziale riconducibile alla materia «servizi sociali» di competenza legislativa delle Regioni».

Il «reddito di ultima istanza» cui faceva riferimento la disposizione impugnata - «essendo destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e dunque a favore di soggetti che si trovano in situazione di estremo bisogno» - costituiva, dunque, una misura assistenziale riconducibile alla materia «servizi sociali» (cfr. [sentenza n. 287 del 2004](#)) di competenza legislativa delle Regioni».

Da tali considerazioni discendeva la declaratoria di incostituzionalità della previsione «di un cofinanziamento vincolato alla specifica finalità di erogare la misura assistenziale in esame».

Fondo nazionale per le politiche sociali. Incremento per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie

Sempre nella [sentenza n. 423 del 2004](#) è stato oggetto del giudizio della Corte l'art. 21, commi 6 e in parte 7, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, là dove ha previsto per l'anno 2004 l'incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali, in misura pari a 232 milioni di euro, per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie (comma 6) e i mezzi di copertura della relativa spesa (comma 7).

Non incidenza dell'incremento del fondo sull'autonomia finanziaria delle Regioni

Illegittimità del previsto finanziamento in quanto pone un vincolo di impiego delle somme.

Fondo nazionale per le politiche sociali. Interventi per gli anziani e i disabili, per l'abbattimento delle barriere architettoniche, per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap e per i servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia

Previsione non riconducibile alla determinazione di "livelli essenziali delle prestazioni"

Invasione delle competenze regionali concernenti i "servizi sociali" e l'"istruzione".

Confluenza delle somme stanziate nei bilanci regionali

La disposizione non è stata dichiarata contraria all'art. 119 della Costituzione nella parte in cui si limita a disporre un «incremento del Fondo di 232 milioni di euro per l'anno 2004» e a prevedere la relativa copertura di spesa, in quanto tale previsione non incide in alcun modo sull'autonomia finanziaria delle Regioni. Di contro, l'incostituzionalità ha colpito la previsione di una finalità specificamente vincolata di impiego delle somme così stanziate (dove l'annullamento del comma 6 «limitatamente all'inciso "per il finanziamento delle politiche in favore della famiglie"»).

L'art. 3, commi 116 e 117, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha integrato quanto previsto dal citato art. 21, commi 6 e 7. Il comma 116 stabilisce che «l'incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, disposta per l'anno 2004 dall'art. 21, comma 6, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, come modificato dalla presente legge, deve essere utilizzato nel medesimo anno 2004 per le seguenti finalità: *a)* politiche per la famiglia ed in particolare per anziani e disabili, per un importo pari a 70 milioni di euro; *b)* abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13, per un importo pari a 20 milioni di euro; *c)* servizi per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap*, per un importo pari a 40 milioni di euro; *d)* servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia, per un importo pari a 67 milioni di euro». Il successivo comma 117 dispone che «gli interventi di cui alle lettere *c)* e *d)* del comma 116, limitatamente alle scuole dell'infanzia, devono essere adottati previo accordo tra i Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni».

Anche queste due disposizioni sono state oggetto di controllo da parte della Corte con la [sentenza n. 423 del 2004](#), nella quale si è evidenziato che la previsione degli interventi di cui all'art. 3, comma 116, della legge n. 350 del 2003 - «non costituendo determinazione di "livelli essenziali delle prestazioni" cui fa riferimento l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione» - viola le competenze regionali concernenti i "servizi sociali" e l'"istruzione".

Le disposizioni impugnate, nello stabilire con quali finalità dovesse essere utilizzato l'incremento del Fondo disposto per l'anno 2004 dall'art. 21, commi 6 e 7, del citato decreto-legge n. 269 del 2003, ponevano «precisi vincoli di destinazione delle risorse nelle suddette materie, con palese violazione dell'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni». Veniva conseguentemente dichiarata la illegittimità costituzionale.

Il venir meno del vincolo di scopo comportava che le somme dovessero «confluire nei bilanci regionali in maniera "indistinta" e [potessero], pertanto, essere impiegate dalle Regioni stesse secondo

autonome scelte di politica sociale».

vii) La materia di competenza residuale «formazione professionale»

Fondo per l'occupazione. Finanziamento degli interventi in materia di formazione professionale.

Con la [sentenza n. 51 del 2005](#) si dichiara, per violazione degli artt. 117 e 119 Cost., la incostituzionalità dell'art. 47 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che prevede al comma 1 che «Nell'ambito delle risorse preordinate sul fondo per l'occupazione [.....] con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati i criteri e le modalità per la destinazione dell'importo aggiuntivo di 1 milione di euro, per il finanziamento degli interventi in materia di formazione professionale».

Attinenza della materia alla competenza residuale regionale (formazione professionale) previa verifica di non riconducibilità a materie di competenza statale

La norma impugnata disciplina interventi destinati alla formazione professionale: questa materia appartiene, nell'assetto definito dal nuovo art. 117 della Costituzione, alla competenza residuale delle Regioni, in quanto non è inclusa nell'elenco delle materie attribuite dal secondo comma alla legislazione dello Stato ed è nel contempo espressamente esclusa dall'ambito della potestà concorrente in materia di istruzione, sancita dal successivo terzo comma (v. sentenza n. 13 del 2004).

Limiti alla erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione a destinazione vincolata in materie di competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle regioni

Con riferimento ai finanziamenti disposti da leggi statali in favore di soggetti pubblici o privati (mediante la costituzione di appositi fondi o il rifinanziamento di fondi già esistenti), questa Corte ha più volte affermato che - dopo la riforma costituzionale del 2001 ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni (cfr. sentenze n. 320 e n. 37 del 2004) - l'art. 119 della Costituzione pone, sin d'ora, al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamento di funzioni spettanti al sistema delle autonomie ([sentenza n. 423 del 2004](#)).

Divieto di interventi finanziari statali a favore di soggetti privati in materie di competenza regionale

Anzitutto non è consentita l'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata in materie spettanti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003). Infatti il ricorso a questo tipo di finanziamento può divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

In secondo luogo - giacché «le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche

pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione» ([sentenza n. 320 del 2004](#)) - questa Corte ha ripetutamente chiarito che il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., «vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riporto delle rispettive competenze» (sentenze n. 320, n. 423 e n. 424 del 2004).

viii) La materia di competenza residuale «artigianato»

Incremento del fondo per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane

Non riconducibilità del finanziamento alla materia “Tutela della concorrenza” per la sua inidoneità ad incidere sull’equilibrio economico generale, ed anche per l’esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra finanziaria

Riconducibilità della disposizione alla materia “artigianato”, appartenente alla competenza legislativa residuale delle Regioni

La Corte, nella [sentenza n. 162 del 2005](#), dichiara non fondata la questione avente ad oggetto l'art. 4, commi 82 e 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, impugnato in quanto ritenuto lesivo delle competenze legislative e amministrative delle Regioni nonché della loro autonomia finanziaria, sulla base di un'articolata motivazione.

Preliminarmente, per rinvenire l'ambito di competenza della materia, la Corte esclude che la disposizione sia riconducibile alla materia “tutela della concorrenza”, nel suo profilo dinamico e promozionale (art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione).

Infatti, l'esame della norma censurata dimostra che il finanziamento in questione non può rientrare in questa materia: esso non è idoneo ad incidere sull’equilibrio economico generale, essendo privo del requisito oggettivo dell’”impatto complessivo”, tenuto conto anche dell’esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro per l’anno 2004) (cfr. [sentenza n. 77 del 2005](#)).

