



**BREVI CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA N. 45/2008
DELLA CORTE COSTITUZIONALE.
DALLA QUALIFICAZIONE DELLE MATERIE ALL'AUTONOMIA
FINANZIARIA REGIONALE.**

di

Marco Calcagno

10 settembre 2008

Con la sentenza in commento la Corte ritorna sul punto più sfilacciato della trama costituzionale novellata nel 2001, vale a dire la ridotta capacità espressiva dei *nomina* costituzionali in ordine alla definizione del perimetro applicativo delle materie di cui all'art. 117¹.

1. La pronuncia che ci occupa concerne la legittimità costituzionale di diverse disposizioni dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), impugnate dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione.

Al fine di meglio enucleare la funzione nomofilattica della sentenza *de qua*, si ricostruisce il percorso che ha portato alla dichiarazione di incostituzionalità che qui rileva.

La Regione Veneto impugnava numerose disposizioni della Legge Finanziaria 2007, il cui giudizio di legittimità veniva riassunto dalla Corte in un'unica pronuncia con riguardo alle questioni relative ai commi 796, lettera *n*) - sul quale si soffermerà l'attenzione - e 808 della

¹ Per una disamina organica della problematica definizione delle materie cfr. R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, 2004; N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, IV, Napoli, 2004.

legge n. 296 del 2006, riservando a distinte pronunce la decisione in merito alle ulteriori disposizioni censurate dalla ricorrente.

Il succitato comma 796, come si legge *expressis verbis* nel primo inciso², dava attuazione al “Patto nazionale per la salute”, oggetto di stipula da parte di Stato, Regioni e Province autonome il 28 settembre 2006, in cui viene convenuto, in primo luogo³, il concorso erariale al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. La Legge Finanziaria 2007, dopo aver disciplinato il piano di rientro per le Regioni con disavanzi finanziari, disponeva alla lettera *n*) del succitato comma in ordine al programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico. In particolare, il legislatore statale elevava a 20 miliardi di euro l'importo destinato a queste spese, fermo restando il necessario rispetto del limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità di bilancio⁴. La censura rilevata dalla parte ricorrente prendeva le mosse dalla circostanza che il legislatore vincolava delle quote del suddetto importo, *id est* stabilendo unilateralmente a quali voci di spesa fossero diretti questi maggiorati flussi, senza concedere quindi margine alcuno all'intervento regionale.

Siffatta destinazione condizionata prendeva corpo in: 500 milioni di euro riservati alla “riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari”, 100 milioni assegnati ad “interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative...”, altri 100 milioni vincolati per implementazione e ammodernamento “dei sistemi informatici delle aziende sanitarie...” ed infine ulteriori 100 milioni per “strutture di assistenza odontoiatrica”.

² “Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa con il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione”.

³ Tale Protocollo di intesa include, inoltre, accordi in punto di “Livelli essenziali di assistenza”, “Ulteriore concorso transitorio dello Stato alle Regioni in difficoltà economico-finanziaria” e “Tematiche di particolare rilevanza per il Servizio Sanitario Nazionale”.

⁴ Maggior importo previsto nel primo inciso della lettera *n*) del comma 796, laddove si legge “ai fini del programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico, l'importo fissato dall'articolo...è elevato a 20 miliardi di euro, fermo restando, per la sottoscrizione degli accordi di programma con le regioni e l'assegnazione di risorse ad altri enti del settore sanitario interessati, il limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità di bilancio”.

Successivamente, il comma *de qua* individuava i criteri e le linee prioritarie in base alle quali desumere i bisogni relativi delle varie Regioni, in modo da procedere al riparto del fondo vincolato fra le stesse⁵.

2. Il necessitato quadro dell'impugnativa ci conduce al punto nodale della sentenza, vale a dire la dibattuta questione della perimetrazione delle materie, che costituisce il perno attorno al quale ruotano le opposte argomentazioni di ricorrente e resistente. Difatti, è proprio partendo da una differente qualificazione dell'intervento in oggetto, definito dallo stesso legislatore nei termini "ristrutturazione edilizia" e "ammodernamento tecnologico", che le parti sviluppano le contrapposte tesi.

