



**FEDERALISMO FISCALE:
DALLA CONSULTA UNA SENTENZA CON MOLTE CONFERME,
ALCUNE PRECISAZIONI E QUALCHE ANTICIPAZIONE
(Nota a Corte Cost. n. 320/2004)**

di

Matteo Barbero

*(Funzionario della Regione Piemonte e
dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino)
2 dicembre 2004*

1. Con la recente sentenza n. 320/2004, la Corte Costituzionale è tornata ad occuparsi delle problematiche connesse al federalismo fiscale.

Si tratta di una pronuncia che, per quanto perfettamente in linea con i più recenti orientamenti definiti dal Giudice delle Leggi in merito all'interpretazione del novellato articolo 119 della Costituzione¹, offre alla dottrina alcuni spunti di riflessione ulteriore che può essere utile introdurre nel (sempre più vivace) dibattito scientifico² ed istituzionale³ sul tema.

Nel presente lavoro, pertanto, ci si soffermerà brevemente sulle argomentazioni utilizzate dalla Consulta per risolvere le quattro principali questioni di costituzionalità sottoposte al suo vaglio.

¹ Per una visione d'insieme, cfr L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: il quadro giuridico dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost.*, di prossima pubblicazione in *Rivista italiana di diritto finanziario e scienza delle finanze* (si vedano, in particolare, i paragrafi nn. 2 e 3).

² La produzione della dottrina giuridica ed economica è ormai vastissima. In questa sede pare sufficiente un rinvio alla ricca bibliografia reperibile sul sito *internet* dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF), alla pagina *web* <http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/>. Cfr anche, recentemente, P. GAMBALE – N. DI VIVO, *Noterelle in tema di federalismo fiscale, ovvero sul "convitato di pietra" delle riforme costituzionali in Italia*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

³ Si veda, Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta del 27 ottobre 2004, 7° resoconto stenografico (Bozze non corrette): *Audizione del Presidente dell'ACoFF*, prof. G. VITALETTI.

2. La prima questione (sollevata dalle Regioni Toscana ed Emilia - Romagna) concerne(va) l'articolo 30, comma 1, della legge n. 289/2002 (Legge finanziaria per l'anno 2003).

Tale disposizione (peraltro rimasta finora totalmente inapplicata) attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di procedere, di concerto con il Ministero per gli affari regionali, con il Ministero per le riforme istituzionali e la devoluzione e con le amministrazioni statali interessate, nonché d'intesa con la Conferenza unificata, alla "ricognizione" di tutti i trasferimenti erariali di parte corrente non localizzati attualmente attribuiti alle Regioni, per farli confluire in un unico fondo, da istituire presso il medesimo Dicastero di via XX settembre e da gestire mediante un analogo meccanismo di "cooperazione interistituzionale".

Nelle intenzioni del legislatore statale, siffatta previsione avrebbe dovuto consentire l'avvio dell'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, rispondendo ad evidenti finalità di razionalizzazione della finanza regionale nelle more del passaggio ad un sistema di finanziamento maggiormente imperniato sulla fiscalità.

Secondo le ricorrenti⁴, al contrario, la norma impugnata avrebbe predisposto meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali palesemente contrastanti con il nuovo quadro costituzionale, *"poiché quest'ultimo riconoscerebbe alle Regioni autonomia finanziaria e di spesa non più dipendente e limitata dalla legislazione statale in materia di finanza pubblica, ma direttamente derivante dalle prescrizioni costituzionali"*. In tal senso, lungi dall'accelerare il transito verso il nuovo sistema, la disciplina statale rappresenterebbe un passo indietro, *"rinviando a data indeterminata la realizzazione di una vera autonomia finanziaria delle Regioni ed eliminando quindi di fatto ogni possibilità che queste possano assumere autonomamente le decisioni di spesa"*.

⁴ Si fa qui cenno alle sole censure regionali che assumono rilevanza ai fini dell'illustrazione dei contenuti della sentenza annotata. Su un piano più in generale, entrambe le ricorrenti hanno lamentato il carattere dettagliato ed auto-applicativo della norma censurata, come tale esorbitante rispetto all'ambito di competenza statale in ordine al "coordinamento della finanza pubblica" (articolo 117, comma 3, della Costituzione). Si tratta di una argomentazione frequentemente utilizzata nei ricorsi regionali, ma che, nel contesto della giurisprudenza costituzionale in materia di federalismo fiscale, si è quasi sempre scontrata con la tendenza della Consulta a fornire un'interpretazione estensiva delle attribuzioni statali (cfr, in particolare, la sentenza n. 376/2003, annotata da A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni* n. 2-3/2004). Nel caso in esame, la Corte (riprendendo, come si vedrà, il filo del discorso avviato con la sentenza n. 37/2004) ha posto la questione su un piano diverso, (ri)affermando la necessità, in sede di prima applicazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, di un intervento "a largo raggio" del legislatore statale e, quindi, superando (o meglio accantonando, in attesa della messa a regime dei nuovi meccanismi finanziari) la (problematica) questione relativa alla distinzione fra norme (finanziarie) di principio e norme (finanziarie) di dettaglio.