L’ambito materiale nel quale interviene la disposizione denunciata è l’artigianato. L’art. 117 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non annoverando l’artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente demanda questa materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, modificando in tal modo la precedente previsione costituzionale, che invece assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato, prevedendo la competenza concorrente

Istituzione non di un nuovo fondo a destinazione vincolata, bensì incremento delle disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie

delle Regioni. Appartiene pertanto alla competenza legislativa residuale delle Regioni l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e, in questo ambito, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere.

Se il sostegno economico alla internazionalizzazione delle imprese artigiane è ormai riconducibile ad una materia di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, ciò però non comporta l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 82, della legge n. 350 del 2003.

La norma denunciata, infatti, non istituisce un nuovo fondo a destinazione vincolata, ma si limita ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie.

Invero, l'art. 37 della legge n. 949 del 1952, nel contesto di un più ampio provvedimento per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione, ha previsto la formazione di un fondo, presso la Cassa per il credito alle imprese artigiane, per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane, effettuate dagli istituti e aziende di credito, rimettendo ad appositi comitati tecnici regionali l'attività di concessione dei contributi.

Provvedimenti legislativi successivi hanno di volta in volta conferito al fondo in questione ulteriori assegnazioni per i vari esercizi finanziari.

La legge 5 marzo 2001, n. 57, nel dettare disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, ha assegnato al fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane una nuova finalità, il sostegno all'internazionalizzazione. L'art. 21, comma 7, di tale legge prevede infatti che le disponibilità del fondo in questione "possono essere utilizzate anche per agevolare il sostegno finanziario ai processi esportativi delle imprese artigiane e ai programmi di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione promossi dalle imprese stesse e dai consorzi *export* a queste collegati, secondo finalità, forme tecniche, modalità e condizioni da definire con decreto del Ministro del commercio con l'estero, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".

Giustificazione in via transitoria della permanenza della norma, e fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, attesa l'esigenza di finanziare il settore dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art.

Su questa linea si pone il denunciato comma 82 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003: esso pertanto si giustifica, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (cfr., da ultimo, [sentenza n. 255 del 2004](#)), attesa l'esigenza di non far mancare

45) guarda con particolare favore

Il principio di continuità giustifica l'emanazione di un decreto ministeriale di attuazione ma vertendosi in materia residuale regionale non si può prescindere dalla previa intesa con le regioni

La mancanza di forme di raccordo con le regioni non riguarda invece la concreta gestione dell'intervento finanziario rientrando tale attività nella competenza regionale.

finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore.

Le censure della ricorrente vanno invece accolte con riferimento al comma 83 dell'art. 4, là dove viene lamentata la mancanza di forme di raccordo e di leale collaborazione con le Regioni.

Il principio di continuità giustifica infatti, ancora in via provvisoria, ed in vista di una considerazione complessiva del settore dell'artigianato e delle iniziative da finanziare, l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della potestà di definire, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario (cfr. [sentenza n. 255 del 2004](#)).

E tuttavia, l'articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse, essendo evidente che l'intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni in via residuale.

La norma censurata, invece, non prende minimamente in considerazione le Regioni per ciò che attiene all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Quanto all'ulteriore denuncia, sollevata dalla ricorrente, concernente la mancanza di forme di raccordo con le Regioni nell'attività di gestione delle risorse, si tratta di censura che muove da un inesatto presupposto ermeneutico.

Il comma 83 del citato art. 4, infatti, non disciplina - né direttamente, né indirettamente per il tramite del decreto ministeriale di attuazione - anche l'attività di concreta gestione dell'intervento. Questa attività, unitamente a quella di concessione dei contributi e delle agevolazioni, rientra nella competenza delle Regioni, e tale competenza è fatta salva dalla norma censurata. Lo si ricava univocamente tanto dal fatto che il comma 82 individua lo strumento operativo di intervento nel fondo di cui all'art. 37 della legge n. 949 del 1952, che è un fondo a gestione regionale; quanto, più in generale, dalle disposizioni contenute negli artt. 12 e ss. del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, le quali, prevedendo la competenza delle Regioni per tutto ciò che attiene all'erogazione di contributi in favore delle imprese artigiane, postulano che siano le Regioni stesse a vagliare in concreto i progetti da ammettere al finanziamento previsto dalla legge, e

quindi a coordinare questo sostegno con le iniziative già finanziate con altri strumenti di intervento pubblico.

ix) La materia di competenza residuale «trasporto pubblico locale»

Fondo costituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il conseguimento di «risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale»

Con la [sentenza n. 222 del 2005](#), è stata dichiarata la illegittimità costituzionale parziale dell'art. 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che prevede la costituzione di «un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» per il generico fine di assicurare il conseguimento di «risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale». La disposizione prevedeva altresì che la ripartizione dei fondi avvenisse tramite «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Su quest'ultimo punto, è intervenuta la pronuncia caducatoria, che ha sostituito la (mera) consultazione della Conferenza con la necessità che il decreto «sia adottato previa intesa con la Conferenza stessa».

L'*iter* argomentativo sul quale la decisione si è basata ha preso le mosse dalla preliminare constatazione secondo cui

«non vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 [...] aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i “servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati” ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale».

Riconducibilità della materia del trasporto pubblico locale nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni

Giustificazione, al momento, dell’“intervento finanziario dello Stato in quanto, nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell’autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, il meccanismo di finanziamento risulta sostanzialmente analogo al vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale (d.lgs. n. 422 del 1997)

Ciò posto, è stato peraltro rilevato come, nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, la disciplina di riferimento sia contenuta nel citato art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997, il cui comma 5 stabilisce le modalità di trasferimento delle risorse erogate dallo Stato. Il fondo previsto dalla disposizione oggetto di scrutinio risulta sostanzialmente analogo al meccanismo di finanziamento appena richiamato: ad avviso della Corte, «ciò appare, al momento, sufficiente a giustificare l'intervento

Necessità di assicurare che il finanziamento, intervenendo in un ambito di competenza regionale, avvenga attraverso un pieno coinvolgimento delle regioni nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi, tenendo altresì conto del «limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione”

Per assicurare in modo adeguato il principio di leale collaborazione, si rende necessario, per non ridurre gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale, che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione dei fondi sia adottato non già «sentita» la Conferenza unificata Stato-Regioni bensì sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza stessa.

finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa».

Tuttavia, «proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale», è stata sottolineata la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni attraverso un loro pieno coinvolgimento nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi (sentenze numeri 49 e 16 del 2004); ciò tenendo altresì conto del «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» (sentenza n. 37 del 2004).

Sulla scorta di queste considerazioni, è stato ritenuto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che si limitava a richiedere che fosse «sentita» la Conferenza unificata Stato-Regioni, riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale. Al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali, si rendeva di contro necessario che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fosse adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata.

x) La pluralità delle competenze in tema di «apprendistato»

Finanziamento per le attività di formazione dell'apprendistato

La Corte, nella [sentenza n. 51 del 2005](#), dichiara non fondata la questione sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 nei confronti del comma 2 dell'art. 47, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che prevede una quota di finanziamento di 100 milioni di euro per il 2003 «per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato anche se svolte oltre il compimento del diciottesimo anno di età. Nella specie, si tratta delle iniziative di formazione esterne all'azienda, previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro, che l'amministrazione pubblica competente propone all'impresa, ed i cui contenuti formativi sono definiti con decreto del Ministro del lavoro, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, le associazioni di categorie dei datori di lavoro e le Regioni.