Occorre inoltre sottolineare come, al fine di stabilire i confini delle competenze statali e regionali, gli interventi in oggetto vadano dapprima ricondotti ad una o più materie di cui all'art. 117 della Costituzione, che rappresenta, come noto, la disposizione costituzionale cui è affidato il compito di allocare le rispettive competenze. E tale è stato il percorso seguito nelle trattazioni sostenute da ricorrente e resistente.

Difatti, la Regione Veneto, argomentando, riconduceva tali interventi alle materie "tutela della salute" ed "edilizia sanitaria"⁶, rispettivamente ricomprese nella competenza legislativa concorrente, a mente dell'art. 117, terzo comma, Cost., e residuale regionale, in quanto non annoverata né tra le competenze esclusive statali né tra quelle concorrenti. In virtù di questa sussunzione deriva, ad avviso della ricorrente, quale logica conseguenza l'invocazione dell'incompatibilità con il dettato costituzionale degli artt. 117 e 119 a causa

⁵ Tali criteri e linee prioritarie consistono in "1) innovazione tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla diagnosi e terapia nel campo dell'oncologia e delle malattie rare; 2) superamento del divario Nord-Sud; 3) possibilità per le regioni che abbiano già realizzato la programmazione pluriennale, di attivare una programmazione aggiuntiva; 4) messa a norma delle strutture pubbliche ai sensi dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, pubblicato nel supplemento ordinario n. 37 alla Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 1997; 5) premialità per le regioni sulla base della tempestività e della qualità di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota pari al 10 per cento".

⁶ Ad avviso di chi scrive è di particolare interesse come, a seguito dell'inversione del criterio di residualità delle competenze operato dalla novella costituzionale del 2001, si sia assistito alla gemmazione, per mano delle Regioni, di materie da ricomprendersi nella potestà regionale residuale. Nel caso di specie, la Regione Veneto invocava la propria competenza nella materia "edilizia sanitaria", la quale, non essendo annoverata dai commi 2 e 3 dell'art. 117, verrebbe in tal stregua attribuita alle Regioni. Le frizioni generate da questo *modus operandi* possono sorgere, come la sentenza in commento dimostra, là dove gli interventi ricondotti dalla Regione alla supposta competenza residuale siano invero già incisi da un'altra delle materie *ex art. 117*. Di talché la presunta materia di spettanza regionale rischia di rivelarsi veramente un *flatus vocis* non in grado di inquadrare fattispecie già comprese in altre materie, così come espresso dalla Corte nella sentenza, *funditus* nel punto successivo, n. 105/2007.

dell'evidente incompetenza del Legislatore statale a vincolare fondi che incidono su materie di spettanza regionale⁷.

Perciò, la ricorrente, postulata la non appartenenza della materia alla competenza esclusiva statale, rilevava come tale finanziamento a destinazione vincolata non fosse riconducibile né al fondo perequativo a mente dell'art. 119, terzo comma, Cost. né tantomeno agli speciali stanziamenti *ex* quinto comma del medesimo articolo. Inoltre, la Regione Veneto, in via subordinata, vale a dire come controdeduzione da presentare nell'ipotesi in cui la Corte riconducesse la previsione di cui alla lettera *n*) del comma 796 testé riportata alla fattispecie "interventi speciali", lamentava altresì la violazione del principio di leale collaborazione, non essendo previsto coinvolgimento alcuno delle Regioni nel procedimento.

