



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001  
1 AGOSTO 2022

A vent'anni dalla riforma del Titolo V:  
finanza e tributi nella Repubblica delle  
autonomie

di Guido Rivosecchi

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Padova

# A vent'anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie\*

**di Guido Rivosecchi**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Padova

**Abstract [It]:** Il contributo prende in esame l'assetto della finanza territoriale a vent'anni dalla riforma del Titolo V per poi illustrare le proposte del Gruppo "Risorse" rivolte a garantire l'attuazione dell'art. 119 Cost. A tali fini, anche alla stregua degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, sul "lato" delle spese sarebbe opportuno: innalzare il livello di generalità dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; ridurre i fondi statali con vincolo di destinazione in materie di competenza legislativa regionale; garantire adeguati "spazi finanziari" per gli enti sub-statali; assicurare la transizione ai costi *standard* per il finanziamento delle funzioni. Analogamente, sul "lato" delle entrate sarebbe necessario: potenziare i tributi propri e le compartecipazioni e attuare il fondo perequativo "generale" previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost. Vengono inoltre prese in esame ulteriori questioni – quali il coordinamento della finanza delle autonomie speciali e la finanza locale (specie in ordine agli effetti distorsivi del Fondo perequativo comunale) – che si ritiene necessario affrontare per garantire l'effettività delle prescrizioni costituzionali e l'autonomia degli enti sub-statali secondo principi di responsabilità nel finanziamento delle funzioni e delle prestazioni costituzionalmente affidate alla cura dei diversi livelli territoriali di governo.

**Title:** Twenty years after Title V reform: finance and taxes in the Republic of Autonomies

**Abstract [En]:** The paper examines the structure of the territorial finance twenty years after the Reform of Title V and then explains the proposals of the "Resources" Research Group aimed at ensuring the enforcement of the article 119 of the Italian Constitution. For those purposes, also according to the guidelines of constitutional jurisprudence, on the "side" of expenses it would be appropriate: to raise the level of generality of the principles of coordination of public finance and of the tax system; to reduce the state funds with destination restrictions in matters of regional legislative competence; to guarantee adequate "financial spaces" for sub-entities; to ensure the transition to standard costs for the financing of functions. Similarly, on the revenue "side" it would be essential to: strengthen own taxes and joint partnerships and implement the "general" equalization fund provided for by article 119, third section of the Constitution. Further issues are also examined – such as the coordination of the finance of special autonomies and local finance (especially with regard to the distorting effects of the Municipal Equalization Fund) – which is considered necessary to address in order to ensure the effectiveness of constitutional provisions and the autonomy of sub-state entities according to the principles of responsibility in financing the functions and services constitutionally entrusted to the care of the various territorial levels of government.

**Parole chiave:** autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali; giurisprudenza costituzionale; responsabilità politica; garanzia del finanziamento delle funzioni e delle prestazioni

**Keywords:** financial and fiscal autonomy of local authorities; constitutional jurisprudence; political responsibility; guarantee of financing functions and services

**Sommario:** **1.** L'assetto della finanza territoriale a vent'anni dalla riforma del Titolo V. **2.** Il nodo da sciogliere: l'attuazione dell'art. 119 Cost. **2.1.** Cosa fare sul "lato" delle spese. **2.2.** Il coordinamento della finanza delle autonomie speciali e il finanziamento del regionalismo differenziato. **2.3.** Cosa fare sul "lato" delle entrate. **2.4.** La

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Relazione introduttiva del Gruppo "Risorse" al Convegno "Ripensare il Titolo V" promosso dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSiRFA) "Massimo Severo Giannini" del CNR, dalla Rivista "Federalismi.it" e dall'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo.

finanza locale e il Fondo perequativo comunale. **3.** Autonomia, responsabilità e finanziamento delle funzioni e delle prestazioni.

### **1. L'assetto della finanza territoriale a vent'anni dalla riforma del Titolo V**

Ai fini di un'analisi degli aspetti critici inerenti all'assetto della finanza territoriale e di una riflessione sulle proposte avanzate dal Gruppo "Risorse", si deve preliminarmente ricordare che, così come in ogni altro sistema policentrico, nel sistema delineato dal Titolo V l'esercizio delle funzioni normative e amministrative degli enti sub-statali presuppone risorse e che l'entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica "effettiva", intesa quale esercizio di poteri idoneo ad esprimere determinate scelte di indirizzo. Senza un'adeguata distribuzione delle risorse vi è quindi il concreto rischio di neutralizzare i poteri normativi e amministrativi degli enti sub-statali preordinati allo svolgimento di funzioni e all'erogazione di prestazioni.

A rileggere gli orientamenti manifestatisi nel dibattito politico-istituzionale e in dottrina all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 colpisce oggi il divario tra gli obiettivi originariamente perseguiti da quel disegno di riforma – volto ad affermare l'autonomia politica degli enti sub-statali in un sistema imperniato sul pluralismo istituzionale paritario – e i risultati effettivamente conseguiti a venti anni dalla riforma stessa. Quanto detto vale in maniera particolarmente significativa per l'assetto della finanza territoriale e dei tributi, ancora ben lungi dal costituire effettiva garanzia del riparto costituzionale delle competenze e della "certezza" delle risorse ai fini del finanziamento delle funzioni e delle prestazioni affidate agli enti sub-statali<sup>1</sup>.

Guardando alle aspettative ingenerate dalla riforma del Titolo V, autorevole dottrina sottolineava, a suo tempo, i significativi elementi di federalismo fiscale contenuti nella legge costituzionale n. 3 del 2001 e conseguentemente osservava che «pochi si *sono* resi conto dell'ampiezza di questa riforma e del forte impatto che è destinata ad avere sulla struttura e sulla gestione dei pubblici poteri, centrali e periferici, e sulla stessa vita economica e sociale»<sup>2</sup>, implicando, tra l'altro, il trasferimento alle Regioni di circa la metà delle risorse statali<sup>3</sup>.