Finanziamenti statali incidenti su una pluralità di materie assegnate alla competenza statale e regionale

Al riguardo, la Corte richiama la sentenza n. 50 del 2005 - resa sulla legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante “Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro” - con cui ha chiarito che nell'attuale assetto del mercato del

lavoro la disciplina dell'apprendistato si colloca all'incrocio di una pluralità di competenze: esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti di Stato e Regioni (tutela del lavoro, istruzione). E dunque - poiché le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la soluzione delle questioni sulla base di criteri rigidi - la riserva alla competenza legislativa regionale della materia «formazione professionale» non può escludere la competenza dello Stato a disciplinare l'apprendistato per i profili inerenti a materie di sua competenza.

Quando l'intervento legislativo dello Stato incide su plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate devono essere previsti strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni.

I «fondi interprofessionali per la formazione continua» disciplinati dalla norma impugnata operano in materia di formazione professionale, che appartiene alla competenza residuale della Regione. Tali fondi, peraltro, dal punto di vista strutturale, (a) hanno carattere nazionale (pur se possono articolarsi regionalmente o territorialmente) e sono istituiti da soggetti privati attivi sul piano nazionale; (b) possono essere istituiti e conseguentemente agire, alternativamente, o come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'art. 36 cod. civ., o come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi degli artt. 1 e 9 del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Inoltre essi, dal punto di vista funzionale, (c) gestiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro ad essi aderenti, ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione.

Incidenza della disciplina sulle competenze esclusive dello Stato in materia di «ordinamento civile» e «previdenza sociale»

Ne discende che, in relazione alla loro natura ed alle relative forme di costituzione di cui *sub (a)* e *(b)*, la disciplina dell'istituzione dei fondi in esame incide sulla materia dell'«ordinamento civile» spettante alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.). In relazione, poi, all'attività indicata *sub c)*, la normativa impugnata viene ad incidere anche nella materia della «previdenza sociale», devoluta anch'essa alla medesima competenza esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera *o*, Cost.).

Perciò la riserva alla competenza legislativa regionale residuale della «formazione professionale» non può precludere allo Stato la competenza di riconoscere a soggetti privati la facoltà di istituire, in tale materia, fondi operanti sull'intero territorio nazionale, di specificare la loro natura giuridica, di affidare ad autorità amministrative statali poteri di vigilanza su di essi, anche in considerazione della natura previdenziale dei contributi che vi affluiscono.

Quando la materia non è integralmente devoluta alla competenza legislativa esclusiva statale devono essere previsti strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni.

È evidente, peraltro, che un tale intervento legislativo dello Stato - a tutela di interessi specificamente attinenti a materie attribuite alla sua competenza legislativa esclusiva - deve rispettare la sfera di competenza legislativa spettante alle

Regioni in via residuale (o, eventualmente, concorrente).

Nella specie, viceversa, la normativa impugnata è strutturata come se dovesse disciplinare una materia integralmente devoluta alla competenza esclusiva dello Stato.

Infatti, il sistema da essa delineato lascia le Regioni sullo sfondo, prendendo in considerazione la loro posizione (e le loro rispettive competenze) solo per proclamare un generico intento di «coerenza con la programmazione regionale» (*incipit* del comma 1 dell'art. 48: peraltro questo intento viene subito dopo contraddetto dall'esplicito riferimento alle «funzioni di indirizzo attribuite in materia [di formazione professionale continua] al Ministero del lavoro e delle politiche sociali»), ovvero per riservare ad esse una posizione di mere destinatarie di comunicazioni (seconda parte del medesimo comma 1).

Pertanto il legislatore statale - qualora ritenga, nella sua discrezionalità, di prevedere che le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possano istituire fondi interprofessionali di formazione continua, a carattere nazionale - ben potrà regolare la loro natura giuridica, i poteri su di essi spettanti ad autorità amministrative statali, e i contributi ad essi affluenti. Ma dovrà articolare siffatta normativa in modo da rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

La norma impugnata deve quindi essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

xi) I fondi incidenti su materie di competenza regionale non puntualmente individuate

Fondo per l'occupazione. Contributo alla "Federazione dei maestri del lavoro d'Italia" per far fronte alle spese derivanti dalle attività statutarie

L'art. 46, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che assegna alla Federazione dei maestri del lavoro d'Italia un contributo annuo di 260.000 euro per il triennio 2003-2005 (a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148), per far fronte alle spese derivanti dalle attività statutarie consistenti nell'assistenza ai giovani al fine di facilitarne l'inserimento nel mondo del lavoro e nella collaborazione volontaristica con gli enti preposti alla difesa civile, alla protezione delle opere d'arte, all'azione ecologica, all'assistenza ai portatori di *handicap* e agli anziani non autosufficienti, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla [sentenza n. 423 del 2004](#).

Attività incidente, su materie e funzioni di competenza regionale

Divieto in una materia di competenza legislativa regionale, di prevedere interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati

Incentivi agli investimenti delle imprese marittime per il rinnovo e l'ammmodernamento della flotta nonché per la costruzione e trasformazione di unità navali

Limiti posti dall'art. 119 Cost. in tema di finanziamenti statali in materie di competenza legislativa regionale

Illegittimità di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata per indebita ingerenza nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali e nelle politiche decise dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

Divieto in una materia di competenza legislativa regionale di prevedere interventi

La Corte ha evidenziato che «la Federazione dei maestri del lavoro d'Italia è un ente privato che [...] svolge attività incidente, per profili diversi, su materie e funzioni di competenza regionale». Ne deriva che non è consentito al legislatore statale «dettare specifiche disposizioni con le quali si conferiscono a tali enti contributi finanziari che possono incidere su politiche pubbliche regionali».

Su questa premessa, e richiamandosi alla [sentenza n. 320 del 2004](#), si è ribadito, per un verso, che «le funzioni attribuite alle Regioni ricoprono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per loro erogazione», e che, per altro verso, «il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., “vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze”» (sentenza n. 320 del 2004).

Con la [sentenza n. 77 del 2005](#) si accolgono le doglianze della regione ricorrente avverso l'art. 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, in quanto le norme impugnate si pongono in contrasto con le competenze legislative ed amministrative delle regioni nonché con l'autonomia finanziaria ad esse garantita dalla Costituzione (art. 119).

Motiva la Corte che è stato più volte affermato (da ultimo con la [sentenza n. 51 del 2005](#)) che - dopo la riforma costituzionale del 2001 ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni - l'art. 119 della Costituzione pone, sin d'ora, al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente.

In primo luogo, la legge statale non può - in tali materie - prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

In secondo luogo - poiché le funzioni attribuite alle Regioni comprendono la possibilità di erogazione di contributi

finanziari statali seppur destinati a soggetti privati

Esame delle disposizioni per rinvenire o escludere un titolo di competenza esclusiva statale

Non invocabilità della materia “Tutela della concorrenza” per la inidoneità degli interventi «ad incidere sull’equilibrio economico generale», essendo privi tanto del requisito soggettivo dell’«accessibilità a tutti gli operatori», quanto di quello oggettivo dell’«impatto complessivo» sull’equilibrio economico generale.

finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai soggetti in esse operanti e nella disciplina delle modalità per loro erogazione - il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all’art. 117 Cost. vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze.

I finanziamenti in esame non concernono materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato.

Non si può invocare, al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte sulla portata della «tutela della concorrenza», attribuita alla competenza esclusiva dello Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione (sentenze n. 14 e n. 272 del 2004).

Questa norma infatti «evidenzia l’intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L’intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall’ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull’equilibrio economico generale» ([sentenza n. 14 del 2004](#)).

