



DIBATTITI I	CRONACHE E	DOSSIER R	MATERIALI I	NOVITÀ EDITORIALI I	APPUNTAMENTI I
----------------	---------------	--------------	----------------	---------------------------	-------------------

## Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme

di Matteo Barbero

(Dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università di Torino).

I.

Alla prevalente "inattuazione normativa" dell'art. 119 Cost. - il quale, come noto, anche nel testo attualmente in vigore, quale risultante dalla novella operata dalla l. cost. n. 3/2001, delinea l'architettura fondamentale delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo in cui si ripartisce l'ordinamento repubblicano (ovvero Stato, Regioni ed Enti locali) - fa da contraltare una ormai copiosa elaborazione giurisprudenziale.

In particolare, è stata la Corte Costituzionale ad assumersi (giocoforza) il gravoso onere di supplire alla "latitanza" del legislatore. Una latitanza, per così dire, "duplice", in quanto imputabile in parte allo stesso legislatore (costituzionale) del 2001, che non prevede alcuna disposizione di natura transitoria (neppure) per regolare il passaggio dal vecchio al nuovo modello di finanziamento delle funzioni pubbliche, in parte, al legislatore successivo, il quale, anche per ragioni tecniche, ma soprattutto per motivi di convenienza politica, si è quasi interamente disinteressato dell'attuazione c.d. federalismo fiscale (e, più in generale, dell'intera riforma), preferendo concentrare i propri sforzi su un nuovo progetto di revisione del Titolo V della

parte seconda della Carta Fondamentale (che, peraltro, non tocca, se non marginalmente, gli aspetti finanziari connessi al decentramento istituzionale).

II.

La Consulta, per garantire una ordinata transizione verso il nuovo assetto (tendenzialmente "federale") della finanza pubblica, ha nettamente distinto, nel giudicare della numerose questioni di legittimità costituzionale sottoposte al suo esame la cui soluzione comportava un'interpretazione del citato art. 119 Cost., gli aspetti concernenti l'autonomia finanziaria di entrata da quelli concernenti l'autonomia finanziaria di spesa spettante (o da riconoscere) agli enti di governo sub-statali (sul tema, cfr amplius 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.*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e scienza delle finanze* n. 3/2004).

Sotto il primo profilo, la Corte ha sostanzialmente "congelato" i poteri impositivi regionali e locali, ritenendo indefettibile (e ritagliando un consistente spazio al)l'intervento preventivo del legislatore statale, a cui spetta il compito di (ri)determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e di definire gli spazi ed i limiti entro i quali i predetti poteri potranno esplicarsi (cfr soprattutto la sentenza n. 37/2004).

Sotto il secondo profilo, viceversa, essa ha affermato che l'ampliata autonomia finanziaria che il nuovo disposto costituzionale riconosce a Regioni ed Enti locali si traduce, senza necessità di intermediazione legislativa alcuna, nell'immediata riduzione (dell'ambito) dei

trasferimenti erariali vincolati, tipicamente riconducibili a schemi di finanza c.d. derivata (evidentemente assunti come) recessivi a fronte della enfaticizzazione del ruolo delle entrate c.d. libere ("tributi propri", "compartecipazioni al gettito di tributi erariali" e, "per i territori con minore capacità fiscale per abitante", trasferimenti "senza vincoli di destinazione" a carico del "fondo perequativo").

III.

In altri termini, l'incompleta attuazione del nuovo modello di finanziamento per quanto concerne le entrate non esclude, secondo la Corte, che lo Stato debba già oggi rispettarne la logica sul piano della spesa.

Sul punto la giurisprudenza costituzionale è ormai pressoché costante.

Tuttavia, per comprenderne appieno le implicazioni, occorre valutarne passo per passo l'evoluzione, soffermandosi su quelli che paiono essere i precedenti più significativi.

In un primo tempo (**sentenza n. 370/2003**, in materia di "asili-nido"), la Consulta ha dedotto dal nuovo quadro costituzionale un (rigido) divieto di trasferimenti erariali di risorse finanziarie privi di finalità direttamente perequative.