Di contro, il Presidente del Consiglio dei Ministri sosteneva come gli ambiti materiali incisi dalla norma fossero quelli dei "rapporti dello Stato con l'Unione europea" e della "perequazione delle risorse finanziarie". Il resistente riconduceva dunque la materia *de qua* alla competenza esclusiva statale di "rapporti dello Stato con l'Unione europea" a mente della lettera *a*) del primo comma dell'art. 117, poiché, come del resto già posto in evidenza, il primo periodo del comma 796 indica quale finalità della disposizione quella di "garantire il rispetto degli obblighi comunitari". Dall'altro lato il resistente inquadrava l'intervento oggetto della disposizione impugnata nella competenza, parimenti statale, di "perequazione delle risorse finanziarie" tra le Regioni. Presumibilmente, posto che la Corte non specifica la motivazione, la scelta di ricondurre gli interventi alla materia di cui all'ultimo periodo della lettera *e*) del secondo comma dell'art. 117 si avvalorava dal sovraesposto secondo criterio cui dovrà informarsi il riparto delle risorse, vale a dire superamento del divario Nord-Sud.

3. La giurisprudenza costituzionale si è fatta carico in passato del problema, che nella sentenza n. 45/2008 in commento costituisce il nodo da dipanare, della "smaterializzazione delle materie"⁸, adottando, di volta in volta, vari criteri per enucleare le materie in oggetto. Il giudice costituzionale ha fatto leva su ragionamenti *a contrario* (sent. 282/2002) in base ai

⁷ Il ricorrente lamentava, infatti, che la norma impugnata "aumentando uno stanziamento preesistente e vincolandolo alle summenzionate precise destinazioni, perpetua ed aggrava l'esistenza di un intervento statale che, in materia di competenza esclusiva o concorrente della Regione, a seguito della riforma del Titolo V, non è più compatibile con il dettato costituzionale degli artt. 117 e 119 Cost."

⁸ L'espressione è tratta da R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, Relazione al Convegno "Le prospettive della legislazione regionale", Milano, 26-27 gennaio 2006, in *I Paper del Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2. Per un accurato approfondimento circa i criteri di individuazione delle materie, si rinvia allo scritto di B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006.

quali la ricostruzione delle materie procede “non tanto alla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale” secondo la c.d. tecnica del “carciofo”; in altre occasioni la Corte ha fatto ricorso ad argomenti storico-sistematici, anche richiamando i decreti di trasferimento del passato, per poter derivare una natura “oggettiva” della materia (come nella sent. 94/2003 in punto di distinzione tra “tutela” e “valorizzazione” dei beni culturali); inoltre la giurisprudenza costituzionale ha fatto riferimento alla *ratio* o all’*intentio legis* per ricavare la materia incisa (è il caso delle provvidenze elargite dallo Stato per il secondo figlio, ricondotte dal Giudice delle Leggi alla materia “previdenza sociale” piuttosto che al *genus* dei servizi sociali come invece sostenuto dalle Regioni, vedi sent. 287/2004); da ultimo la Corte ha ricercato l’ambito materiale non in virtù del criterio dell’elemento materiale, ossia nell’incidenza delle attività nel territorio, bensì in ragione della valutazione dell’elemento funzionale, vale a dire nell’individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività (sent. 383/2005).

Occorre rilevare inoltre come, precisamente al punto 3.6 del *Considerato in diritto*, la Corte rinvii *expressis verbis* a recente giurisprudenza (sentenze n. 105/2007, n. 118/2006 e n. 423/2004)⁹, nel solco della quale, come verrà esposto, si inserisce la pronuncia in commento. Il giudice costituzionale richiama, infatti, un filone giurisprudenziale che va consolidandosi in punto di fondi vincolati, giacché sono ormai diverse le occasioni in cui la Corte si è espressa a presidio dell’autonomia finanziaria regionale là dove flussi di risorse erariali oltrepassavano i limiti delle competenze statali.

In particolare, nella dirimente sentenza n. 118/2006¹⁰, si legge che “non è consentita, nelle suddette materie (di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, n.d.A.) l’istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi margine di manovra”. Ma tale statuizione è la diretta conseguenza della qualificazione della materia, incisa dagli effetti

⁹ Inoltre, sebbene non espressamente richiamate, la sentenza in commento è in linea con ulteriori pronunce, quali le sentenze n. 231, n. 51, n. 31 del 2005, n. 424 del 2004 e n. 370 del 2003. Si va, dunque, formandosi un orientamento giurisprudenziale che sanziona i fondi vincolati erariali finalizzati a scopi rientranti in materie di competenza regionale concorrente od esclusiva. E dunque, nonostante queste risorse avrebbero portato un indubbio beneficio al cittadino, la Corte ha ritenuto prevalente l’interesse regionale al rispetto della ripartizione costituzionale delle competenze.