Richiamando i suoi precedenti in materia (ed, in particolare, la sentenza n. 37/2004⁵), la Consulta dichiara l'infondatezza dei richiamati rilievi di costituzionalità, sostanzialmente accogliendo le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato.

In prima analisi, la Corte ribadisce il carattere non immediatamente precettivo delle disposizioni finanziarie contenute nel nuovo Titolo V, le quali, al contrario, necessitano di una normativa attuativa organica (anche se inevitabilmente "progressiva", ovvero suscettibile di aggiustamenti "in corso d'opera"⁶); infatti, *"il processo di attuazione dell'art. 119 Cost. esige necessariamente l'intervento del legislatore statale che, 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"*⁷.

In questa prospettiva, la prevista ricognizione dei trasferimenti di parte corrente non localizzati operati dallo Stato alle Regioni e la loro confluenza in un fondo unico da ripartire secondo criteri stabiliti d'intesa con la Conferenza unificata, non solo non comporta una *deminutio* delle prerogative spettanti alle Regioni sul piano dell'autonomia finanziaria, ma si configura come un indispensabile meccanismo transitorio funzionale a garantire, attraverso un'altrettanto indispensabile razionalizzazione dell'"esistente", la piena attuazione del nuovo modello di federalismo fiscale previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

Di conseguenza, afferma la Corte, non si tratta *"di un improprio esercizio da parte statale del potere legislativo in tema di <<armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario>>*, ma *"di una disciplina transitoria in vista dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione"*.

⁵ Sulla sentenza n. 37/2004 sia consentito un rinvio a M. BARBERO, *Dalla Corte Costituzionale un vademecum per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, reperibile nel numero 5/2004 di questa Rivista.

In realtà, anche la Regione Toscana, nelle sue memorie illustrative, aveva richiamato questo precedente, lamentando la violazione, da parte della normativa impugnata, del principio del divieto di interventi normativi statali peggiorativi dell'assetto delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo attualmente in essere, principio esplicitamente affermato dalla pronuncia in questione. Di segno diametralmente opposto, come si vedrà subito, le conclusioni della Consulta.

⁶ Esplicitamente in tal senso la pluricitata sentenza n. 37/2004 punto 5 del Considerato in diritto), che ritiene indispensabile *"la definizione di 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"*. In proposito, si rinvia alle lucide considerazioni di C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e "flessibilizzazione"* (in *marginie a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004*), in *Le Regioni* n. 4/2004, e di A. RUGGERI, *Il "regionalismo della transizione" e la teoria della Costituzione*, in questa Rivista n. 16/2004.

⁷ Così la sentenza in commento al Punto 2 del Considerato in diritto, richiamando il precedente della sentenza n. 37/2004.

Se ne trae una prima conferma: nel definire la nuova trama delle relazioni finanziarie pubbliche - e specialmente durante l'attuale fase transitoria - il legislatore statale dispone di grande libertà di manovra, potendo agevolmente superare, per quanto attiene al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il ristretto ambito della normazione di principio. Solo allorché la legge dello Stato avrà determinato (secondo quanto prescrive la pronuncia in commento richiamando la già citata sentenza n. 37/2004) le grandi linee del (nuovo) sistema tributario e finanziario pubblico, il potere normativo statale dovrà arretrare all'interno degli confini tracciati dal combinato disposto degli articoli 117, commi 2 e 3, e 119 della Costituzione, confini (almeno parzialmente) definiti sulla base della (invero problematica) bipartizione fra norme di principio e norme di dettaglio.

Per ribadire tali concetti, la Corte, nel passaggio da ultimo citato, opera anche una importante precisazione.

Essa, infatti, colloca su piani distinti i poteri legislativi statali di armonizzazione e coordinamento in materia finanziaria (*ex* articolo 117, comma 3, della Costituzione), da una parte, e di predisposizione della disciplina transitoria di prima attuazione dell'articolo 119, dall'altro.

In questo secondo ambito, evidentemente, il legislatore statale non incontra altro limite se non quello *“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.”*⁸ Per il resto, *“si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti”*⁹, ovvero, più in generale, della finanza di Regioni ed Enti locali.