La perequazione, in tale quadro, può operare sia in funzione del riequilibrio (inteso non come azzeramento, ma, più verosimilmente, come livellamento parziale) delle capacità fiscali (nel qual caso dovrebbero intervenire i già richiamati trasferimenti "liberi" a carico del fondo perequativo, ex art. 119, comma 3, Cost.), sia in funzione di indicatori di "bisogno", ovvero di fattori espressivi di un "vincolo esterno che condiziona scelte individuali o collettive" (così P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo*

*119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in Le Regioni n. 6/2001).*

In questo secondo caso, vengono in rilievo le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" che, ai sensi dell'art. 119, comma 5, Cost., lo Stato può, rispettivamente, destinare a ed effettuare in favore di "determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni", per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona", ovvero, più in generale, "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

A prescindere dalla (non agevole e invero non determinante) distinzione fra le due tipologie di strumenti (risorse aggiuntive e interventi speciali) è evidente che la loro comune finalizzazione ne suggerisce la configurazione quali autentici "contributi di scopo", direttamente gestiti dall'ente erogatore (lo Stato) e, di conseguenza, suscettibili di essere eventualmente (anche se non necessariamente) muniti di vincolo di destinazione.

Ebbene, nella sua prima pronuncia sul punto, la Corte afferma recisamente che "nel nuovo sistema, 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", mentre altri possibili finanziamenti (eventualmente vincolati) a carico del bilancio statale sono ammissibili solo nelle ipotesi e per le finalità tassativamente previste dal citato comma 5 dell'art. 119 Cost..

IV.

La Corte ritorna sul tema, in parte chiarendo e in parte correggendo il proprio (appena richiamato) precedente, con due successive

sentenze (le nn. **16/2004** e **49/2004**, entrambe in tema di interventi a tutela del patrimonio infrastrutturale regionale e locale).

Il chiarimento riguarda la corretta interpretazione dell'art. 119, comma 5, Cost..

Secondo il Giudice delle leggi, i particolari meccanismi di finanziamento ivi previsti, da un lato, vanno riferiti esclusivamente alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella predetta norma costituzionale, dovendo, di conseguenza, essere aggiuntivi rispetto al finanziamento **integrale** (ex art. 119, comma 4, Cost.) delle funzioni **normali** spettanti alle Regioni e/o agli Enti locali cui sono diretti.

Dall'altro lato, essi devono essere indirizzati a destinatari **determinati**, non potendosi legittimare su questa base l'erogazione di trasferimenti erariali "a pioggia".

Inoltre, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste ultime devono essere chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio, con conseguente attenuazione del vincolo di destinazione eventualmente apposto.

Contestualmente, la Consulta opera una decisa "correzione di rotta" rispetto all'orientamento espresso nella sentenza precedentemente analizzata.

Essa rileva, infatti, che interventi finanziari statali, diretti a Regioni ed Enti locali e vincolati nella destinazione, possono trovare spazio anche al di fuori del perimetro di applicazione del pluricitato art. 119, comma 5, Cost..

Ciò si verifica tutte la volte in cui si verta nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge dello Stato nelle materie

di propria competenza esclusiva (mentre resta fermo il divieto di trasferimenti erariali vincolati nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto - quanto alle competenze concorrenti - dei principi fondamentali di matrice statale).

Che si tratti, se non di un autentico *revirement*, di una affermazione che può preludere ad un radicale ripensamento della struttura della finanza pubblica rispetto a quella abbozzata dalla sentenza n. 370/2003 risulta evidente laddove si consideri che alcune fra le materie devolute (dall'art. 117, comma 2, Cost.) alla competenza esclusiva dello Stato presentano carattere "trasversale" (si pensi, solo per citare qualche esempio, alla "tutela della concorrenza", alla "tutela dell'ambiente" e soprattutto alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni").