L’esame delle norme impugnate dimostra invece che i finanziamenti in questione non possono rientrare in questo schema: essi sono infatti inidonei «ad incidere sull’equilibrio economico generale», essendo privi tanto del requisito soggettivo dell’«accessibilità a tutti gli operatori», quanto di quello oggettivo dell’«impatto complessivo».

Il primo requisito manca per la limitatezza dell’ambito dei soggetti beneficiari, circoscritto alle sole imprese che abbiano effettuato investimenti di un certo tipo nell’anno 2003; il secondo per l’esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro annui per i finanziamenti del primo tipo e 2 milioni di euro annui per quelli del secondo tipo, limitati comunque al triennio 2004-

Estraneità delle disposizioni alla materia "tutela dell'ambiente"

Lesione delle competenze regionali non essendo rinvenibile un titolo di competenza esclusiva dello Stato

Fondo per sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto

2006).

La manovra pertanto non ha portata macroeconomica, in quanto non incide sull'equilibrio economico generale, ma mira piuttosto ad incentivare, con misure di carattere straordinario e transitorio, non tutto il sistema armatoriale ma taluni investimenti effettuati dalle imprese marittime, per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta ai fini di cui all'art. 3 della legge n. 88 del 2001, nonché per la costruzione e la trasformazione delle unità navali di cui all'art. 2 della legge n. 522 del 1999.

Le norme in esame non possono neppure essere ricondotte alla materia della «tutela dell'ambiente», evocata dall'Avvocatura nel senso che gli interventi in esame sarebbero giustificati (anche) dalla finalità, richiamata dal comma 2 dell'art. 1 della legge n. 88 del 2001, di promuovere la costruzione di navi cisterna a basso impatto ambientale.

Infatti la «tutela dell'ambiente» è estranea (o, comunque, assolutamente marginale) rispetto alle specifiche finalità dei finanziamenti in esame, che quindi non possono, sotto tale profilo, essere ricondotti ad una materia di competenza statale.

Ulteriori titoli di competenza statale esclusiva non sono evocati, in quanto l'altra materia cui l'Avvocatura si riferisce è quella delle «grandi reti di trasporto e navigazione», che l'art. 117, secondo comma, assegna alla competenza legislativa concorrente.

Pertanto le norme impugnate - non essendo riconducibili alle materie attribuite dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ed essendo come tali lesive della sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni - devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

La Corte, con la [sentenza n. 107 del 2005](#), dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, in quanto non è dato rinvenire un titolo di attribuzione della materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte, dopo aver descritto il contenuto delle norme nelle quali è prevista a) l'istituzione di un apposito fondo (con dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2004, 1 milione di euro per l'anno 2005 e 1 milione di euro per l'anno 2006), al fine di sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto; b) si stabilisce che il fondo è «destinato all'assegnazione di contributi, per l'abbattimento degli oneri concessori, a favore delle imprese o dei consorzi di imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che

Non riconducibilità delle disposizioni alla competenza esclusiva statale in materia “sistema tributario e contabile dello Stato”

Impossibilità di far rientrare le disposizioni in materia di tutela della concorrenza o nei finanziamenti speciali previsti dall’art. 119, quinto comma, o in altra materia di cui all’art. 117, secondo comma, della Costituzione.

tale argomento, ritiene la Corte non merita adesione, se non altro per l’evidente incompatibilità tra l’asserita natura e la peculiarità e selettività dei requisiti richiesti ai potenziali beneficiari delle c.d. misure agevolative.

Tale peculiarità dei requisiti e l’esiguità delle somme globalmente stanziate escludono in radice la possibilità di qualificare le disposizioni impugnate come volte a favorire la concorrenza, intesa in senso dinamico, ovvero anche di ricondurle alla facoltà, riconosciuta allo Stato dall’art. 119, comma quinto, Cost., di destinare risorse al fine di promuovere lo sviluppo economico; tanto meno è possibile sostenere che il finanziamento di «imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca» rientri in taluna delle materie di cui all’art. 117, comma secondo, Cost.

Consegue da ciò che va dichiarata l’illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

5.5. I finanziamenti nelle materie in cui si verifica una «concorrenza di competenze»

Rifinanziamento, per il 2004, di convenzioni già stipulate con i Comuni, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili, per lo svolgimento di attività di questo tipo e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro

Finanziamento, nel 2004, di nuove convenzioni da stipulare direttamente con i Comuni per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro riferite a lavoratori impegnati in attività socialmente utili

Riconducibilità della disciplina dei lavori socialmente utili all'incrocio di varie competenze legislative, di cui all'art. 117 della Costituzione commi secondo, terzo e quarto:

a) Attinenza (*sub specie* del collocamento) alla tutela del lavoro attribuita dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni

b) Attinenza alle materie delle politiche sociali e della formazione professionale, ricomprese nella competenza regionale residuale

La Corte, con la [sentenza n. 219 del 2005](#), ha dichiarato la illegittimità costituzionale parziale dell'art. 3, commi 76 e 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. La prima disposizione autorizzava il Ministro del lavoro a prorogare per il 2004, rifinanziandole, le convenzioni già stipulate con i Comuni, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili, per lo svolgimento di attività di questo tipo e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro in favore dei soggetti in esse utilizzati. La seconda autorizzava il Ministero a stipulare nel 2004 direttamente con i Comuni nuove convenzioni (e contestualmente le finanziava) «per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro riferite a lavoratori impegnati in attività socialmente utili» (il comma 77, pure impugnato, ha completato la disciplina del comma 76, prorogando al 31 dicembre 2004, in presenza di tali convenzioni, il termine previsto dalla legislazione previgente come limite temporale entro il quale i costi dei lavori socialmente utili erano, in tutto o in parte, a carico del Fondo per l'occupazione: letto in riferimento al medesimo comma 76, così come risultante dalla decisione di parziale incostituzionalità, il comma 77 è stato ritenuto non in contrasto, di per sé, con le prerogative regionali, onde nei suoi riguardi la questione di legittimità costituzionale è stata dichiarata non fondata).

Ricostruita l'evoluzione normativa concernente la disciplina dei lavori socialmente utili, nella sentenza si è evidenziato come questa, «concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali, nel contesto di particolari rapporti intersoggettivi di prestazione di attività», si collochi «all'incrocio di varie competenze legislative, di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione».

In primo luogo, la disciplina dei lavori socialmente utili, «in quanto mira ad agevolare l'accesso all'occupazione, attiene in senso lato al collocamento, e quindi si inscrive nella tutela del lavoro attribuita dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni» (in tal senso, si è richiamata la sentenza n. 50 del 2005, con cui si è stabilito che nella materia «tutela e sicurezza del lavoro» rientra inequivocabilmente la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento).

In secondo luogo, la normativa sui lavori socialmente utili tende «ad alleviare le difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e a fronteggiare situazioni di bisogno conseguenti alla perdita dell'occupazione, prevedendo la corresponsione ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili di somme di danaro

c) Attinenza alla materia “previdenza sociale”, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato

[...], che ben possono essere accostate, sotto il profilo della natura latamente previdenziale, all’indennità di disoccupazione o di mobilità o al trattamento di integrazione salariale»: di talché, viene in rilievo «sia la materia delle politiche sociali, di sicuro compresa nella competenza regionale residuale di cui al quarto comma dell’art. 117 (sentenza n. 427 del 2004), sia quella della “previdenza sociale”, attribuita invece alla competenza esclusiva dello Stato dal secondo comma, lettera o), dello stesso articolo».

Infine, i lavori socialmente utili si ricollegano alla competenza residuale regionale pure sotto l’ulteriore profilo della «formazione professionale» dei soggetti assegnati a questo tipo di lavori, nella misura in cui siffatta assegnazione persegua anche finalità formative.