Al contrario, i poteri del primo tipo (da esercitare esclusivamente mediante norme quadro) attengono ad una fase a regime che, constata la Consulta, appare tuttora remota¹⁰.

⁸ Sentenza n. 37/2004, punto 5 del Considerato in diritto.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ La sentenza (punto 2 del Considerato in diritto) ricorda espressamente i ripetuti *“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. Una immediata dimostrazione delle conseguenze della descritta logica ricostruttiva è fornita dalla Corte in sede di esame della seconda questione di legittimità costituzionale.

Per respingere le argomentazioni della ricorrente (Regione Emilia – Romagna) avverso l'articolo 30, comma 2, della citata legge n. 289/2002¹¹, infatti, la Consulta non si sofferma a valutare il carattere di principio ovvero di dettaglio delle norme che ne derivano al fine di sindacarne la “continenza” rispetto ai predetti ambiti materiali di competenza statale ex articolo 117, comma 3, della Costituzione (armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

Più semplicemente, essa constata che tali norme non contrastano con l'articolo 119 della Costituzione, ma, in attesa della sua attuazione, si limitano a modificare - “*in termini non peggiorativi per l'autonomia finanziaria regionale*”¹² – l'utilizzazione del “Fondo di offerta turistica” previsto dalla legge n. 135/2001.

In altri termini, la normativa statale impugnata, atteso il suo carattere transitorio rispetto alla futura implementazione del nuovo modello di relazioni finanziarie pubbliche, può operare quasi “a tutto campo”, fatti salve le sole limitazioni immediatamente discendenti dall'articolo 119 della Costituzione e della giurisprudenza della Consulta.

4. La terza questione di costituzionalità affrontata dalla pronuncia annotata si colloca in un contesto parzialmente diverso e consente alla Corte di fornire una prima anticipazione in merito ad alcuni suoi (possibili) orientamenti futuri.

La disposizione impugnata (articolo 30, comma 15, della più volte citata legge n. 289/2002) sancisce la nullità degli atti e dei contratti stipulati dagli Enti territoriali in violazione del divieto (posto dall'ultimo comma dell'articolo 119 della Costituzione) di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento e prevede la possibile condanna, da parte della Corte dei conti, ad una sanzione pecuniaria (rapportata all'indennità di carica) per gli amministratori degli Enti territoriali che vi abbiano fatto ricorso.

Essa, pertanto, riguarda un aspetto – quello relativo alla definizione della portata della c.d. *golden rule* ex articolo 119, comma 6, della Costituzione – profondamente inciso dalla

¹¹ Secondo la Regione ricorrente, tale disposizione, nella parte in cui prevede come debba essere regolamentato il c.d. “Fondo di offerta turistica”, disciplinandone altresì i criteri di riparto, sarebbe intervenuta in una materia di competenza esclusiva regionale ai sensi del comma 4 dell'articolo 117 della Costituzione, senza che sia ravvisabile alcun principio giustificativo per questa intromissione del legislatore nazionale.

¹² Sentenza n. 320/2004, punto 3 del Considerato in diritto.

successiva legge n. 350/2003 (Legge finanziaria 2004), che ha posto norme estremamente restrittive e fortemente contestate dalle Autonomie¹³.

Secondo la ricorrente (Regione Emilia – Romagna), la disciplina impugnata non troverebbe legittimazione nell'articolo 117 della Costituzione ed anzi derogherebbe alla potestà legislativa regionale di tipo residuale in tema di ordinamento del proprio personale.

La Consulta rigetta il ricorso, chiarendo che tale normativa non inerisce alla materia della disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa, ma *“trova 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”*.¹⁴

Indirettamente, viene, quindi, dichiarata infondata l'argomentazione, contenuta in molti degli atti regionali di impugnazione dell'articolo 3, commi da 16 a 21, della citata legge n. 350/2003 (che, come accennato, ha dettato ulteriori disposizioni di attuazione della *golden rule*), secondo la quale la regola costituzionale del divieto di indebitamento se non per investimenti sarebbe direttamente operativa e non demanderebbe alcun compito attuativo alla legge statale.

Ciò (a parere di chi scrive) preannuncia un orientamento della Corte Costituzionale sul punto non particolarmente favorevole alle ragioni delle Autonomie¹⁵.

¹³ In argomento, cfr., volendo, M. BARBERO, *Il federalismo fiscale silenzioso: la legge finanziaria per il 2004 attua “di soppiatto” la golden rule di cui all'articolo 119, comma 6, della Costituzione*, in www.diritto.it; T. VENTRE, *Brevi riflessioni sulle previsioni della legge 24 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria per il 2004) per le Regioni e gli enti locali*, federalismi.it, numero 2/2004.