In questa prospettiva, è altrettanto evidente che la previsione di meccanismi di finanziamento delle relative funzioni imperniati su strumenti governati *in toto* dallo Stato (quali i trasferimenti erariali condizionati), potrebbe consentire di recuperare ampi spazi al (vecchio, ma, come si vedrà, ancora in gran parte attuale) modello di finanza (regionale e locale) derivata, modello di cui la Consulta ha, come visto, sostenuto e auspicato, in termini generali, il (tendenziale) superamento.

Altrimenti detto, il rischio concreto è quello paventato dalla stessa Corte nelle sentenze in commento, ovvero che il ricorso a finanziamenti vincolati da parte dello Stato nell'ambito di materie potenzialmente senza confini possa diventare uno strumento di ingerenza nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli Enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi a livello decentrato.

Ciò anche in considerazione del fatto che, a ben vedere, la Corte, per quanto concerne il riparto delle risorse vincolate stanziato dallo Stato in attuazione di proprie competenze esclusive, non prevede (esplicitamente) un coinvolgimento delle Regioni (e degli Enti locali) analogo a quello imposto con riguardo alla gestione delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'art. 119, comma 5, Cost..

Da un altro punto di vista, l'*obiter* della Corte potrebbe aprire prospettive suggestive, consentendo di ritagliare uno spazio ed un ruolo a strumenti analoghi ai *matching grants*, comunemente applicati nel contesto di consolidate esperienze federali (non solo di derivazione anglosassone).

Ciò risulterebbe molto opportuno in quei settori (si pensi, in particolare, alla sanità, ma anche all'assistenza) nei quali alla (esclusiva o prevalente) competenza regionale (o, ma meno frequentemente, locale) sul versante organizzativo si affianca la competenza esclusiva statale in ordine alla determinazione di *standards* di tutela uniforme a favore dei beneficiari dei relativi servizi pubblici.

In questi ambiti, il ricorso a trasferimenti erariali condizionati potrebbe consentire di risolvere in modo efficiente la dialettica fra uniformità (dei diritti) e differenziazione (dei modelli sul piano gestionale), riducendo i rischi di disparità di trattamento territoriale, da un lato, e di scissione fra responsabilità di spesa e responsabilità di provvista finanziaria (questa volta, contrariamente a quanto spesso avvenuto nei decenni passati, a danno degli enti territoriali), dall'altro.

Ovviamente, l'esito di questo bilanciamento fra rischi ed opportunità dipende da come verranno definiti i confini reciproci fra le sfere di competenza statale e regionale, in particolare per quanto concerne le c.d.

“materie-non materie”.

Se dovesse prevalere un'interpretazione estensiva di queste ultime, i rischi potrebbero superare le opportunità, l'opposto qualora si optasse per un'interpretazione più prudente.

Prima di approfondire la questione, occorre, tuttavia, dare conto degli ulteriori sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

V.

La **sentenza n. 320/2004** inaugura un secondo, rilevante “filone” di pronunce della Corte Costituzionale sul tema oggetto del presente lavoro.

In questa occasione, la Consulta censura la previsione di fondi statali vincolati finalizzati all'erogazione di aiuti alle imprese nell'ambito di materie di competenza regionale (nella specie si trattava di incentivi alla promozione di servizi di asilo nido e di “micro-nidi” in ambito aziendale).

Viene, infatti, rigettata la tesi del Governo, che aveva sostenuto la sostanziale “neutralità” di siffatti interventi finanziari rispetto all'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni attesi, da un lato, il loro carattere aggiuntivo - integrativo rispetto alle ulteriori risorse (eventualmente) stanziare per le medesime finalità a livello regionale, e, dall'altro, la loro destinazione diretta ad appannaggio di soggetti privati, senza alcun “transito” attraverso i bilanci regionali.

Secondo la Corte, viceversa, “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 logica è la stessa che emerge dai precedenti sopra richiamati, tuttavia estesa dall’area delle relazioni finanziarie interne al settore pubblico all’area delle relazioni finanziarie fra quest’ultimo ed il settore privato.