La valorizzazione dell'autonomia normativa e finanziaria in ordine sia alle spese sia alle entrate, avrebbe dovuto sorreggere l'autonomia politica degli enti sub-statali consentendo ad essi di esprimere effettive scelte di indirizzo e realizzare *proprie* politiche pubbliche, dando concreto seguito a quella visione dinamica del sistema di distribuzione delle funzioni prevista dal Titolo V Cost., imperniata sui principi di

---

<sup>1</sup> Al riguardo, per un recente approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra Stato e Regioni nella tutela del diritto alla salute: dall'emergenza alla stabilizzazione*, in *Diritto e Società*, n. 2, 2021, p. 223 ss.

<sup>2</sup> F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI-G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 155 (cors. ns.).

<sup>3</sup> In questo senso, ad esempio, cfr. *Forum su federalismo fiscale*, in *Riv. it. degli economisti*, 2002, p. 249 ss.

sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e costantemente bilanciata dai valori dell'unità giuridica ed economica, dalla garanzia dei livelli essenziali e dagli obblighi di perequazione.

Sul lato delle spese, la scelta di affidare il coordinamento della finanza pubblica alla competenza legislativa concorrente – successivamente criticata e “corretta” dalla giurisprudenza costituzionale che ha finito per assimilarla agli ambiti di competenza legislativa statale – appariva allora pienamente sintonica con la valorizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali allo scopo di rimuovere il circolo vizioso che la rimetteva – secondo l'originario art. 119, primo comma, Cost. – alla disponibilità del legislatore statale. Anche in tale ambito la riforma del 2001, invece, lasciava prefigurare spazi consistenti per la legge regionale, al di fuori della legislazione statale di principio, soprattutto in ordine al coordinamento dell'esercizio della potestà finanziaria e impositiva degli enti locali<sup>4</sup>.

Sul lato delle entrate, si poteva affermare attraverso una convincente interpretazione sistematica delle norme costituzionali che «il nuovo Titolo V conosce [...] due sistemi tributari primari [quello statale e quello regionale] e un sistema tributario “secondario”, quello locale, che si inserisce a sua volta all'interno di quello regionale»<sup>5</sup>.

A fronte di tali legittime aspettative, sappiamo bene che il quadro costituzionale è stato interpretato in tutt'altra direzione nel ventennio seguente.

In estrema sintesi, la realizzazione del pluralismo istituzionale paritario imperniato sui principi di sussidiarietà e di leale collaborazione non è stata adeguatamente accompagnata dal legislatore e ha progressivamente lasciato il posto ad un incisivo accentramento non soltanto delle competenze ma anche della finanza e dei tributi soprattutto a seguito della crisi economico-finanziaria del 2011-2012, successivamente acuito dall'esigenza di contrastare la pandemia.

È vero – si potrebbe osservare – che le prescrizioni costituzionali hanno configurato il “nostro” come un modello di finanza territoriale prevalentemente “aperto” alle scelte del legislatore, ma è anche incontestabile – come si dirà appresso – che dall'art. 119 Cost. sono desumibili elementi prescrittivi ancora inattuati, a partire dai principi di autonomia di spesa e di entrata e dall'esigenza di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni affidate agli enti sub-statali nel rispetto degli obblighi costituzionali di perequazione rispondenti al principio unitario e ai doveri di solidarietà finalizzati ad attenuare le asperità fiscali e i divari territoriali.

---

<sup>4</sup> In questo senso, ad esempio, F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., p. 166; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 30 ss.

<sup>5</sup> F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., p. 159 (cors. ns.). In senso non dissimile circa il riconoscimento di una pluralità di sistemi tributari, cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 47 ss.

Entro questi precetti di riferimento, il grado di autonomia finanziaria, capace di incidere sull'autonomia politica degli enti sub-statali, dipende dal combinarsi di alcune variabili governate dal legislatore statale dalle quali si desume il grado di autonomia o di accentramento del sistema:

- a) la scelta di un sistema di finanza autonoma o finanza derivata: la combinazione di “quanta” finanza autonoma e “quanta” finanza derivata;
- b) la circostanza che le funzioni amministrative siano distribuite tra gli enti sub-statali in via preventiva e indipendente rispetto al successivo finanziamento secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza o che, all'opposto, si stabiliscano dapprima le risorse da assegnare agli enti sub-statali e soltanto successivamente le funzioni in base alle risorse disponibili;
- c) l'esistenza o meno di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite;
- d) il grado di intensità della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Pur con i vincoli posti dall'art. 119 Cost., è il combinarsi di queste variabili che determina l'effettivo grado di autonomia finanziaria<sup>6</sup>. Basti pensare da un lato all'incompiuta attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e, dunque, al mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata e, dall'altro lato, ai diversi gradi di intensità assunti dalla funzione di coordinamento finanziario; o, ancora, a come il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra Stato e autonomie quando vengono ad esse richiesti risparmi di spesa (si pensi alle diverse declinazioni del c.d. patto di stabilità interno che si sono susseguite nel tempo) o, oggi, a come gli enti sub-statali vengono “indirizzati” nell'impiego delle risorse derivanti dal *Recovery plan*.

Nel corso della storia del regionalismo italiano, anche dopo la riforma del Titolo V del 2001, la combinazione delle sopra richiamate variabili da parte del legislatore statale nell'attuazione del modello costituzionale non ha mai favorito l'autonomia regionale.