Ora, constatata la «concorrenza di competenze», la Corte ha preso atto che «la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze». In ragione di ciò, «ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa», si rende necessario il ricorso «al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50 del 2005)».

Da questa enunciazione di principio la Corte ha tratto argomento per affermare la sussistenza del vizio di costituzionalità dei due commi dell’art. 3 sottoposti al suo scrutinio.

In tal senso, è stato rilevato che, «mentre prima della revisione costituzionale del 2001 la legislazione in materia di lavori socialmente utili prevedeva convenzioni tra Stato e Regione interessata, dopo la riforma, e quindi in un contesto di accresciute competenze legislative regionali, le disposizioni in esame [...] ammettono solo convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni ed escludono del tutto le Regioni».

Non ammissibilità di disposizioni che consentono, per attività di competenza legislativa regionale, solo convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni escludendo le Regioni».

Non invocabilità di istanze unitarie per l’attrazione in sussidiarietà della competenza in capo allo Stato, collegandosi «le funzioni amministrative relative all’assegnazione di soggetti a lavori socialmente utili ad esigenze decisamente locali».

Non invocabilità del quinto comma dell’art. 119 della Costituzione, riferendosi la normativa in esame non a finanziamenti in favore di «determinati Comuni» bensì ad «un sistema generale di finanziamento», riguar-

A giustificare tale assetto normativo non possono addursi istanze unitarie che giustifichino l’attrazione in sussidiarietà della competenza in capo allo Stato, se è vero che «le funzioni amministrative relative all’assegnazione di soggetti a lavori socialmente utili ed alla loro stabilizzazione – lungi dal trascendere l’ambito regionale – si collegano al contrario ad esigenze decisamente locali, di dimensioni addirittura comunali».

Né, d’altro canto, può invocarsi il quinto comma dell’art. 119 della Costituzione, riferendosi la normativa in esame non a finanziamenti in favore di «determinati Comuni» bensì ad «un sistema generale di finanziamento», tale da riguardare potenzialmente tutti indistintamente i Comuni italiani.

In definitiva, i commi 76 e 82 dell’art. 3 della legge 24

dante potenzialmente tutti i Comuni italiani

Discrezionalità del legislatore nell'individuazione della tipologia più congrua a garantire la leale collaborazione con le regioni

Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese

Le norme statali istitutive di nuovi fondi debbono di norma riguardare finanziamenti destinati a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale

dicembre 2003, n. 350, nel prevedere convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni per il finanziamento statale di attività rientranti (anche) in materie di competenza legislativa regionale, dovevano essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non contemplavano alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni. La Corte ha altresì osservato che l'individuazione della tipologia più congrua a garantire tale collaborazione compete alla discrezionalità del legislatore, sottolineando peraltro che – nelle varie fasi dell'evoluzione della disciplina dei lavori socialmente utili – il legislatore ha già fatto ricorso sia alla previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sia alla convenzione fra Stato e Regione interessata.

Un altro caso nel quale l'art. 119 della Costituzione è stato letto alla luce di una concorrenza di competenze normative è rappresentato dalla [sentenza n. 231 del 2005](#). In essa, è stata decisa la questione avente ad oggetto l'art. 4, commi 112, 113, 114 e 115, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Il comma 112 prevede l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, che intervenga in sostegno di programmi, predisposti per l'attuazione di accordi sindacali o statuti societari, finalizzati a valorizzare la partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese medesime. Il comma 113 stabilisce la costituzione, con decreto ministeriale, di un Comitato (composto di esperti che rappresentano in parte il Ministero, in parte e in modo paritario le associazioni sindacali di datori e di prestatori di lavoro), con il compito, tra l'altro, di predisporre il regolamento per il proprio funzionamento. Ai termini del comma 115, il Comitato è chiamato a redigere annualmente una relazione, da inviare al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, alle competenti Commissioni parlamentari ed al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Con il predetto decreto ministeriale sono stabiliti i criteri fondamentali di gestione del fondo (comma 113), modificabili, con successivi decreti, sulla base del recepimento di eventuali accordi interconfederali o di avvisi comuni delle parti sociali, anche in attuazione degli indirizzi dell'Unione europea (comma 114).

La Corte ha ribadito il principio secondo cui «la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi è condizionata di norma, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, alla inerzia della destinazione dei finanziamenti a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale» (sentenze n. 51, n. 77, n. 107, n. 160 del 2005).

La Corte ha ribadito il principio secondo cui «la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi è condizionata di norma, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, alla inerenza della destinazione dei finanziamenti a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale» (sentenze n. 51, n. 77, n. 107, n. 160 del 2005).

Quando le discipline legislative sono ricomprese in materie di diversa competenza legislativa vi è un concorso di competenze, che comporta l'applicazione, «secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione»

D'altra parte, è però vero che «la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente)». In siffatti casi di concorso di competenze, la Corte ha fatto applicazione, «secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione» (sentenze n. 370 del 2003 e n. 50 del 2005).

Operata questa premessa, e constatato che le disposizioni oggetto di scrutinio nel caso di specie trovavano il loro fondamento, sul piano interno, nell'art. 46 della Costituzione e, nel diritto comunitario, in una serie di provvedimenti susseguitisi nel tempo, la Corte ha ritenuto che i finanziamenti in questione, «in quanto finalizzati a progetti inerenti alla costituzione di organi o alla regolamentazione di procedure di informazione o di mera consultazione dei lavoratori sulla vita delle aziende e sulle scelte di massima da compiere», attenessero alla tutela del lavoro, esaurendosi essi nell'ambito di un rafforzato svolgimento delle relazioni industriali, senza modificare gestioni o assetti imprenditoriali e senza direttamente incidere sul rapporto di lavoro.

Ciò detto, è stato parimenti sottolineato che le norme impugnate ed i progetti da esse previsti «si ricollega[va]no anche ad atti comunitari che concernono lo statuto della società europea, con la previsione di organi decisionali e non solo destinatari di informazione o autori di atti consultivi»: sotto tale angolo visuale, dunque, «i progetti concernenti il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle aziende fini[va]no per riguardare, da un lato, le strategie ed alcuni profili strutturali delle imprese, dall'altro, con l'attribuzione ai lavoratori componenti di determinati organi di garanzie assimilabili a quelle riconosciute ai rappresentanti sindacali, la stessa disciplina del rapporto di lavoro».

In ragione di questi rilievi, si è constatato che le disposizioni censurate non esaurivano la loro efficacia nella materia della tutela del lavoro, ma attenevano anche – e in misura non secondaria – all'ordinamento civile, collocandosi «all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è

I finanziamenti volti a rafforzare lo svolgimento delle relazioni industriali, senza modificare gli assetti imprenditoriali e senza direttamente incidere sul rapporto di lavoro, attengono alla materia concorrente “tutela del lavoro”

I progetti concernenti il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle aziende, riguardando alcuni profili strutturali delle imprese, ed incidendo sulla stessa disciplina del rapporto di lavoro attengono e in misura non secondaria – all'ordinamento civile, di esclusiva spettanza statale

diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro».

Legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e ad emanare decreti attuativi nella materia di sua competenza esclusiva

Le disposizioni attinenti alla materia tutela del lavoro, escludendo le Regioni da ogni coinvolgimento, violano il principio di leale collaborazione e sono illegittime anche ai sensi dell'art. 119 Cost.