La Corte, infatti, accerta l’insussistenza di un titolo di competenza statale esclusiva e ne trae le conseguenze sul piano finanziario.

In particolare, mentre ovviamente non è operato alcun riferimento all’art. 119, comma 5, Cost. (che, come si è ricordato, disciplina esclusivamente l’erogazione, da parte dello Stato, di risorse aggiuntive e di interventi speciali nei confronti di Regioni ed Enti locali), viene recisamente negata la possibilità di ricondurre l’intervento statale alla tutela della concorrenza, neppure interpretandola nella lata accezione “dinamica” accolta dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota sentenza n. 14/2004.

La Corte mostra così (sia pure indirettamente) una certa consapevolezza in merito agli evidenti rischi di “annacquamento” dell’autonomia (anche) finanziaria regionale e locale a fronte di una eccessiva “dilatazione” delle materie trasversali.

Sotto questo profilo, risulta particolarmente significativo il passaggio della sentenza in commento nel quale la Corte, dopo aver ricordato che “la definizione dell’ampiezza della finanza regionale, in conformità al nuovo Titolo V, deve essere ancora operata”, rileva che essa “dovrà necessariamente riferirsi alla effettiva capacità delle Regioni di <<finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite>> (art. 119, quarto comma, Cost.”, e che “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”.

Come dire che la valorizzazione della competenze esclusive statali (nel caso di specie, quella finalizzata alla promozione e/o al mantenimento di assetto concorrenziali) non può condurre all’azzeramento delle prerogative degli enti territoriali.

Per contro, sul versante (che si è sopra definito) delle opportunità, occorre valutare il peso dell’affermazione secondo cui “è del tutto estranea al secondo comma dell’art. 117 Cost. la trasformazione (..) del potere statale di predeterminazione normativa dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (...) in una loro diretta “realizzazione” da parte dello Stato, a correzione di ipotetiche <<discipline sbilanciate>> poste in essere dalle singole Regioni”.

Secondo la Consulta, “ai sensi del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, lo Stato dispone di altri strumenti per garantire un uso corretto dei poteri regionali: a tal fine rilevano, in particolare, proprio la eventuale predeterminazione normativa da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni (...), nonché l’attribuzione al Governo, ai sensi del secondo comma dell’art. 120 Cost., del potere di intervenire in via sostitutiva”.

Ciò sembrerebbe precludere la possibilità di ricorrere a trasferimenti statali condizionati per garantire quei livelli essenziali che lo Stato medesimo dovesse definire collocandoli al di sopra del “contenuto minimo” ed il cui

finanziamento resterebbe (almeno in prima battuta e salvo il ripiano degli eventuali, probabili disavanzi) a carico dei bilanci regionali (e locali).

In ogni caso, emerge nuovamente la rilevanza dell'attività di ridefinizione delle materie di competenza, rispettivamente, statale e regionale (anche) rispetto alla "ristrutturazione" delle correlate competenze finanziarie.

Ciò è confermato dall'analisi delle successive pronunce della Consulta.

VI.

Nella maggior parte dei casi la Corte, sulla base di un'interpretazione sistematica del nuovo art. 117 Cost., ha negato che la previsione di fondi statali vincolati fosse ammissibile in quanto riconducibile ad un'ipotesi di competenza statale (esclusiva).

Si segnalano, in particolare, le seguenti sentenze:

n. **308/2004** , che ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme relative al fondo (statale) per la costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli, ravvisando una indebita compressione dell'autonomia regionale nella materia (concorrente) "istruzione";

n. **423/2004** , che ha censurato alcune norme concernenti la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali, nella parte in cui prevedevano vincoli di destinazione sulle relative risorse non corrispondenti a funzioni e compiti (esclusivi) dello Stato;

n. 424/2004, che censura la previsione di risorse statali vincolate per il finanziamento degli enti di promozione sportiva e per il potenziamento dei

programmi relativi allo sport sociale, trattandosi di interventi ricadenti nell'ambito della materia (nuovamente di competenza concorrente) "ordinamento sportivo";

n. 51/2005, in materia di finanziamento di interventi per la "formazione professionale", anch'essa materia oggetto di competenza ripartita ex art. 117, comma 3, Cost.;

n. 107/2005, a proposito del fondo per il sostegno delle attività dei distretti industriali della nautica da diporto, non essendo ravvisabile alcuna delle peculiari finalità di cui all'art. 119, comma 5, Cost. e neppure un "aggancio" con le materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost..