¹⁴ Sentenza n. 320/2004, punto 5 del Considerato in diritto.

¹⁵ Pare opportuno esporre sinteticamente le ulteriori doglianze delle Regioni nei confronti del richiamato articolo 3, commi 16 e seguenti, della legge n. 350/2003 (in proposito, cfr il testo dell'*Audizione della Conferenza Unificata dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome presso la Commissione Bilancio del Senato in data 18 marzo 2004*, reperibile in www.regioni.it). In primo luogo, secondo le Regioni, le eventuali disposizioni attuative dovrebbero attenersi al concetto economico di investimenti e non potrebbero arbitrariamente restringerlo, estendendo il divieto costituzionale ad ambiti che esso non era destinato a coprire. Al contrario, il comma 18, lett. g) e h), dell'articolo 3 della legge in discorso considera “investimenti” solo i trasferimenti in conto capitale effettuati a favore di determinati soggetti, così precludendo alle Regioni la possibilità di ricorrere all'indebitamento per effettuare trasferimenti in conto capitale di altro tipo, cioè, essenzialmente, per concedere contributi ai privati per i loro investimenti. La norma statale avrebbe, pertanto, ristretto irragionevolmente un consolidato concetto di investimento, escludendo dal suo ambito alcuni trasferimenti in conto capitale in quanto effettuati a favore di privati anziché a favore di soggetti pubblici. Viceversa, la tipologia del soggetto destinatario non dovrebbe modificare la natura economica della spesa e comunque i trasferimenti in conto capitale ai privati non potrebbero essere esclusi dal concetto di investimento (e, dunque, dalla possibilità dell'indebitamento). Inoltre, la definizione contenuta nel comma 18, lett. g) e h), dell'articolo 3 non corrisponderebbe alla disciplina dei “trasferimenti in conto capitale” contenuta nel regolamento CE n. 2223/96 del 25 giugno 1996 (Punto D.9), relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità. Tale regolamento, fra l'altro, comprende, nell'ambito dei trasferimenti in conto capitale, i “contributi agli investimenti” (D.92) e fra questi sono espressamente menzionati quelli alle imprese private o a soggetti privati diversi dalle imprese. Dunque, le norme impuginate violerebbero anche l'art. 117, comma 1, della Costituzione, ed anche tale illegittimità si tradurrebbe in una lesione dell'autonomia finanziaria regionale ex articolo 119 della Costituzione. Infine, le

5. Anche nell'affrontare e risolvere la quarta questione di legittimità costituzionale, la Corte fornisce conferme e precisazioni in merito ai suoi precedenti orientamenti.

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 91, commi 1, 2, 3, 4 e 5, della legge n. 289/2002, che prevede(va) e disciplina(va) come fondo ministeriale (gestito dal Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con quello per le pari opportunità) un fondo di rotazione per il finanziamento degli imprenditori che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asilo-nido o micro-nidi a disposizione dei dipendenti.

La Consulta, richiamando la propria sentenza n. 370/2003¹⁶, conferma innanzitutto che la materia degli asili-nido, in quanto riconducibile alle materie di legislazione concorrente dell'istruzione e della tutela del lavoro, non tollera discipline legislative statali dettagliate ed esaustive come quella contenuta nelle disposizioni impugnate¹⁷.

Ma è (ovviamente) nel sindacare la conformità di queste ultime all'articolo 119 della Costituzione che la Corte fornisce alcune indicazioni utili in rapporto al tema oggetto del presente contributo (ovvero il federalismo fiscale), ulteriormente precisando il proprio orientamento inaugurato con la citata sentenza n. 370/2003 (in questa sede peraltro non

norme in questione differenzierebbero irragionevolmente le possibilità di indebitamento delle Regioni da quelle dello Stato, per il quale continua a valere la disciplina comunitaria, con conseguente, ulteriore lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

¹⁶ Sulla quale si vedano le note di M. CONSITO in *Foro Amm. – CDS*, 2003, di E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in www.forumcostituzionale.it, nonché, volendo, di M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte Costituzionale in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismi.it* n. 1/2004.