In origine, l'autonomia finanziaria è storicamente condizionata da una legislazione statale che ha segnato la netta prevalenza del modello di finanza derivata. Essa affonda le radici nella riforma tributaria dell'inizio degli anni Settanta (legge n. 825 del 1971), caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Il sostegno finanziario alle Regioni e agli enti locali era conseguentemente affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie venivano confinate a una dimensione irrilevante<sup>7</sup>. Sicché, proprio nella fase in cui il legislatore procedeva all'attuazione del disegno

---

<sup>6</sup> Per l'approfondimento delle richiamate variabili che connotano l'attuazione legislativa del modello costituzionale di autonomia finanziaria regionale sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 366 ss.

<sup>7</sup> Al riguardo, cfr. già L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 852.



autonomistico (1970-72), il finanziamento delle funzioni degli enti decentrati veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti erariali, senza, peraltro, essere commisurato alle funzioni progressivamente conferite. Ciò ha costantemente condizionato in senso restrittivo la potestà legislativa e amministrativa delle Regioni e le loro scelte di indirizzo politico, subordinandole a un modello eteronomo di finanziamento che continua a dipendere dallo Stato. Tutto ciò, ora come allora, limita le Regioni nella loro facoltà di identificare le funzioni per realizzare proprie politiche.

L'esigua consistenza dell'autofinanziamento regionale e la netta prevalenza di trasferimenti erariali rendono gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo<sup>8</sup>. Esemplificative, al riguardo, le vicende del servizio sanitario regionale, che assorbe larga parte delle risorse delle Regioni a statuto ordinario (circa l'80 per cento del bilancio) tramite un sistema di finanziamento tradizionalmente basato sul criterio della spesa storica e sul ripiano "a piè di lista" dei disavanzi accumulati nel corso degli anni. Pertanto, sino all'introduzione del "metodo pattizio" per il finanziamento delle prestazioni sanitarie, a cui ha fatto seguito l'istituto dei c.d. piani di rientro dal disavanzo, sono sempre state le necessità di spesa a determinare le decisioni sulla quantità e sui mezzi di finanziamento, così determinando il rovesciamento delle prescrizioni costituzionali sulla distribuzione delle funzioni e delle risorse (artt. 118 e 119 Cost.), nonché del necessario parallelismo tra rappresentanza e tassazione<sup>9</sup>.

Tutti i tentativi di attuazione dell'ordinamento regionale, con l'originario (1972, 1977, 1997-98) e il vigente Titolo V non hanno mai misurato il finanziamento delle funzioni partendo dal riordino dell'amministrazione statale (e dalla definizione dei costi delle relative funzioni). Quanto detto vale anche per le c.d. leggi Bassanini, che hanno postposto il riordino del "centro", e per la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale che, pur contenendo elementi di significativa discontinuità, a partire dall'introduzione dei costi *standard* per il calcolo del costo delle funzioni (peraltro ancora inattuati), ha privilegiato la determinazione dal "centro" delle risorse necessarie a garantire il finanziamento delle funzioni affidate a Regioni ed enti locali anziché il potenziamento del potere impositivo proprio, anche a causa della sopravvenuta crisi economico-finanziaria che ha interferito con il processo di attuazione della riforma.

In questo contesto, a vent'anni dalla riforma del Titolo V l'assetto delle relazioni finanziarie tra centro e periferia dipende oggi ancora in larga misura dalle scelte del legislatore statale ed è ben lungi dal garantire "certezza" delle risorse ai diversi livelli territoriali di governo per il finanziamento delle funzioni e delle prestazioni nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze e del principio di leale collaborazione.

---

<sup>8</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Le Regioni, tra crisi e riforma*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, p. 16.

<sup>9</sup> Al riguardo, cfr. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, il Mulino, Bologna, 1995.

In definitiva, gli orientamenti assunti dal legislatore statale nel governare le richiamate variabili che connotano il grado di autonomia finanziaria degli enti sub-statali hanno finito per determinare un disallineamento tra i precetti dell'art. 119 Cost. e del Titolo V, da un lato, e talune tendenze della legislazione finanziaria e della concreta prassi ordinamentale, dall'altro lato.

## **2. Il nodo da sciogliere: l'attuazione dell'art. 119 Cost.**

Tanto premesso, venendo alla parte propositiva dell'attività svolta dal Gruppo "Risorse", dichiaratamente rivolta a fornire elementi utili ai fini dell'attuazione dei precetti dell'art. 119 Cost., occorre anzitutto ricordare che la riflessione sull'autonomia finanziaria e tributaria degli enti sub-statali deve essere collocata nell'ambito di un quadro costituzionale di riferimento ora come in origine largamente condiviso dalle forze politiche poiché la disciplina costituzionale in parola è pacificamente assunta come indefettibile presupposto ai fini dell'attuazione del Titolo V. Ciò è confermato dalla circostanza che si tratta di una delle poche norme costituzionali che non è stata messa in discussione dai numerosi progetti di riforma susseguitisi dal 2001 ad oggi.

Nondimeno, non poche delle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost. non hanno ancora trovato attuazione con l'effetto di non consentire il pieno funzionamento del sistema prefigurato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Ciò dovrebbe suggerire a Governo e Parlamento una scelta chiara o nel senso della piena attuazione delle prescrizioni costituzionali – opzione sostenuta nelle pagine che seguono – o, all'opposto, se la prassi legislativa spesso contrastante con alcuni dei precetti dell'art. 119 Cost. fosse invece ritenuta indice sintomatico della inadeguatezza delle norme costituzionali, nel senso del ridimensionamento dell'autonomia finanziaria degli enti sub-statali. Al di là delle concrete scelte di politica costituzionale, ciò che è necessario evitare è il perdurante disallineamento tra i principi costituzionali e talune tendenze della legislazione finanziaria, anche al fine di salvaguardare la prescrittività dell'art. 119 Cost. Non può essere infatti sottaciuta l'inconciliabilità con la Costituzione dell'approccio asistemico ed emergenziale che ha impropriamente connotato la legislazione finanziaria statale degli ultimi dieci anni, ripetutamente intervenuta sul fisco e sulla finanza territoriale mediante emendamenti spesso eterogenei approvati in sede di conversione di decreti-legge e con norme eloquentemente caratterizzate dagli *incipit* «nelle more di una riforma complessiva della finanza territoriale...» o «nelle more del riordino della fiscalità locale...».