Più rare e non sempre convincenti le sentenze, per così dire, "di segno contrario".

In proposito, giova richiamare la sentenza n. 255/2004, con la quale sono state dichiarate infondate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti di alcune norme statali relative alla gestione del fondo unico per lo spettacolo.

La Corte, pur riconoscendo che "il sostegno finanziario degli spettacoli è ormai riconducibile ad una materia di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.", esclude (in difformità rispetto all'orientamento sopra illustrato) che ne derivi l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia.

Ciò sulla base del principio di continuità dell'ordinamento, da essa più volte richiamato anche dopo la riforma costituzionale del 2001 e sulla cui portata nella materia *de quo* si tornerà più avanti.

Merita, altresì, di essere ricordata la sentenza n. 307/2004, già oggetto di considerazioni critiche da parte di A. PACE nel suo scritto *I progetti «PC ai giovani» e «PC alle*

*famiglie»: esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, pubblicato anche su questa Rivista.

La Corte, in quest'occasione, rigetta i rilievi di incostituzionalità delle norme statali istitutive di un fondo speciale iscritto nel bilancio dello Stato, denominato (appunto) <<PC ai giovani>> e destinato a finanziare progetti per incentivare l'acquisizione e l'utilizzo degli strumenti informatici da parte delle nuove generazioni.

Essa, da un parte, sostiene trattarsi di un intervento non invasivo di competenze legislative regionali, in quanto "non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie", e, dall'altra, non ravvisa alcuna lesione dell'autonomia finanziaria regionale, essendo esclusa qualsiasi riduzione della ordinaria provvista finanziaria destinata alle Regioni.

Si tratta anche in tal caso di conclusioni non del tutto condivisibili.

Sotto il primo profilo, la sentenza trascura la portata della clausola di residualità di cui all'art. 117, comma 4, Cost..

Sotto il secondo profilo, essa contraddice i precedenti richiamati nei precedenti paragrafi, ammettendo il ricorso a finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di esclusiva spettanza statale.

Pur trattandosi di pronunce piuttosto isolate, esse testimoniano efficacemente l'esistenza di un pericolo circolo vizioso.

Da una parte, certamente la mancata implementazione del federalismo fiscale rende precario il nuovo assetto delle competenze normative (lo notava la stessa

Consulta già nella richiamata sentenza n. 370/2003, rilevando come "l'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 contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni (...)".

Dall'altra parte ed allo stesso tempo, l'incertezza del riparto delle competenze "sostanziali" (imputabile tanto alla problematica delimitazione delle competenze esclusive trasversali dello Stato, quanto al difficile inquadramento della competenza esclusivo-residuale delle Regioni, quanto ancora alle frequenti sovrapposizioni ed interferenze fra le materie attribuite ai due livelli di governo) ostacola la definizione di meccanismi finanziari coerenti e compatibili con il nuovo quadro costituzionale.

VII.

L'impatto della giurisprudenza costituzionale qui succintamente esaminata è stato talvolta tutt'altro che indolore.

Essa ha, infatti, smantellato "in un sol colpo" meccanismi di trasferimento di risorse finanziarie dal centro alla periferia rispondenti a schemi tuttora (malgrado l'ormai non più recentissima revisione costituzionale) molto consolidati.