Impossibilità di emendare il vizio di costituzionalità attraverso una pronuncia manipolativa, poiché non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio di leale collaborazione

Ora, se la competenza esclusiva giustifica «la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e quindi l'emanazione del decreto attuativo e di quelli successivi (comma 114) sotto il profilo dell'esigenza di un progetto unitario di disciplina della società europea», è parimenti da rilevare che l'esistenza della competenza concorrente «rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione».

Proprio su questo punto è stata rintracciata una fattispecie di invalidità, che, nel condurre ad una pronuncia caducatoria dei commi 113 e 114 dell'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha chiamato il legislatore ad intervenire onde predisporre «regole che comportino il coinvolgimento regionale». La Corte ha, in effetti, evidenziato l'impossibilità di emendare il vizio di costituzionalità attraverso una pronuncia manipolativa, dal momento che «il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso» (v. sentenze n. 51 e n. 162 del 2005).

5.6. I finanziamenti per l'esercizio di competenze amministrative dello Stato

Il potere dello Stato di finanziare attività dallo stesso svolte si esplica anche in relazione a funzioni amministrative che, ai termini dell'art. 118 della Costituzione, debbono essere svolte a livello nazionale. In tal senso, può menzionarsi la [sentenza n. 363 del 2003](#), che ha dichiarato infondate le censure mosse avverso l'art. 30 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che dispone la possibilità, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di avvalersi di Italia Lavoro s.p.a. «per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego», stabilendo altresì che «il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assegna direttamente a Italia Lavoro s.p.a., con provvedimento amministrativo, funzioni, servizi e risorse relativi a tali compiti». Nella decisione è stato rilevato che, «riconosciuta allo Stato la possibilità di operare nell'ambito delle politiche attive del lavoro, in conformità con le prescrizioni di cui all'art. 118 della Costituzione, non si può non ritenere che lo Stato possa destinare a tali funzioni le necessarie risorse finanziarie, senza che ciò costituisca una indebita sottrazione di tali risorse al sistema delle autonomie».

5.7. I finanziamenti sui quali la Corte non si è pronunciata nel merito

La [sentenza n. 354 del 2004](#) ha avuto ad oggetto l'art. 67 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che estende ai Comuni montani con meno di 5000 abitanti la normativa relativa alla promozione ed allo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, «nella parte in cui attribuisce al CIPE un potere normativo relativo alla gestione del Fondo in questione, anziché prevedere la mera attribuzione delle risorse aggiuntive alle Regioni».

La censura mossa dalla regione ricorrente si fondava sulla premessa che «gli incentivi alle imprese giovanili costituiscono materia di potestà regionale piena».

La Corte ha però constatato la carenza di motivazione in ordine a questa premessa, «e ciò nonostante che la stessa qualificazione come “materia” degli incentivi alle imprese, in generale, ed a quelle giovanili, in particolare, sia in sé discutibile, e perciò bisognosa di adeguato sostegno argomentativo, tenuto conto che l’oggetto della disposizione impugnata [era], in effetti, riferibile ad una pluralità di materie». Da ciò la dichiarazione di inammissibilità della questione.

La [sentenza n. 414 del 2004](#) ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 1, 2 e 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, censurato in quanto, anziché disporre il mero riparto tra le Regioni delle somme stanziate dallo Stato quali trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti, vi si prevede la costituzione di fondi rotativi, gestiti mediante decreti interministeriali di natura sostanzialmente regolamentare («nonostante che la materia - quella [...] dei contributi all’imprenditoria - debba ritenersi appartenente alla competenza residuale esclusiva delle Regioni»).

La Corte ha rilevato, tuttavia, che il denunciato intervento finanziario diretto dello Stato in materia sottratta alla competenza statale «non è imputabile alla normativa impugnata, ma dovrebbe eventualmente ricondursi alle diverse disposizioni di legge in virtù delle quali avviene l’iscrizione, nel bilancio dello Stato, di somme “aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti”».

In effetti, era proprio la destinazione imposta alle somme di cui si tratta che la regione ricorrente riteneva contrastante con il riparto delle competenze a suo avviso delineato; le disposizioni che sono state impugnate, invece, si limitano a disciplinare la gestione di tali somme secondo modalità che sono coerenti con la loro (preesistente) natura di stanziamento statale finalizzato alla erogazione di contributi alle imprese, senza che da tale disciplina possa derivare alcuna ulteriore lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale.

6. I beni di titolarità pubblica e la loro gestione

In tre decisioni del 2004, la Corte ha avuto modo di fissare alcuni principi in merito alla portata del primo periodo del sesto comma dell'art. 119 della Costituzione, ai termini del quale «i Comuni, le Province, le Città metropolitane hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato».

In merito alla titolarità dei beni in capo alle regioni, si segnala, in particolare, la [sentenza n. 427 del 2004](#), che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, il quale, «al fine di favorire l’autonoma iniziativa per lo svolgimento di attività, di interesse generale, in attuazione dell’articolo 118, quarto comma, della Costituzione», prevede che «le istituzioni di assistenza e beneficenza e gli enti religiosi che persegono rilevanti finalità umanitarie o culturali possono ottenere la concessione o locazione di beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato, non trasferiti alla “Patrimonio dello Stato SpA”, [...] né suscettibili di utilizzazione per usi governativi, a un canone ricognitorio determinato ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge 11 luglio 1986, n. 390, e successive modificazioni».

La Corte ha negato fondamento a «l’assunto secondo cui lo Stato, fino alla attuazione dell’art. 119, ultimo comma, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001,

n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non potrebbe disporre dei propri beni demaniali o patrimoniali». La disposizione costituzionale, in effetti, «prevede che Regioni ed enti locali abbiano un patrimonio attribuito secondo i principi determinati dalla legge statale, ma non detta alcuna regola in ordine alla individuazione dei beni oggetto dell’attribuzione, né, tanto meno, vieta allo Stato la gestione e l’utilizzazione, *medio tempore*, di tali beni».

Rifacendosi a statuzioni anteriori alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha ribadito che «la dotazione patrimoniale di un ente pubblico non è predeterminata dalla Costituzione» ed è, quindi, «escluso che essa possa essere stabilita interpretativamente in sede di giudizio di costituzionalità». Ne consegue che, «fino all’attuazione dell’ultimo comma dell’art. 119 della Costituzione e, pertanto, fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a Regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato [...], il quale incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale».

Tale ricostruzione si è posta come l’unica possibile, se è vero che «la diversa tesi, sostenuta in giudizio dalla regione ricorrente, «oltre a negare in radice gli stessi diritti dominicali dello Stato sui propri beni, [avrebbe condotto] all’irragionevole conseguenza che i beni statali non [avrebbero dovuto] essere gestiti in attesa della legge di attuazione dell’art. 119 della Costituzione».

La circostanza che la disposizione impugnata abbia disciplinato la gestione dei beni immobili (demaniali o patrimoniali) non utilizzati o utilizzabili dallo Stato, consentendone un utilizzo sociale, «costituisce una manifestazione del potere dominicale dello Stato di disporre dei propri beni e, come tale, non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie»: la eventuale competenza della Regione nella materia «non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario», le quali «precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell’ente secondo i principi dell’ordinamento civile».

Quest’ultima affermazione, concernente la disciplina dei beni di titolarità pubblica, si ricollega esplicitamente a due sentenze pronunciate anteriormente.

Nella [sentenza n. 26 del 2004](#), pur senza affrontare direttamente i profili connessi con la violazione dell’art. 119 della Costituzione, si è chiaramente posto il principio secondo cui il canone di concessione segue la titolarità del bene.