Nella prospettiva accolta da questo Gruppo di lavoro, rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost., si tratta quindi di individuare alcune linee di "manutenzione" legislativa idonee ad assicurare l'autonomia finanziaria degli enti sub-statali, muovendo anzitutto dalle preziose indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale.

A tali fini, occorre anzitutto ricordare, per quanto in estrema sintesi, alcune delle tendenze che si sono manifestate nel ventennio di vigenza del Titolo V a cui occorrerebbe porre rimedio.

I. I gravi ritardi del legislatore statale nell'attuazione dell'art. 119 Cost. soprattutto ai fini della determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ritenuta invece dalla Corte costituzionale, già all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'indispensabile premessa per procedere all'attuazione del disegno autonomistico perché, contrariamente alle altre materie di potestà concorrente, tali principi non sono desumibili dalla legislazione finanziaria e tributaria vigente in quanto «incorporati in un sistema di tributi governato dallo Stato» (sent. n. 37 del 2004). Soltanto in una fase successiva, è stato consentito al legislatore statale e a quello regionale di intervenire negli ambiti di rispettiva competenza permettendo alle Regioni di istituire tributi propri «anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario» (sent. n. 102 del 2008).

II. In ogni caso, anche nella fase successiva alla legge n. 42 del 2009 – con la quale veniva finalmente posta fine all'inerzia del legislatore statale –, non hanno avuto completa attuazione alcuni istituti del Titolo V, qui di seguito richiamati, presupposti alla distribuzione delle risorse tra i diversi livelli territoriali di governo.

Si pensi anzitutto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), in alcuni comparti non ancora determinati o individuati in maniera disomogenea e frazionata rispetto a quanto presupponeva la riforma del 2001 e dei costi *standard* per assicurare la trasparenza nel calcolo del costo delle funzioni e il sistema perequativo e solidaristico. Pur non essendo costituzionalmente necessaria (in quanto la determinazione dei LEP è rimessa a scelte di indirizzo politico, mentre la soglia di eguaglianza costituzionalmente necessaria è individuabile nel “nucleo essenziale” dei diritti), nei fatti e tanto più nel contesto della perdurante crisi economico-finanziaria e pandemica (in cui i LEP tendono sempre più spesso ad appiattirsi sul contenuto essenziale dei diritti) i livelli essenziali, una volta che siano stati determinati, costituiscono il parametro di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle funzioni e delle prestazioni essenziali (tra le tante, sentt. 169 del 2017; n. 117 del 2018; n. 220 del 2021). Ne consegue che la determinazione dei livelli stessi è diventata oggi uno dei pochi presidi nella disponibilità delle Regioni per ottenere risorse “certe” e dimostrare, quando occorre anche nel giudizio di legittimità costituzionale, che lo Stato non assicura il principio di connessione tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.).

In secondo luogo, occorre ricordare la incompleta individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, non ancora organicamente determinate, nonostante quanto previsto dall'art. 19 del decreto-legge



n. 95 del 2012 per i comuni e dall'art. 1 della legge n. 56 del 2014 per le città metropolitane (commi 44-46) e per le province (commi 85-86).

Dall'incertezza dell'assetto dei LEP e delle funzioni amministrative affidate ai diversi enti sub-statali discende la difficoltà di assicurare adeguate forme di finanziamento e il già richiamato principio della corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.), che costituisce principio generale, valevole per tutti i livelli territoriali di governo, giustiziabile alla stregua della giurisprudenza costituzionale e rivolto a garantire che le risorse “ordinarie” degli enti sub-statali – tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo – consentano di finanziare integralmente le funzioni ad essi affidate (sentt. n. 22 del 2012 per lo Stato e sentt. n. 188 del 2015, n. 10 e n. 275 del 2016; n. 155 del 2020 per il rapporto tra Regioni ed enti locali). Ciò significa che l'attribuzione delle funzioni amministrative in virtù del principio di sussidiarietà non può dipendere dalla disponibilità delle risorse disponibili, dovendosi invece partire dalla distribuzione delle funzioni prescindendo dai profili finanziari per quantificare soltanto successivamente le risorse spettanti agli enti sub-statali<sup>10</sup>.

III. A sua volta, il rispetto del principio della corrispondenza tra funzioni e risorse costituisce presupposto necessario per assicurare:

- a) che sia garantita la distribuzione e l'esercizio delle funzioni secondo sussidiarietà e adeguatezza;
- b) che il fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost. – ancora inattuato – svolga appieno le funzioni di garanzia e di solidarietà a cui è destinato, consentendo di bilanciare le esigenze delle autonomie e l'eguaglianza dei diritti sull'intero territorio nazionale.