Peraltro, per non cagionare "traumi" eccessivi, la Corte ha frequentemente limitato l'efficacia retroattiva tipica delle proprie sentenze di accoglimento, adottando numerose pronunce di "incostituzionalità differita", il più delle volte rilevando esigenze di continuità dei finanziamenti connessi a servizi pubblici primari.

Nella sentenza n. 370/2003, ad esempio, "la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che

richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati” ha suggerito alla Corte di fare “salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti”.

In senso pressoché analogo dispongono la sentenza n. 255/2004, rispetto alla erogazione, da parte dello Stato, dei finanziamenti relativi al settore dello spettacolo, e la sentenza n. 423/2004, con riferimento alla concessione di contributi statali per l’iscrizione a scuole paritarie.

In queste due ultime pronunce, la temporanea conservazione dello *status quo* riflette altresì la necessità di un profondo riassetto della “mappatura” delle competenze e dei relativi strumenti di finanziamento, ovvero del fondo unico per spettacolo, da un lato, e del fondo nazionale per le politiche sociali, dall’altro.

Quanto al primo, la sentenza n. 255/2004 rileva la “necessità ineludibile” di una radicale riforma delle vigenti regole di riparto, giustificandone nel frattempo l’ultrattività (sul tema cfr M BELLETTI, *Il nuovo riparto di competenze Stato - Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza*, in *Forum di quaderni costituzionali*).

Quanto al secondo, la Corte afferma chiaramente che dall’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 Cost.”, senza, tuttavia, che da ciò ne derivi la soppressione, non solo perché esso è destinato a finanziare anche funzioni statali, ma anche perché “la sua perdurante operatività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell’autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria (...) fino all’attuazione del nuovo modello delineato” dall’art. 119 Cost..

Solo "una volta attuato tale modello, dovranno essere riformati i vigenti meccanismi di finanziamento della spesa sociale attraverso la riconduzione degli interventi statali - al di fuori ovviamente dei casi in cui gli stessi riguardino funzioni e compiti dello Stato - ai soli strumenti consentiti" dal medesimo art. 119 Cost.

Alla medesima logica si è ispirato anche il Consiglio di Stato nel rilevante parere della Sezione Consultiva per gli atti normativi **n. 9345/2004** (sul punto sia consentito un richiamo a M. BARBERO, *Da Palazzo Spada un nuovo stop alla finanza derivata*, in questa Rivista)

Chiamato a pronunciarsi in merito ad uno schema di regolamento ministeriale recante norme per la concessione dei contributi spettanti ai Comuni istituiti a seguito di procedure di fusione, alle Unioni di Comuni ed alle Comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali, il massimo giudice amministrativo si esprime in senso fortemente critico, rilevandone (fra l'altro) l'incongruenza rispetto al nuovo assetto della finanza pubblica (regionale e locale), come definito dalla Costituzione novellata.

Il parere, infatti, richiamando alcune delle sentenze della Consulta prima passate in rassegna, stigmatizza l'indebita limitazione del ruolo delle autonomie nella gestione delle procedure di riparto, ribadendo la necessità di *"prendere atto che tutte le volte che si tratta di trasferire dal bilancio dello Stato fondi che attengono a competenze non più intestate esclusivamente allo Stato, è necessario individuare moduli e metodi nuovi, coerenti con il mutato contesto costituzionale"*, che garantiscano il pieno coinvolgimento delle Regioni e che escludano indebite compressioni dell'autonomia di spesa degli Enti locali.



Cionostante, l'esigenza di garantire una gestione ordinata della materia suggerisce al Consiglio di Stato di avallare comunque le scelte di merito contenute nello schema di provvedimento sottoposto al suo esame, anche perché produttive di *effetti finanziari limitati, sul piano temporale, ad un solo esercizio finanziario*.

#### VIII.

La prudenza mostrata dai giudici costituzionali ed amministrativi non è stata tuttavia sufficiente per arginare gli effetti dannosi che possono derivare dal mancato adeguamento delle regole (statali) che presiedono al finanziamento delle funzioni amministrative (regionali e locali).