L’affermazione è stata resa al fine di dichiarare infondate le questioni di costituzionalità dell’art. 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che prevede il potere del Ministero per i beni e le attività culturali di dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico. La Corte ha sottolineato che «il soggetto che ha la titolarità dei beni culturali in questione è lo Stato, come appunto si ricava dai riferimenti del previsto regolamento ministeriale sia ai “rispettivi compiti dello Stato e dei concessionari” relativamente ai restauri ed alla ordinaria manutenzione dei “beni oggetto del servizio, ferma restando la riserva statale sulla tutela dei beni”, sia al “canone complessivo” della concessione “da corrispondere allo Stato per tutta la durata stabilita”, sia alla previsione che “ritornino nella disponibilità” del Ministero i beni culturali conferiti in gestione, in caso di cessazione, per qualsiasi causa, della concessione stessa»: trattandosi dunque di «beni “oggetto del servizio”, per la cui concessione deve essere corrisposto un canone allo Stato e per i quali, tra l’altro, è previsto il ritorno “nella disponibilità” del Ministero per i beni culturali alla cessazione della concessione, è evidente che la convenzione concessoria dei servizi disciplinata dalla disposizione in esame e dal regolamento ministeriale ivi previsto non può che concernere servizi finalizzati a beni culturali, di cui appunto allo Stato sono riservate la titolarità e la gestione, oltre che la tutela».

Nella [sentenza n. 286 del 2004](#), sono state affrontate espressamente le problematiche connesse al

potere dello Stato di determinare i canoni delle concessioni d'uso dei beni demaniali. Nella specie, era stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 21 e 22, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326. Il comma 21 prevede che «con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono rideterminati i canoni annui di cui all'articolo 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494» (l'articolo 03, al comma 1, si occupa dei canoni di concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative, precisando che il decreto interministeriale che li determina deve essere emanato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»). Il successivo comma 22 del medesimo art. 32, così come modificato dall'art. 2, comma 53, della legge n. 350 del 2003, dispone, relativamente a dette concessioni, che «con decreto interministeriale, da emanare entro il 30 giugno 2004, sono assicurate maggiori entrate non inferiori a 140 milioni di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2004»; in caso di mancata adozione del decreto entro il termine del 30 giugno 2004, «i canoni per la concessione d'uso sono rideterminati, con effetto dal 1° gennaio 2004», nella misura prevista dalle tabelle allegate al decreto ministeriale 5 agosto 1998, n. 342 (Regolamento recante norme per la rideterminazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative), «rivalutate del trecento per cento». Strettamente connesso con il predetto comma 22 è il successivo comma 23 dello stesso art. 32, secondo il quale «resta fermo quanto previsto dall'articolo 6 del citato decreto del Ministro di cui al comma 22, relativo alla classificazione delle aree da parte delle regioni, in base alla valenza turistica delle stesse». Il riferimento all'art. 6 del decreto ministeriale 5 agosto 1998, n. 342, pone in evidenza il ruolo che è stato riservato alle Regioni per la classificazione delle aree secondo la loro valenza turistica. Detto art. 6 precisa infatti che «le regioni individuano le aree del proprio territorio da classificare nelle categorie A, B e C, effettuati gli accertamenti [...] dei requisiti di alta, normale e minore valenza turistica». In buona sostanza, nella normativa impugnata vengono previste «due diverse modalità di determinazione dei canoni, l'una aperta alla partecipazione regionale (classificazione delle aree da parte delle Regioni ed obbligo di sentire la Conferenza Stato-Regioni), l'altra connotata dall'unilateralità della determinazione per legge».

La normativa suddetta è stata impugnata, per un verso, in ragione della asserita carenza in capo allo Stato del potere di determinazione dei canoni e, per l'altro, in relazione alla asserita violazione del principio di leale cooperazione.

Per quanto attiene al potere dello Stato di determinare i canoni, esso era stato disconosciuto da una delle regioni ricorrenti, sull'assunto che con l'esercizio di tale potere lo Stato le avrebbe sottratto «la possibilità di operare, in via legislativa, sulla determinazione di un'autonoma risorsa finanziaria, comunque attratta nella sfera regionale attraverso il dominio legislativo della materia». La Corte ha rilevato l'«evidente errore di prospettiva di tale ultima interpretazione, che confonde la proprietà del bene con il potere di disciplinare l'uso del bene stesso». In effetti, «essendo lo Stato ente proprietario dei beni demaniali in questione, non è dubbio che a questo spetti la fissazione e la riscossione dei relativi canoni».

La giurisprudenza costituzionale, del resto, ha avuto modo di stabilire, a proposito della spettanza della potestà di imposizione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo, che «determinante è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi (sentenze n. 150 del 2003, n. 343 del 1995 e n. 326 del 1989)».

La concreta disciplina della determinazione dei canoni d'uso per le concessioni non si è tradotta, ad avviso della Corte, neppure in una violazione del principio di leale cooperazione, nella misura in cui si prevede espressamente il coinvolgimento diretto delle Regioni, le quali sono chiamate a

classificare le aree del demanio marittimo in ragione della diversa valenza turistica delle stesse e debbono essere sentite attraverso lo strumento della Conferenza Stato-Regioni; d'altra parte, la legge fissa unilateralmente l'ammontare dei canoni solo per il caso di mancata adozione del decreto interministeriale.

7. Il ricorso all'indebitamento da parte di regioni ed enti locali

Circa la portata del secondo periodo del sesto comma dell'art. 119 della Costituzione, secondo cui gli enti territoriali «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», la decisione più rilevante ad oggi resa dalla Corte è la [sentenza n. 425 del 2004](#).

Lo scrutinio di costituzionalità ha avuto ad oggetto alcuni commi dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, di cui di seguito si dà brevemente conto:

- il comma 16 stabilisce che «ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici [vale a dire, oltre a Comuni, Province e Città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate o di arcipelago, le unioni di Comuni, i consorzi cui partecipano gli enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale, e, ove previsto dallo statuto, i consorzi per la gestione dei servizi sociali, nonché le aziende speciali e le istituzioni] possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento»(primo periodo); e che «Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 [vale a dire degli enti e organismi, in qualunque forma costituiti, dipendenti dalla Regione], solo per finanziare spese di investimento» (secondo periodo);
- il successivo comma 17 stabilisce che «per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione» una serie di operazioni dettagliatamente elencate nel primo e nel secondo periodo del comma. Il terzo periodo aggiunge che «non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio». Ai sensi del successivo quarto periodo, «Modifiche alle predette tipologie di indebitamento sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea»;
- il comma 18, a sua volta, elenca, nelle lettere da a a i, le operazioni che «ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti»;
- il comma 19 aggiunge che «gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla capitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio»;
- il comma 20 stabilisce che «le modifiche alle tipologie di cui ai commi 17 e 18 sono

- disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT»;
- il comma 21 recita: «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione, le disposizioni di cui ai commi da 16 a 20 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché agli enti e agli organismi individuati nel comma 16 siti nei loro territori».