IV. L'ulteriore elemento che occorre richiamare per la sua incidenza sull'autonomia finanziaria è rappresentato dall'introduzione dell'equilibrio di bilancio da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012 che, come accade in ogni sistema policentrico<sup>11</sup>, si è rivelata ragionevolmente più rigorosa nei confronti delle Regioni e degli enti locali che dello Stato – a cui è consentito il ricorso all'indebitamento in relazione al ciclo economico e agli «eventi eccezionali» – così concorrendo a conformare l'autonomia degli enti sub-statali. Da un lato il decisore politico locale è responsabilizzato dall'introduzione della regola dell'equilibrio, che costituisce strumento di valorizzazione della responsabilità politica e della responsabilità di mandato nella gestione delle risorse; dall'altro lato, però, l'effetto combinato delle norme sulla determinazione e “calcolo” dell'equilibrio per gli enti territoriali – con riguardo, cioè, alle voci di entrata e di spesa di cui occorre tenere conto ai fini del rispetto o meno della regola – e di quelle sull'armonizzazione dei bilanci basate sul criterio della “competenza finanziaria potenziata” (che impone

<sup>10</sup> Sul punto, si rinvia al contributo di G. BOGGERO, *Un tentativo di sistematizzazione del principio di adeguata corrispondenza tra funzioni e risorse a vent'anni dalla riforma del Titolo V*, in corso di pubblicazione negli Atti di questo Convegno.

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

di registrare nei bilanci tutte le obbligazioni contratte dall'ente imputandole all'esercizio in cui esse vengono in scadenza per avvicinare il criterio della competenza a quello della cassa e agevolare, in tal modo, il computo dell'indebitamento netto del conto economico delle amministrazioni pubbliche ai fini della verifica del rispetto dei vincoli europei) non hanno consentito margini di maggiore elasticità alle politiche di bilancio degli enti sub-statali rispetto ai previgenti vincoli del patto di stabilità interno.

Alla luce delle tendenze che si sono richiamate negli ultimi dieci anni l'impressione finale è che ciò che resta del regionalismo cooperativo sia una contrattazione – se non, addirittura, una perdurante conflittualità – sulle risorse finanziarie, volta a garantire, talora senza successo, i livelli essenziali. Dal canto suo, lo Stato non sempre esercita i poteri sostitutivi quando la garanzia dei diritti scende al di sotto di tale soglia, né le Regioni richiedono tale intervento a garanzia dei livelli stessi. Tutto ciò è stato drammaticamente confermato dalle recenti vicende della pandemia che hanno segnato il fallimento del regionalismo collaborativo non tanto a causa dell'inadeguatezza del Titolo V, ma perché né le Regioni né lo Stato si sono adeguatamente assunti la responsabilità politica della gestione della crisi e dei provvedimenti legislativi e amministrativi da adottare: le prime non esercitando l'autonomia che hanno chiesto per anni e di cui dispongono a diritto costituzionale vigente; il secondo non ricorrendo ai poteri sostitutivi che può sempre esercitare di fronte all'emergenza pandemica in caso di fallimento delle Regioni nella cura degli interessi ad esse affidati<sup>12</sup>.

## 2.1. Cosa fare sul “lato” delle spese

Ciò posto, occorrerebbe anzitutto verificare quali siano gli orientamenti della legislazione finanziaria statale per saggiarne la loro compatibilità con l'art. 119 Cost.

Distinguendo “lato” delle spese e “lato” delle entrate degli enti sub-statali, quanto al primo occorre anzitutto ricordare che, specie dagli anni della c.d. legislazione della crisi (2011-2014), il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci hanno impresso una forza accentratrice al riparto di competenze consentendo l'interferenza statale con qualsiasi titolo di competenza regionale. Il coordinamento finanziario può ormai esplicitarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni frapposte allo svolgimento dell'autonomia, allorché si tratti di determinare il bilancio degli enti territoriali: nel suo complesso, nel rapporto tra entrate e spese, nelle singole voci che lo compongono e nelle riduzioni di spesa annualmente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate<sup>13</sup>. Sicché, pur affermando che gli effetti “emergenziali” delle crisi non

<sup>12</sup> Per un approfondimento di questa prospettiva, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus* (30 dicembre 2020), in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2020, p. 637 ss., spec. p. 643 ss.

<sup>13</sup> Al riguardo, cfr. già A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1235 ss.

possono determinare l'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze (sentt. n. 148 e n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014), anche la giurisprudenza costituzionale ha favorito la progressiva espansione del coordinamento finanziario, imponendo forti limitazioni di spesa degli enti sub-statali (tra le tante, sentt. n. 169 e n. 179 del 2007; n. 289 del 2008; n. 69 del 2011; n. 139 del 2012; n. 88 del 2014; n. 143 del 2016). Tali orientamenti, spesso tradottisi in veri e propri “tagli lineari” che perseguono finalità opposte al miglioramento delle priorità allocative (c.d. *spending review*), hanno finito per imporre consistenti riduzioni della spesa per sanità e servizi; sicché il deflagrare della crisi pandemica ha colto le Regioni impreparate sul piano dell'organizzazione e della provvista finanziaria.

In questo contesto, a meno di non vanificare le prescrizioni costituzionali sull'autonomia finanziaria, una prima linea di intervento sul lato della spesa potrebbe essere quella di innalzare il livello di generalità dei principi del coordinamento finanziario, recuperando gli originari orientamenti della giurisprudenza costituzionale (sent. n. 36 del 2004) e affidando così alla legislazione statale il compito di fissare limiti riferibili a macro-grandezze di finanza pubblica capaci, cioè, di assicurare la partecipazione delle autonomie al conseguimento degli obiettivi senza però imporre dettagliati vincoli alle singole voci di bilancio degli enti. Tale orientamento potrebbe rivelarsi utile anche la prospettiva di un maggior coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Una seconda direttrice dovrebbe riguardare la verifica della sussistenza di fondi statali con vincolo di destinazione in materie di potestà legislativa regionale al fine di comprendere sino a che punto risorse trasferite a destinazione vincolata (ad esempio per politiche sociali o sanitarie) possano ritenersi compatibili con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria.

