# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **49/2004** (ECLI:IT:COST:2004:49)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **FINOCCHIARO**
Udienza Pubblica del **17/06/2003**; Decisione del **20/01/2004**
Deposito del **29/01/2004**; Pubblicazione in G. U. **04/02/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28352 28353**
Atti decisi:

N. 49

## SENTENZA 20 - 29 GENNAIO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 54 e 55 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna notificato il 27 febbraio 2002 depositato in cancelleria l'8 marzo 2002 ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2002.

*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 17 giugno 2003 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia Romagna e l'Avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 27 febbraio e depositato l'8 marzo del 2002 (registro ricorsi n. 23 del 2002), la Regione Emilia-Romagna ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale, tra l'altro, degli articoli 54 e 55 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), in riferimento agli articoli 117 e 119, quarto comma, della Costituzione.

In particolare, rispetto all'oggetto del presente ricorso, la Regione lamenta che con gli artt. 54 e 55 della legge n. 488 del 2001, siano stati istituiti *ex novo* il "Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali" e il "Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale" e si sia rinviato a decreti ministeriali la disciplina regolamentare degli interventi. Ad avviso della ricorrente, il rinvio al regolamento statale, per di più ministeriale, è radicalmente illegittimo, non trattandosi di materia di potestà legislativa statale esclusiva, né concorrente; ed inoltre, le disposizioni impugnate violano le attribuzioni regionali, regolate dall'art. 117 della Costituzione, in base alle quali la materia delle opere pubbliche di interesse regionale e locale rientra, al di là di ogni possibile dubbio, nell'ambito della potestà legislativa regionale.

Infine - aggiunge la Regione - trattandosi di funzioni pubbliche ordinarie delle Regioni e degli enti locali per le quali lo Stato deve assicurare l'integrale copertura finanziaria ai sensi dell'art. 119, quarto comma, della Costituzione, nessuna giustificazione è invocabile a sostegno dell'intervento legislativo statale e dell'istituzione di riserve finanziarie da disciplinarsi e gestirsi a livello ministeriale, dovendo le risorse a disposizione del sistema locale confluire ad esso nei modi costituzionalmente previsti, esclusi i fondi separati a gestione ministeriale.

2.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso - per la parte relativa agli artt. 54 e 55 cit. - sia dichiarato infondato.

Secondo la difesa erariale le norme impugnate non ledono le prerogative delle Regioni in materia di opere pubbliche di interesse regionale e locale perché non invadono le funzioni pubbliche ordinarie delle Regioni, ma prevedono fondi ausiliari per il sostegno e la realizzazione delle opere in questione al fine di quella perequazione delle risorse finanziarie che l'art. 117 della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato.

*Considerato in diritto*

1.- La Regione Emilia-Romagna ha dedotto, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale degli artt. 54 e 55 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), perché gli stessi, istituendo *ex novo* il "Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali" e il "Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale" e rinviando a decreti ministeriali la disciplina regolamentare degli interventi, sono in contrasto con l'art. 117 Costituzione, in base al quale la materia delle opere pubbliche di interesse regionale e locale rientra nell'ambito della potestà legislativa regionale, e con l'art. 119, quarto comma, della Costituzione, in base al quale, trattandosi di funzioni pubbliche ordinarie delle Regioni e degli enti locali, lo Stato deve assicurare l'integrale copertura finanziaria, e non

essendo invocabile alcuna giustificazione a sostegno dell'intervento legislativo statale e dell'istituzione di riserve finanziarie da disciplinarsi e gestirsi a livello ministeriale, dovendo le risorse a disposizione del sistema locale confluire ad esso nei modi costituzionalmente previsti, esclusi i fondi separati a gestione ministeriale.

2.- Le questioni sono fondate.

Nell'esaminare analoga questione relativa all'istituzione del Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (art. 25, comma 10, della legge n. 448 del 2001) questa Corte - nell'interpretazione degli art. 117 e 119 della Costituzione, sulla base del novellato Titolo V - ha recentemente deciso (sentenza n. 16 del 2004):

- che, per quanto attiene alle funzioni amministrative, la legge statale può solo disciplinare le "funzioni fondamentali" degli enti locali territoriali e può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'art. 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'art. 117, terzo comma;

- che, sul piano finanziario, in base al nuovo art. 119, 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 scopi particolari, comunque "diversi dal normale esercizio delle loro funzioni";

- che, in questo contesto, possono trovare spazio interventi finanziari dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, solo nell'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 (art. 119, quinto comma), con la conseguente inammissibilità di 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.

La stessa sentenza ha, poi, precisato che gli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento *integrale* 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), con la conseguenza che quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste - per l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni - siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto di fondi all'interno del proprio territorio.

Il ricorso a finanziamenti da parte dello Stato, senza il rispetto di questi limiti e criteri, rischia di diventare uno strumento di ingerenza 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".

3.- Le norme impugnate non rispettano questi criteri e limiti.

L'art. 54 della legge n. 448 del 2001 istituisce 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 sono volti al finanziamento di spese di progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali e devono risultare almeno pari al 50 per cento del costo effettivo di progettazione (comma 2).

L'art. 55 della stessa legge istituisce, 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). La stessa norma aggiunge, poi, che i contributi erogati dal Fondo sono finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche di interesse locale indispensabili per la valorizzazione delle risorse produttive e delle realtà sociali interessate (comma 2).

I fini indicati sono estremamente generici, sicché è da dire che si è in presenza di strumenti di finanziamento - fra l'altro solo parziali (quanto meno per il Fondo di cui all'art. 54), cui possono, astrattamente, accedere tutti gli enti - che non si configurano come appartenenti alla sfera degli interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, sia perché non risulta alcuna specifica finalità qualificante degli stessi, diversa dal normale esercizio delle funzioni degli enti interessati, sia perché i finanziamenti sono disposti in favore della generalità degli enti.

D'altra parte "la progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali" e "la realizzazione di opere pubbliche di interesse locale indispensabili per la valorizzazione delle risorse produttive e delle realtà sociali interessate" rappresentano finalità estranee a materie o compiti di competenza esclusiva dello Stato, ma sono invece riconducibili a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal "governo del territorio") o residuale delle Regioni. Le norme impugnate non prevedono alcun ruolo per queste ultime, volta a volta interessate all'attribuzione dei finanziamenti, limitandosi a prevedere, in sede di prima applicazione, deliberazioni "delle competenti Commissioni parlamentari".

Gli interventi di cui alle norme impugnate si atteggiano - conformemente a quanto rilevato dalla sentenza di questa Corte in precedenza richiamata - come prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato agli enti locali in base a criteri stabiliti dall'amministrazione centrale, senza tenere presente che, per quanto riguarda la disciplina della spesa ed il trasferimento di risorse dal bilancio statale, lo Stato deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, passando, se del caso, attraverso il filtro dei programmi regionali e coinvolgendo le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, nel rispetto dell'autonomia di spesa degli enti locali.

Né, contrariamente alla tesi erariale, la previsione di fondi ausiliari per il sostegno e la realizzazione delle opere in questione può ricollegarsi al fine della perequazione delle risorse finanziarie che l'art. 117 della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, dal momento che i Fondi istituiti sono completamente al di fuori dell'ottica della perequazione delle risorse finanziarie.

Le norme impugnate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime e poiché la caducazione di tali norme non comporta diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone, non sussistono ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*, con la conseguenza che i Fondi in questione dovranno essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale.

riservata ogni decisione sulle ulteriori questioni sollevate con il ricorso in epigrafe,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 54 e 55 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2004.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*