¹⁰ Nella sentenza sopra ricordata la Regione ricorrente impugnava la Legge Finanziaria 2005 là dove disponeva, al comma 111 del primo articolo, che “allo scopo di favorire l’accesso alle giovani coppie alla prima casa di abitazione, è istituito, per l’anno 2005, presso il Ministero dell’economia e delle finanze, un fondo per il sostegno finanziario all’acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubbliche ed imprese private”.

del provvedimento, che sta a monte. La Corte, infatti, riconduceva la disposizione alle materie “politiche sociali” ed “edilizia residenziale pubblica”: di talché la finalizzazione delle risorse a funzioni di spettanza non statale si mostrava discorde con l’autonomia finanziaria che l’art. 119 della Costituzione garantisce alle Regioni.

Più recentemente la Corte si era espressa nella sentenza n. 105/2007, specificatamente richiamata nella pronuncia *de qua*. Tra le disposizioni impugnate dalle Regioni ricorrenti, rileva a questi fini il comma 285 dell’art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006), in cui si disponeva l’obbligo, a carico delle stesse, di destinare le risorse residue del programma di investimenti in attuazione della legge n. 67/1988 a specifiche finalità individuate dal legislatore statale¹¹. La Corte, seppur non convivendo la tesi delle ricorrenti, le quali riconducevano la norma in oggetto alla competenza esclusiva regionale “organizzazione sanitaria”, includeva gli interventi in edilizia sanitaria nelle materie “governo del territorio” e “tutela della salute”, entrambe di pertinenza legislativa concorrente. Pertanto, la Corte censurava le disposizioni impugnate sia con riferimento all’art. 117 Cost., in quanto lesive della potestà regionale di legiferare nel dettaglio, sia con riferimento all’art. 119, in quanto lesive dell’autonomia finanziaria delle Regioni. È lo stesso Giudice delle Leggi a fugare ogni dubbio in ordine ad una possibile clausola di salvaguardia che legittimi l’intervento statale in virtù dei “Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i civili e sociali” (LEA), ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m). Il dettagliato vincolo di destinazione imposto sull’intero ammontare delle risorse residue non può essere letto quale “esplicazione della potestà statale di determinazione dei LEA, ma (quale, n.d.A.) indebita ingerenza nell’autonomia finanziaria regionale, in quanto sottrae del tutto alle Regioni la possibilità di utilizzare, secondo i propri orientamenti, le risorse disponibili in materia di edilizia sanitaria, rientrante nella potestà legislativa concorrente”.

Ripercorrendo in breve sintesi la giurisprudenza in tema di fondi vincolati, si comprende come la Corte abbia, con puntualità, accolto le istanze regionali ogniqualvolta le risorse statali andavano ad incidere su materie di competenza regionale, concorrente o

¹¹ In particolare, si legge nella disposizione impugnata “Nel completamento del programma di investimenti in attuazione dell’articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, le regioni destinano le risorse residue finalizzate alla costruzione, ristrutturazione e adeguamento di presidi ospedalieri ad interventi relativi a presidi comprensivi di degenze per acuti con un numero di posti letto non inferiore a 250 ovvero a presidi per lungodegenza e riabilitazione con un numero di posti letto non inferiore a 120...”. L’integrale trascrizione della disposizione impugnata serve per comprendere come il legislatore statale abbia non solo imposto un vincolo alle Regioni in ordine alla destinazione dei finanziamenti, bensì finanche normato nel dettaglio.

residuale che fosse. Ebbene, una volta risolto il cruciale problema della riconducibilità del concreto intervento ad una delle materie a mente dell'art. 117, Cost., il giudice costituzionale ha ritenuto di dover primariamente garantire l'autonomia finanziaria regionale, senza prendere in considerazione la circostanza che dichiarare illegittimi questi fondi significasse, nel contempo, negare ai cittadini la possibilità di beneficiare di risorse già stanziare a loro favore.