Negli ultimi anni la giurisprudenza costituzionale appare meno rigorosa rispetto agli orientamenti assunti all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V (e quindi maggiormente incline a riconoscere deroghe al divieto di istituire fondi con vincolo di destinazione)<sup>14</sup>, ma il principio dell'incompatibilità dell'autonomia finanziaria con i fondi statali vincolati andrebbe comunque valutato alla stregua di un'analisi della vigente legislazione finanziaria statale, anche alla luce delle possibili interferenze con le risorse messe a disposizione in determinati ambiti materiali dal PNRR, come dimostra la tendenza in atto nella recente decretazione d'urgenza quanto all'organizzazione della c.d. Cabina di regia e ai procedimenti di impiego delle risorse di derivazione europea che vedono un coinvolgimento non sempre adeguato degli enti sub-

---

<sup>14</sup> Negli ultimi anni, attenuando l'orientamento maggiormente rigoroso assunto all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V (sentt. n. 423 del 2004; n. 51, n. 77 e n. 160 del 2005; n. 137 del 2007; n. 45, n. 50 e n. 63 del 2008), la Corte ha fatto “salvi” fondi vincolati in materia di potestà legislativa regionale, come nel caso del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale «nella perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost.» (sentt. 273 del 2013 e n. 74 del 2019). Alla stregua della giurisprudenza costituzionale, norme statali istitutive di fondi a destinazione vincolata in linea generale non possono ritenersi conformi a Costituzione, con le seguenti eccezioni: a) chiamata in sussidiarietà; b) concorrenza di competenze; c) fondi rivolti a garantire «interventi speciali» e «risorse aggiuntive» ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost.

statali e del sistema delle Conferenze. Infatti, lungi dal costruire un sistema *bottom up* nell'impiego delle risorse, idoneo a tenere conto dell'intreccio costituzionale delle competenze<sup>15</sup>, la legislazione richiamata è costantemente imperniata sul richiamo all'interesse nazionale nell'attuazione del PNRR e agli obblighi assunti in sede di esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza (v., in particolare, il decreto-legge n. 77 del 2021, intitolato «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*»)<sup>16</sup>.

La necessaria riduzione (o eliminazione) dei fondi statali con vincolo di destinazione, capaci di comprimere l'autonomia di spesa delle Regioni, dovrebbe poi essere bilanciata dall'incremento delle risorse spettanti in via "ordinaria" agli enti sub-statali al fine di garantire l'espletamento delle funzioni ad essi affidate.

Una terza direttrice lungo la quale monitorare la legislazione finanziaria statale concerne gli "spazi" che residuano agli enti sub-statali sul lato della spesa. Anche in questo caso occorrerebbe adeguare la legislazione finanziaria statale alle consolidate acquisizioni della giurisprudenza costituzionale secondo la quale: l'eventuale riduzione delle risorse destinate alle autonomie deve essere temporanea e parametrata alle funzioni; lo Stato deve garantire il concorso al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico (sent. n. 235 del 29017); il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica deve essere assicurato nel rispetto dei principi di coordinamento e della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81 Cost., senza che lo Stato possa imporre ulteriori oneri alle autonomie (sentt. n. 235 e n. 237 del 2017); le norme contabili sulla determinazione e "calcolo" dell'equilibrio devono preservare «spazi finanziari» per le autonomie territoriali idonei a garantire la programmazione delle risorse secondo principi di proporzionalità e adeguatezza (da sent. n. 184 del 2016 a sent. 101 del 2018), senza precludere, ad esempio, agli enti sub-statali di disporre dell'avanzo di amministrazione regolarmente accertato con l'approvazione del rendiconto o delle risorse già destinate a copertura di spese imputate agli esercizi

---

<sup>15</sup> Sui limiti della legislazione finanziaria statale attuativa del PNRR circa il rispetto del riparto costituzionale delle competenze, cfr. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI e A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna, 2022, in corso di pubblicazione. Anche N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, n. 1/2022, xi, riconosce espressamente che «il PNRR si caratterizza per un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali», mentre alle autonomie compete la «funzione di soggetti attuatori».

<sup>16</sup> Sul punto, si rinvia al contributo di E. CAVASINO, *L'autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*, in corso di pubblicazione negli Atti di questo Convegno, anche per l'illustrazione di proposte rivolte ad assicurare il rispetto del c.d. primato "temperato" del diritto dell'Unione al fine di garantire le autonomie territoriali quale parte integrante dell'«identità nazionale insista nella [...] struttura fondamentale politica e costituzionale» ex art. 4, par. 2, TUE.

finanziari successivi secondo il meccanismo di garanzia costituito dal fondo pluriennale vincolato (sentt. 247 del 2017 e n. 101 del 2018).

Anche per questo terzo profilo, relativo alla garanzia degli “spazi” finanziari a disposizione degli enti sub-statali per l’impiego delle risorse, occorrerebbe procedere ad una analitica “mappatura” della legislazione statale relativa alla spesa regionale per provvedere ad adeguarla alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale.

Va infine rammentato che la premessa di ogni ragionamento sulla razionalizzazione del lato della spesa è ravvisabile nel completamento della transizione al sistema dei costi e dei fabbisogni *standard*, indispensabile per assicurare criteri omogenei di misurazione del costo delle funzioni secondo i principi di trasparenza e sincerità dei conti, ridurre le inefficienze allocative e garantire il funzionamento del sistema di perequazione a fini solidaristici.