¹⁷ Sotto questo profilo, la Corte respinge le tesi sostenute dell'Avvocatura dello Stato, che aveva ritenuto di poter "salvare" la normativa *de quo* inquadrandola nell'ambito della "tutela della concorrenza" (articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione) ovvero in quello della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" da garantire sull'intero territorio nazionale (articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione), sotto il primo profilo richiamandosi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 14/2004 e ravvisando l'esistenza di un'iniziativa di ordine macroeconomico incidente in molteplici settori produttivi e come tale suscettibile di alterare i fattori concorrenziali ove non disciplinata da una normazione unitaria, sotto il secondo profilo ipotizzando l'esistenza, accanto al potere statale di (pre)determinazione dei livelli essenziali, di un (diverso) potere (parimenti statale) di diretta realizzazione di tali livelli, a correzione di eventuali discipline sbilanciate poste in essere dalle Regioni. La Consulta "smonta" entrambe le argomentazioni. Dal primo punto di vista, essa sottolinea l'estraneità degli incentivi alla realizzazione degli asili-nido rispetto all'ambito degli interventi riguardanti il mercato o, comunque, la loro inidoneità (alla luce soprattutto della limitatezza dei mezzi economici impiegati) ad incidere su quegli equilibri macro-economici cui è preposta la normativa statale a tutela della concorrenza; in effetti, ricorda la sentenza in commento, la richiamata sentenza n. 14/2004 ha chiarito che l'esigenza di tutela (in senso dinamico) degli assetti concorrenziali legittima lo Stato ad adottare esclusivamente provvedimenti idonei ad incidere (ovviamente in senso pro-concorrenziale) sull'equilibrio economico generale, mentre gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale appartengono alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (sul tema, si rinvia a R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, ed a F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, entrambi in *Le Regioni*, n. 4/2004). Dal secondo punto di vista, la Consulta evidenzia come lo Stato disponga di altri strumenti (primo fra tutti il potere sostitutivo *ex* articolo 120, comma 2, della Costituzione) per garantire l'uniforme godimento dei diritti di prestazione, senza la necessità di "sviare" il potere previsto dalla succitata lettera m).

richiamata sotto questo profilo) e consolidato con le successive sentenze nn. 16/2004 e 49/2004 (anch'esse qui non richiamate)¹⁸.

In proposito, essa accoglie interamente¹⁹ i rilievi delle ricorrenti (Toscana, Emilia – Romagna e Veneto), che avevano lamentato una lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a causa della previsione, da parte delle disposizioni impugnate, di un fondo settoriale di finanziamento interamente gestito dallo Stato, ma attinente ad una materia (gli “asili-nido”) di competenza regionale.

La Corte rigetta la tesi dell'Avvocatura, la quale aveva sostenuto la sostanziale “neutralità” delle norme impugnate rispetto all'autonomia finanziaria (di entrata e di spesa) delle Regioni atteso, da un lato, il carattere aggiuntivo - integrativo degli interventi finanziari dal Fondo rispetto alle risorse (eventualmente) stanziare per le medesime finalità dai legislatori regionali, e, dall'altro, la loro destinazione diretta ad appannaggio di soggetti privati, senza alcun “transito” attraverso i bilanci locali.

Secondo la Consulta, viceversa, non solo *“la definizione dell'ampiezza della finanza regionale, in conformità al nuovo Titolo V, deve essere ancora operata”*, ma soprattutto essa *“dovrà necessariamente riferirsi alla effettiva capacità delle Regioni di <<finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite>> (art. 119, quarto comma, Cost.). 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”*.

D'altra parte, 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.

La posizione del Giudice delle Leggi è ormai chiara: la gestione degli interventi finanziari pubblici che, a prescindere dalla natura pubblica o privata dei rispettivi beneficiari, riguardino

¹⁸ Cfr C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione”* (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004) cit., nonché M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed Enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it* n. 4/2004.

¹⁹ Viceversa, sotto il primo profilo, ovvero quello relativo al collocamento sistematico della materia “asili-nido”, gli argomenti delle Regioni ricorrenti hanno trovato solo parziale accoglimento, in quanto esse (analogamente a quanto avvenuto nel giudizio poi definito dalla sentenza n. 370/2003) avevano ricondotto tale materia alla competenza regionale esclusivo - residuale (*ex* articolo 117, comma 4, della Costituzione).

ambiti di competenza (concorrente od esclusiva) delle Regioni deve necessariamente coinvolgere queste ultime, almeno a livello di programmazione²⁰.

Di ciò dovrà necessariamente tenere conto la (futura) normativa di attuazione del federalismo fiscale.

²⁰ Giustamente valorizza il ruolo della programmazione regionale L. CASSETTI, *Patto di stabilità interno e livelli essenziali dei diritti, diritti, paper* presentato in occasione del seminario "Principio di legalità, legge finanziaria, legge di bilancio" organizzato dall'Università Luiss Guido Carli di Roma il 27 maggio 2004 (atti in corso di pubblicazione).