Ora, si dischiude uno spazio per considerazioni di ordine generale.

Il novellato riparto delle competenze, indagato con le lenti dei circa trecento giudizi di legittimità promossi in via principale e risolti dalla giurisprudenza costituzionale¹², sembra indicare una rinnovata chiave di lettura. Infatti, mentre prima della riforma del Titolo V la giurisprudenza costituzionale riponeva massima attenzione verso il "variabile livello di interessi" al fine di individuare il livello di governo cui competeva una determinata materia, con la riforma del 2001 la chiave di lettura diventa il "riparto delle materie". Questo rinnovato criterio allocativo¹³, che solo *prima facie* appare cristallino nella formulazione contenuta nell'art. 117, ha invece incrementato notevolmente il contenzioso per conflitti di competenza, proprio in quanto Stato e Regioni non sono stati in grado di dare un preciso contenuto alle materie che la carta costituzionale, così novellata, attribuisce ai rispettivi legislatori. Il problema si fa più acuto rispetto al passato in quanto alla riforma operata con Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 non ha fatto seguito una nuova generazione di decreti di trasferimento delle funzioni, come per contro è avvenuto in passato.

4. Passando ora al nucleo della sentenza n. 45/2008 in commento, si fa notare come la Corte affronti in prima istanza il delicato compito di definire il perimetro delle materie, all'uopo di poter dare una corretta qualificazione all'oggetto che ci occupa e di talché poter desumere la legittimità o meno della destinazione vincolata dei finanziamenti. Le

¹² Per un'attenta valutazione della copiosa giurisprudenza, si rinvia a A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della Riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)*, Relazione al Convegno su "Il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali: Italia e Spagna a confronto", Udine 5 maggio 2006, in *I Paper del Forum dei Quaderni Costituzionali*; L. MEZZETTI (a cura di), *La costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Napoli, 2004; E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004; N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo*, cit.; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e sostanziali, tra continuo e discontinuo*, in *Federalismi.it*, 18/2005.

¹³ In senso critico, cfr. M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, intervento al convegno su La nuova riforma costituzionale. Assetti di governo e organizzazione territoriale, Ravenna 3 marzo 2006, in *Paper del Forum dei Quaderni Costituzionali*.

conseguenze che si ripercuotono a valle in punto di federalismo fiscale discendono, infatti, dalla definizione della materia che sta a monte, come la giurisprudenza brevemente passata in rassegna insegna. Pertanto, la lamentata lesione dell'autonomia finanziaria è dipesa dalla veste giuridica che verrà attribuita dal Giudice delle Leggi all'ambito materiale "ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico".

Mediante tale ruolo "definitorio" la Corte dà un preciso contenuto applicativo alle materie indicate ai commi secondo e terzo dell'art. 117, che altrimenti corrono il rischio di rimanere, utilizzando una ben nota espressione della Corte (sentenza n. 303/2003), dei "gusci vuoti"¹⁴. In altri termini, compete alla Corte riempire di puntuali contenuti, vale a dire di fattispecie concrete e ambiti materiali, quale è l'edilizia sanitaria, le materie di competenza statale, regionale ovvero concorrente che l'art. 117 ripartisce tra i livelli di governo.