## **2.2. Il coordinamento della finanza delle autonomie speciali e il finanziamento del regionalismo differenziato**

Ulteriore approfondimento meriterebbe la questione della finanza delle autonomie speciali. Se il modello costituzionale di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario è “aperto” alle scelte del legislatore e inattuato nei suoi elementi prescrittivi, la prospettiva cambia per il modello di finanza delle autonomie speciali che si connota per una maggiore “rigidità”, in quanto le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata, e così vengono assicurate, in linea generale, risorse maggiormente “certe” rispetto a quelle nella disponibilità delle Regioni ordinarie. In un contesto in cui gli statuti speciali non stabiliscono alcuna connessione tra risorse e funzioni, lo sviluppo delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali ha seguito un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall’art. 119 Cost. per le Regioni di diritto comune e sempre più di carattere “negoziale” mediante la valorizzazione degli accordi bilaterali.

Di fronte alla crisi, dapprima economica e poi pandemica, lo Stato ha “forzato” le relazioni finanziarie cercando di fissare in via diretta vincoli rispetto e alle modalità di impiego delle risorse, discostandosi dal principio dell’accordo, con il sostanziale avallo della giurisprudenza costituzionale.

Al riguardo, una recente e significativa frontiera del coordinamento finanziario si esprime nelle norme statali di c.d. auto-coordinamento, mediante le quali viene demandata ad un’intesa in Conferenza Stato-Regioni tra tutte Regioni (ordinarie e speciali) la definizione dei rispettivi oneri per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ferma restando la necessità di adottare, agli stessi fini, accordi bilaterali con ciascuna autonomia speciale (non legati ai risparmi richiesti sulla spesa sanitaria, che le autonomie speciali finanziano autonomamente). Tale orientamento potrebbe essere adottato anche nell’attuazione del

PNRR per l'impiego delle risorse a livello regionale. In caso di mancata stipula di tali accordi e di mancata partecipazione delle Regioni speciali all'intesa in Conferenza sul riparto delle risorse, gli oneri conseguenti ricadono automaticamente soltanto sulle Regioni di diritto comune al fine di preservare i saldi complessivi della manovra finanziaria. In tal modo, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali rischiano, almeno in talune circostanze, di produrre effetti sul principio di connessione tra funzioni e risorse di tutti gli enti sub-statali, in forza di norme di coordinamento che incidono, sia pure con un diverso grado di intensità, tanto sulle Regioni di diritto comune quanto sulle autonomie speciali.

In questo contesto, in un sistema a finanza ancora largamente derivata, comune a tutti gli enti sub-statali, di fronte alla crisi economica e a quella pandemica, pur nelle indubbie forzature del legislatore statale, ci si dovrebbe chiedere come la distribuzione delle risorse, disposta dalla legislazione finanziaria statale, possa essere adeguatamente rivolta a garantire che i diritti dei singoli cittadini non siano eccessivamente differenziati in base all'appartenenza territoriale sino a pregiudicare il finanziamento dei livelli essenziali. In questa prospettiva, paiono particolarmente incisivi gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale che valorizza i doveri di solidarietà per affermare la responsabilità che incombe su tutti i cittadini, a prescindere dall'appartenenza territoriale, di fornire il proprio contributo al risanamento e alla coesione sociale e territoriale. Tale orientamento manifesta l'esigenza – che dovrebbe essere garantita anzitutto in sede politica – di preservare l'equa ripartizione delle misure di contenimento della spesa e di impegno delle risorse tra tutte le Regioni, ordinarie e speciali, così da salvaguardare, nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze, almeno un certo livello di omogeneità, indicando così, la Corte, una maggiore funzionalizzazione dei poteri delle autonomie speciali ai doveri costituzionali di solidarietà intesa quale mutuo sostegno tra le componenti della Repubblica (ad esempio: sentt. n. 141 del 2015; n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018).

Le considerazioni sin qui svolte possono essere trasposte anche sul piano del finanziamento del regionalismo differenziato qualora si decidesse di procedere all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. L'istituto in parola, sintonico con l'impianto del Titolo V, che accoglie una prospettiva dinamica di distribuzione delle funzioni, imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, non può però essere utilizzato al solo scopo di ottenere maggiori risorse finanziarie dallo Stato, né per ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (soltanto alcune) Regioni.

I principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero invece valere come “vincolo di sistema” anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. sotto un duplice profilo: a) la Regione che chiede di acquisire ulteriori competenze dovrebbe presentare caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario); b) dovrebbe essere rispettato il principio di corrispondenza tra

funzioni e risorse tanto nei confronti delle Regioni che sono beneficiarie della differenziazione, quanto nei confronti dello Stato su cui non possono essere “scaricati” costi aggiuntivi per le funzioni che devono essere garantite nelle altre Regioni, evitando, cioè, di invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l’identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

Ciò posto, la scelta degli strumenti di finanziamento delle ulteriori competenze dovrebbe essere necessariamente adeguata ai precetti dell’art. 119 Cost. e quindi basata su strumenti di finanza autonoma: compartecipazioni al gettito di tributi erariali e/o riserve di aliquota<sup>17</sup>. Anche queste ultime, infatti, mediante le quali sarebbe riservata alla Regione beneficiaria della differenziazione la facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo, producono lo stesso effetto di compartecipare al gettito del tributo erariale secondo il principio di territorialità *ex* art. 119, secondo comma, Cost., con il pregio, tra l’altro, di assicurare una maggiore manovrabilità del tributo stesso in relazione alla “sperimentazione” delle competenze acquisite ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.<sup>18</sup>.