L'insieme delle censure mosse nei confronti della normativa sopra menzionata sono state dalla Corte suddivise in tre gruppi:

- a) quelle relative al comma 21, impugnato dalle Regioni a statuto speciale e dalla Provincia autonoma di Trento, le quali lamentavano che fosse disposta nei loro confronti e nei confronti degli enti in esse siti l'applicazione delle disposizioni dei precedenti commi, sostenendo in sostanza che ad esse l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione non potrebbe applicarsi se non nelle parti in cui comporti forme di autonomia più ampie rispetto a quelle loro già attribuite, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il che non si potrebbe dire o si potrebbe dire solo per qualche aspetto, al quale dovrebbe limitarsi detta applicabilità; e che in ogni caso la individuazione delle nozioni di indebitamento e di investimento, ai fini dell'applicazione dell'art. 119, sesto comma, spetterebbe alla Regione;
- b) quelle riguardanti i commi da 16 a 20, mosse sia da regioni ordinarie che da regioni speciali, le quali, in subordine rispetto alla questione che investe il comma 21, o in correlazione con questa, lamentavano anch'esse, sostanzialmente, l'estensione dell'applicazione delle norme a enti diversi da quelli espressamente indicati nell'art. 119, sesto comma, e le restrizioni, che si affermavano illegittime e lesive dell'autonomia finanziaria regionale e provinciale, che i commi in esame apportano alle nozioni di indebitamento e in ispecie di investimento (in particolare, veniva ritenuto illegittimo il comma 18 là dove esclude dal novero delle spese di investimento, per le quali è ammesso il ricorso all'indebitamento, i contributi erogati a favore di soggetti privati e molti co-finanziamenti regionali di programmi comunitari);
- c) quelle aventi ad oggetto i commi 17 e 20, in quanto attribuiscono al Ministro dell'economia e delle finanze il potere, sostanzialmente regolamentare, di modificare con proprio decreto le tipologie di operazioni costituenti indebitamento e investimento.

Le censure *sub (a)* sono state dichiarate infondate, in quanto «l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo - quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento - che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. E se quest'ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario (cfr. art. 117, terzo comma), in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti».

La Corte sottolinea, in particolare, che «la finanza delle Regioni a statuto speciale è [...] parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi

anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. [sentenza n. 36 del 2004](#))).

In definitiva, «il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova [...] applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le Regioni, della normativa attuativa» (d'altra parte, non si potrebbero rinvenire «ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto - quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci - che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata»).

Anche le censure *sub (b)*, mosse sul presupposto che spetti alla Regione, e non allo Stato, il potere di definire le nozioni di indebitamento e di investimento ai fini dell'attuazione del vincolo espresso nell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, sono state dichiarate non fondate.

Le nozioni di «indebitamento» e di «spese di investimento» si fondano su principi della scienza economica; esse, però, non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica: non a caso, proprio le definizioni che il legislatore statale ha offerto nelle disposizioni impugnate (art. 3, commi 17, 18 e 19, della legge n. 350 del 2003) derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli.

Su questa premessa, la Corte ha ritenuto che «la nozione di spese di investimento adottata appare [...] estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, che faccia riferimento solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa»: essa comprende, ad esempio, i trasferimenti in conto capitale destinati alla realizzazione degli investimenti di altri enti pubblici (comma 18, lettera *g*), o gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio (comma 18, lettera *i*).

Analogamente, «la nozione di “indebitamento” è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari».

Pur dando atto di questa estensione, è stato posto in particolare rilievo il fatto che non si può ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, «faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento»: «trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte».

Come è chiaro, lo Stato resta vincolato ad effettuare scelte che non siano «irragionevoli». Nella specie, tuttavia, ciò non si è verificato. In particolare, non può dirsi irragionevole la scelta di escludere dalla nozione di spese di investimento sia le forme di co-finanziamento regionale di programmi comunitari, che di per sé possono attenere a tipologie di spese assai diverse fra di loro, sia le erogazioni a favore di privati, sebbene effettuate per favorirne gli investimenti: «queste infatti, ancorché possano indubbiamente concorrere a promuovere (con effetti che occorrerebbe peraltro definire e misurare caso per caso) lo sviluppo del sistema economico nazionale, non concorrono ad accrescere il patrimonio pubblico nel suo complesso» (criterio negativo, questo, che non irragionevolmente appare aver guidato il legislatore statale in dette scelte).

Per quanto attiene alle censure *sub (c)*, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 17, ultimo periodo, e 20, là dove attribuivano al Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, «il potere di disporre con proprio decreto modifiche alle tipologie di “indebitamento” e di “investimenti” stabilite in detti commi ai fini di cui all’art. 119, sesto comma, della Costituzione».

Tali disposizioni (di cui l'una, quella del comma 20, in parte ripeteva la previsione del comma 17 quanto alle tipologie di indebitamento, ed estendeva lo stesso meccanismo alle tipologie degli investimenti) conferivano al Ministro una potestà il cui esercizio poteva comportare una ulteriore restrizione della facoltà per gli enti autonomi di ricorrere all’indebitamento per finanziare le proprie spese, e si traducevano sostanzialmente in una delegificazione delle statuzioni che definiscono le nozioni di indebitamento e di investimento ai fini dell'applicazione alle Regioni e agli enti locali del vincolo di cui all’art. 119, sesto comma, della Costituzione.

La Corte osserva che «una siffatta previsione presupporrebbe il rispetto del principio di legalità sostanziale, in forza del quale l'esercizio di un potere politico-amministrativo incidente sull'autonomia regionale (nonché sull'autonomia locale) può essere ammesso solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino in via generale il contenuto delle statuzioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità (cfr. sentenze n. 150 del 1982, n. 384 del 1992, n. 301 del 2003)».

A soddisfare tale requisito non è sufficiente «la generica previsione del comma 17, ultimo periodo (non ripetuta, peraltro, dal comma 20, e quindi non applicabile alle modifiche delle tipologie di investimento di cui al comma 18), secondo cui il Ministro dovrebbe disporre le eventuali modifiche alle tipologie di indebitamento “sulla base dei criteri definiti in sede europea”: «ove non si tratti di norme europee suscettibili di diretta applicazione (nel qual caso, peraltro, non occorrerebbe la mediazione di norme nazionali), tale previsione non basta ad integrare una sufficiente determinazione legislativa dei presupposti e del contenuto degli atti ministeriali».

Profili connessi al ricorso all’indebitamento sono stati affrontati anche in altre due decisioni anteriori a quella sopra analizzata.

La [sentenza n. 320 del 2004](#) ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che prevede la nullità degli atti e dei contratti in violazione del divieto di ricorrere all’indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, nonché la eventuale irrogazione di sanzioni pecuniarie a carico degli amministratori che abbiano assunto le relative delibere.

Siffatta previsione trova, ad avviso della Corte, il suo fondamento nella potestà legislativa dello Stato di dare attuazione al sesto comma dell’art. 119 Cost., «dal momento che configura esclusivamente alcune sanzioni per comportamenti confliggenti con il divieto affermato nella disposizione costituzionale».

Di valenza meno generale è la questione avente ad oggetto l’art. 41, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, risolta con la [sentenza n. 376 del 2003](#). La disposizione impugnata consente agli enti territoriali di «emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di *swap* per l'ammortamento del debito» (primo periodo). Si stabilisce, inoltre, che, «fermo quanto previsto dalle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari o rinegoziazioni dei mutui, in presenza di date condizioni di rifinanziamento» (secondo periodo).

La censura mossa da parte della regione ricorrente riguardava la mancata attribuzione del potere di rinegoziare i mutui contratti prima del 31 dicembre 1996.

La Corte ha dichiarato la questione infondata, in ragione del fatto che la disposizione «si risolve nella facoltà riconosciuta agli enti territoriali di convertire i mutui contratti e di rinegoziare i loro rapporti debitori» e che «la limitazione temporale ai mutui contratti dopo il 31 dicembre 1996 [...] si spiega con il fatto che, quanto ai mutui in essere al 31 dicembre 1996, analoga previsione era già contenuta, sia pure limitatamente agli enti locali, nell'art. 49, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449». Peraltro, la norma in questione non è «idonea a precludere determinazioni e attività che gli enti autonomi possano porre in essere nell'esplicazione della propria capacità contrattuale, nei rapporti con gli istituti di credito».