Tale funzione nomofilattica, seppur ben lungi dal concretare il principio dello "*stare decisis*"¹⁵ peculiare degli ordinamenti di *common law*, fornisce ad ogni modo sia ai legislatori che all'interprete una precisa sostanza ai *nomina* costituzionali¹⁶, i quali, altrimenti, verrebbero stratonati dalla mano del legislatore statale e di quello regionale a proprio favore. E dunque, sebbene nulla osti a successiva giurisprudenza di sconfessare precedenti pronunce, va da sé che il sedimentarsi di sentenze uniformi - come avviene nel caso della materia

¹⁴ In particolare, nella succitata sentenza si paventa il rischio incombente sulla materia "governo del territorio" di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Difatti, la Corte, riferendosi alla materia-non materia urbanistica (viene utilizzata questo sintagma per indicare come un ambito materiale specifico e fattivo come l'urbanistica non trovi, a differenza di quanto avveniva in passato, uno specifico riconoscimento nel novellato art. 117 Cost., per il che è necessario individuare una materia al cui interno ricondurla) spiega come "La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio". Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto". La circostanza che sia dovuto intervenire il giudice costituzionale per dare uno specifico contenuto al sintagma "governo del territorio", specificando dunque che questo include le competenze in punto di "urbanistica", è *ex se* un lampante esempio della supposta ridotta capacità espressiva dei *nomina* costituzionali.

¹⁵ Per approfondimenti si rinvia, *inter alia*, a A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1998; R. DAVID - C. JAUFFRET SPINOSI, *I grandi sistemi giuridici comparati*, Padova, 2004; U. MATTEI, *Il modello di common law*, Torino, 2004; A. GAMBARO - R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, in R. SACCO (a cura di), *Trattato di diritto comparato*, Torino, 2008.

¹⁶ Si sottolinea il contributo di A. BORZÌ, *Significato e funzione dei "nomina" nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it* del 18 giugno 2008, in particolare là dove si conviene una visione dei *nomina* costituzionale in linea con quella in questa sede prospettata. Infatti, l'A. ritiene che la materia non possa essere vista quale rigido contenitore, bensì come un "semplice titolo *nominato* di intervento, declinabile ora per l'oggetto e ora per la finalità della legge, che rimanda ad un'area di intervento del legislatore i cui confini non sono esattamente definibili e che può sovrapporsi ad altre aree materiali".

“governo del territorio” - consente ai legislatori statali e regionali di poter ricavare l'ambito operativo di quelle materie *ex art. 117* il cui contenuto si va vieppiù delineando grazie a questa funzione nomofilattica del giudice costituzionale. Pertanto, è alla giurisprudenza costituzionale che bisogna prestare attenzione per comprendere come il sistema, a onor del vero piuttosto affastellato, delle attribuzioni *ex art. 117 Cost.* si assesti e prenda forma.

La Corte, esposto il *thema decidendum*, opera quindi quale primo e prodromico passo la definizione dell'ambito materiale, identificato dal Giudice delle Leggi, con riferimento alla disposizione impugnata, nelle materie “tutela della salute” e “governo del territorio”, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente. Nel caso di specie la Corte, quindi, esclude che le disposizioni sollevate possano rientrare nella competenza residuale regionale, come sostenuto dal ricorrente, né, tantomeno nelle competenze esclusive statali “rapporti con l'Unione europea” ovvero “perequazione delle risorse finanziarie”.

Orbene, da quanto sopra si evince che la questione preliminare che la Corte si pone ogni qual volta deve stabilire a chi compete un ambito fattivo che non trova un preordinato inquadramento all'interno dell'art. 117 è squisitamente definitoria, e tale è stata la strada seguita nella sentenza in oggetto.

Tant'è che, una volta assegnata una veste giuridica alle attività oggetto di impugnativa regionale, la Corte si premura di sottolineare come le disposizioni a mente del primo inciso del comma 796, lettera *n*) (§ 4) - in cui si elevava a 20 miliardi, dagli attuali 17, l'importo destinato al programma di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie - altro non facciano che aumentare gli importi destinati ad investimenti nel campo sanitario già accordati in passato, senza quindi apportare limitazione alcuna al coinvolgimento delle Regioni, *a fortiori* considerando che la proposizione normativa riproduce il già menzionato Protocollo di Intesa in cui si disciplina la partecipazione delle Regioni al procedimento. Tanto è sufficiente per respingere la questione di incostituzionalità sia dell'incremento delle disposizioni finanziarie testé indicato, sia dell'ultima parte della medesima lettera in oggetto, laddove, si enucleano i principi (§ 5), integralmente trascritti dal Protocollo di intesa, cui il riparto delle risorse deve informarsi.