La "bocciatura", operata dalla sentenza n. 320/2004, del fondo statale per la concessione di aiuti alle imprese finalizzati alla realizzazione di "nidi" e "micro-nidi" aziendali è, infatti, intervenuta in una fase in cui numerosi procedimenti di erogazione erano già stati avviati ed alcuni si trovavano in uno stadio molto avanzato.

Alcuni imprenditori avevano già persino avviato i necessari lavori, anticipando integralmente le spese e confidando sulla successiva erogazione del contributo pubblico.

La struttura cui era assegnata la gestione del fondo, ovvero il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha, quindi, posto un quesito al Consiglio di Stato onde accertare quale dovesse essere la sorte dei procedimenti di spesa già *in itinere*.

Il successivo parere della Commissione speciale istituita presso la seconda Sezione del Giudice amministrativo di secondo grado (parere n. 11548/2004) ha chiarito che la pronuncia di incostituzionalità travolge tutti i

predetti rapporti, nessuno dei quali può (rectius poteva) ritenersi "esaurito".

A tale conclusione i magistrati di Palazzo Spada sono pervenuti attraverso una dettagliata analisi delle norme e dei principi generali che disciplinano l'efficacia delle sentenze (di accoglimento) della Corte Costituzionale.

Essi hanno, altresì, constatato la mancata presenza, nella sentenza n. 320/2004, di alcun congegno di salvaguardia dei rapporti pendenti analogo a quelli previsti nelle ricordate sentenze nn. 370/2003 e 423/2004.

La vicenda ha avuto una notevole eco sui *mass media*, che ne hanno dedotto una nuova conferma circa la pericolosità dell'ormai permanente stato di conflittualità interistituzionale.

In realtà, si è trattato di un "finale" in gran parte scontato.

La Consulta si era, infatti, pronunciata con chiarezza in relazione alla materia degli asili-nido fin dalla pluricitata sentenza n. 370/2003.

Lo stesso Consiglio di Stato, d'altra parte, negando la sussistenza di esigenze di tutela dell'affidamento, ricorda l'esistenza di precedenti "anche in termini" sulla materia degli asili-nido.

L'anomalia, almeno in questo caso, non è rappresentata dall'incerto riparto delle competenze (che sfocia nel contenzioso), ma dall'inerzia del legislatore.

IX.

In conclusione, pare opportuno rimarcare una duplice "emergenza".

Da un lato, è sempre più urgente provvedere quanto prima alla definizione di una esaustiva

normativa di attuazione della riforma costituzionale del 2001, sia per quanto concerne l'assetto dei poteri normativi ed amministrativi, sia riguardo agli aspetti finanziari.

In proposito, è ormai evidente l'impossibilità di delegare tutto alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che pure rappresenta un formidabile punto di riferimento ed un ottima base di partenza.

D'altra parte, è necessario che la riforma costituzionale oggi all'esame del Parlamento non diventi un nuovo fattore di complicazione e non comporti un ulteriore allungamento della fase di transizione.

Dall'altro lato, occorre evitare di continuare ad operare come se la Costituzione non fosse cambiata.

Ciò, quanto all'oggetto del presente lavoro, significa che nelle (poche) materie che spettano con sicurezza alle Regioni (e almeno in quelle su cui si è pronunciata la Consulta) le regole di finanziamento devono essere in sintonia con la nuova cornice istituzionale.

Si tratta - è giusto sottolinearlo - di un passo che richiede un forte cambiamento nella cultura amministrativa, tanto a livello centrale (leggasi disponibilità a cedere potere) quanto a livello regionale e locale (leggasi disponibilità ad assumere maggiori responsabilità).

(22/04/2005)

---

[Home](#)

[Attività](#) | [Organizzazione](#) | [Link](#) | [Redazione web e cont@tti](#)  
[Dibattiti](#) | [Cronache](#) | [Dossier](#) | [Materiali](#) | [Novità editoriali](#) | [Appuntamenti](#)