Per contro, alla censura mossa dalla ricorrente con riferimento alla parte centrale della lettera *n*) - riportata nel punto 1 - in cui il legislatore statale impone di destinare delle quote parte del maggiore importo a precise voci di spesa spetta differente sorte. La Corte costituzionale rileva, infatti, l'illegittimità costituzionale della disposizione in oggetto laddove

pone dei vincoli stringenti alla destinazione di fondi che incidono su materie, come derivate in via preliminare dallo stesso Giudice delle Leggi, di competenza legislativa concorrente, violando pertanto gli artt. 119, terzo comma e 117, terzo comma.

Appare, dunque, significativo come la Corte costituzionale abbia affrontato la controversia avendo sempre a mente il Protocollo di intesa tra il Governo e le Regioni. A ben vedere, si potrebbe affermare, sinotticamente, che delle censure sollevate dalla ricorrente ha trovato accoglimento solamente una non anticipata nel Protocollo, vale a dire la previsione di fondi vincolati. Non è un caso, infatti, che tale previsione non fosse contenuta nell'intesa: diversamente il Protocollo avrebbe ottenuto a fatica il consenso della Conferenza Stato-Regioni. Difatti, è possibile supporre che la Conferenza, proprio perché in seno ad essa trovano espressione le istanze regionali, avrebbe verosimilmente mostrato perplessità circa la previsione di fondi vincolati in materie astrattamente regionali (astrattamente in quanto il ruolo qualificatorio non compete certo alla Conferenza). Per contro, il Protocollo di Intesa si limitava a disporre le risorse finanziarie nel loro complesso, giacché è la Legge Finanziaria lo strumento idoneo per declinare il complessivo importo nelle singole voci di spesa. Ebbene, la Corte ha quindi fatto proprio, al fine di giudicare la legittimità delle disposizioni impugnate, un principio cardine del novellato Titolo V, vale a dire la leale collaborazione tra Stato e Regioni, principio che trova piena attuazione nell'Intesa intergovernativa. Infatti, il Giudice delle Leggi dichiara illegittimo il solo intervento statale privo dell'usbergo fornito dal Protocollo; per contro, ritiene infondate le altre questioni sollevate, le quali trovavano un puntuale riferimento nell'Intesa. Tale considerazione non deve però portare a sovrastimare il ruolo del principio di leale collaborazione e, quindi, della Conferenza Stato-Regioni. Infatti, la Corte non si è affatto limitata ad indagare se le disposizioni impugnate avessero, o meno, richiamo nel Protocollo, bensì ha dovuto seguire il complesso iter argomentativo colà descritto: il parametro di legittimità non può che essere costituito dal titolo V della Costituzione e non dalla circostanza che la disposizione sia prevista nel Protocollo. Difatti, se, putacaso, un'intesa tra Stato e Regioni, avallata dalla Conferenza, convenisse un vincolo di destinazione su risorse che incidono in materie di pertinenza regionale, non v'è alcun dubbio che la Corte ben avrebbe potuto dichiararne l'incostituzionalità, proprio perché la disposizione, sebbene rispettosa della leale collaborazione, sarebbe stata contraria al novellato Titolo V della Costituzione.

5. Compete ora sviluppare, rilevandone le criticità, le censure sì accolte ma non articolate dalla Corte, che si limita a rimandare a passata univoca giurisprudenza (in particolare rinvia espressamente alle già citate sentenze 105/2007, n. 118/2006, n. 423/2004).

Infatti, la Corte ha più volte subordinato la legittimità della destinazione vincolata di fondi a finalità individuate unilateralmente dal legislatore statale alla finalizzazione di opere e servizi di esclusiva spettanza statale, che incidono quindi su materie di cui al secondo comma dell'art. 117. Pertanto, se i fondi sono finalizzati a scopi riconducibili a materie di competenza concorrente, non può che conseguirne la dichiarazione di illegittimità delle norme statali.

L'imposizione di precisi vincoli alle risorse da assegnare alle Regioni stride con l'autonomia finanziaria delle stesse, che trova pieno riconoscimento nel riformato art. 119 della Costituzione. In particolare, l'espresso riferimento¹⁷ operato dalla Corte al terzo comma del succitato articolo riconduce le finalizzazioni dello stanziamento al "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". In particolare, tale specifica connessione, sebbene la Corte non si esprima più diffusamente nel *Considerato in diritto*, si presume venga radicata dal Giudice delle Leggi al secondo criterio informatore del riparto, ossia il "superamento del divario Nord-Sud". Ma tale lettura, implicitamente fatta propria dalla sentenza considerata, appare quantomeno poco convincente, poiché inquadrerebbe gli stanziamenti alla categoria "fondi perequativi" in ragione di uno soltanto dei criteri individuati dal legislatore. Sorprende, dunque, come nonostante l'ampio spettro di obiettivi che il legislatore si pone con la disposizione impugnata, la Corte abbia interpretato tale misura semplicemente con riferimento al fondo perequativo. Considerato, come noto, che l'autonomia finanziaria delle Regioni si manifesta, ai sensi del quarto comma dell'art. 119¹⁸, anche nella facoltà di disporre del fondo perequativo, la Corte non ravvisa dunque ragioni giuridiche per limitare la potestà regionale di stabilire come spendere queste risorse a completo appannaggio dello Stato, come invece avviene nel comma impugnato.

Vieppiù, la disposizione in oggetto è dichiarata dalla Corte lesiva della competenza regionale concorrente, in virtù del fatto che la specificità e il dettaglio dei vincoli posti dal

¹⁷ Nel punto 3.5 del Considerato in diritto si legge infatti: "La proposizione normativa pone dei vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, *con ciò violando l'art. 119, terzo comma*, e l'art. 117, terzo comma, Cost., secondo quanto affermato, con giurisprudenza costante da questa Corte" (enfasi aggiunta).

¹⁸ "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

legislatore statale ledono la potestà garantita alle Regioni dal terzo comma dell'art. 117 Cost., impedendo alle stesse finanche di esercitare la propria competenza di legiferare nel dettaglio.

In merito a questa seconda censura poche critiche possono essere sollevate nei confronti della lettura data dalla Corte, in quanto, una volta ricondotto l'intervento alle materie "tutela della salute" e "governo del territorio", non può che conseguire la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione che impone dei vincoli tali da ostare alle Regioni l'esercizio di funzioni legislative loro garantite.

Con riferimento all'inclusione dei finanziamenti al fondo perequativo, può essere avanzata qualche ulteriore osservazione. Difatti, la Corte ha operato, ad avviso di chi scrive, una sorta di scelta di valore, individuando, tra i criteri cui il riparto fra le Regioni deve informarsi, quello più rilevante nel "superamento del divario Nord-Sud", per il che ne discende il ricondurre gli anzidetti importi al fondo perequativo. È pur vero che, anche qualora la Corte avesse dato maggior rilievo ad altri criteri, quale ad esempio l'innovazione tecnologica, si sarebbe giunti a medesima soluzione, in quanto si tratterebbe pur sempre di ambiti non riconducibili a materie di esclusiva competenza statale, *id est* non giustificando l'imposizione di precisi vincoli.

Infine, è bene sottolineare, fugando qualsivoglia dubbio, che sebbene la Costituzione attribuisca alla competenza esclusiva statale la materia di "perequazione delle risorse finanziarie" tale funzione non può essere interpretata in modo talmente inclusivo da giustificare l'imposizione di specifici vincoli agli importi perequativi. Infatti, l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. va letto in combinato disposto con l'art. 119 commi terzo e quarto: da una lettura sinottica si evince come lo Stato abbia sì il potere di stanziare somme volte a perequare le risorse finanziarie, ma non sia legittimato a imporre vincoli puntuali e precisi a suddette somme, proprio perché in tal modo lederebbe l'autonomia finanziaria delle Regioni.