### 2.3. Cosa fare sul “lato” delle entrate

Guardando al “lato” delle entrate, quanto al versante regionale il diritto vigente (legge n. 42 del 2009 e decreti legislativi attuativi) prevede che le funzioni connesse ai LEP dovrebbero essere finanziate mediante addizionale IRPEF, compartecipazioni all’IVA, tributi propri derivati e quote del fondo perequativo, mentre le funzioni c.d. “libere” dovrebbero essere finanziate da tributi regionali propri in senso stretto e derivati, da addizionali a tributi erariali e dal fondo perequativo, assicurando la contestuale soppressione dei trasferimenti statali.

Tale sistema di finanziamento non ha trovato applicazione per la scelta politica di mantenere una gestione largamente accentrata delle risorse, come comprovato dai numerosi rinvii contenuti nelle leggi di bilancio degli ultimi anni e in decreti-legge che hanno posteso complessivamente di dieci anni l’applicazione della disciplina vigente sull’autonomia tributaria delle Regioni (sino al 2023 *ex* art. 31-*sexies* del decreto-legge n. 137 del 2020; termine originariamente previsto per il 2013). È stata così rinviata l’applicazione della disciplina vigente relativa al sistema delle risorse regionali delineato dal decreto legislativo n. 68 del 2011: a) rideterminazione dell’addizionale regionale IRPEF in misura tale da assicurare un gettito corrispondente sia al gettito attuale sia ai trasferimenti statali da sopprimere in base al medesimo decreto legislativo; b) nuova struttura della compartecipazione regionale all’IVA; c) fiscalizzazione di tutti i

<sup>17</sup> Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. A. GIOVANARDI-D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Marsilio, Venezia, 2020, p. 147 ss., spec. p. 152; nonché G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema* (19 ottobre 2021), in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2021, p. 822 ss.

<sup>18</sup> Sul punto, si rinvia al contributo di G. BOGGERO, *Un tentativo di sistematizzazione del principio di adeguata corrispondenza tra funzioni e risorse*, cit.

trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle Regioni a statuto ordinario; d) disciplina del fondo perequativo regionale.

Pertanto le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle già vigenti anteriormente alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Le possibilità di manovra da parte regionale sulla leva fiscale sono limitate alla determinazione delle aliquote entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – alla facoltà di differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP).

Anche sul lato delle entrate occorrerebbe anzitutto adeguare la legislazione statale alle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost. eliminando quelle norme che prevedono meri trasferimenti e assicurando contestualmente incrementi alle risorse proprie degli enti sub-statali per assicurare il rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

In secondo luogo, il vigente quadro normativo indica un significativo sottodimensionamento dei tributi propri regionali dal punto di vista non soltanto quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo, questi ultimi, sin dai primi tentativi del legislatore regionale, in maniera pressoché irrisoria sull'autonomia dell'ente territoriale<sup>19</sup>.

In definitiva, non sono state ancora garantite le condizioni idonee ad assicurare l'effettiva autonomia tributaria regionale e locale, che possono essere individuate nelle seguenti: a) esistenza di ambiti della potestà impositiva adeguati alle esigenze di differenziazione costituzionalmente previste; b) limitazione delle interferenze statali sui tributi regionali.

Sotto il primo profilo, occorrerebbe verificare la possibilità di estendere quantitativamente il novero dei presupposti d'imposta affidati alla potestà impositiva regionale, valutando anche la possibilità di rimuovere dalla legge n. 42 del 2009 il divieto di doppia imposizione statale-regionale sul medesimo presupposto, comunque nel rispetto dei principi di territorialità e di contenenza del tributo e facendo salva la funzione di coordinamento statale. La soluzione ipotizzata non parrebbe in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 102 del 2008 perché secondo il Giudice delle leggi la c.d. riserva di presupposto – poi “positivizzata” dagli artt. 2, comma 2, lett. *o*) e 7, comma 1, lett. *b*), n. 3) della legge n. 42 del 2009 – non discende dai principi costituzionali, ma soltanto dalla mancanza (al momento della sentenza) dei principi fondamentali di coordinamento successivamente dettati dalla legge n. 42 del 2009 che, quindi, ben potrebbero essere oggetto di modificazione alla stregua delle richiamate esigenze<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni* (luglio 2016), in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), *Studi e interventi*.

<sup>20</sup> Sui limiti della c.d. “riserva di presupposto” che vieta alle Regioni di istituire tributi propri se non in relazione a presupposti di imposta che non siano già assoggettati ad imposizione sulla base di una legge statale, cfr. L. SALVINI, voce *Federalismo fiscale (dir. trib.)*, in *Enc. dir. Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 426.



Sotto il secondo profilo, invece, si dovrebbero ridurre i vincoli che la legislazione statale impone alla stessa potestà impositiva regionale, sia per i (limitati) presupposti che sono ad essa riconosciuti, sia con riguardo ai tributi propri derivati.

L'esigenza improcrastinabile è quella di assicurare l'operatività del fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost., a cui è principalmente affidato l'effettivo adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà nella Repubblica delle autonomie. Rispetto ad esso, se non intese in termini formalistici, le prescrizioni costituzionali non paiono precludere al legislatore statale, nella disciplina senza dubbio ad esso riservata, di optare per modalità di alimentazione del fondo perequativo *anche* mediante risorse provenienti dalla fiscalità regionale e locale<sup>21</sup>.

Ad oggi la perequazione è ancora affidata al fondo con carattere generale disciplinato dall'art. 7 del decreto legislativo n. 56 del 2000, nonché a fondi perequativi settoriali come quello concernente la sanità (art. 12 del decreto legislativo n. 502 del 1992), oltre che, per gli enti locali, al Fondo di solidarietà comunale (art. 23 del decreto legislativo n. 68 del 2011). Diverso il caso dei fondi destinati al finanziamento di specifiche funzioni in determinati ambiti materiali (come il trasporto pubblico locale) che costituiscono, in realtà, trasferimenti vincolati. Il citato d.lgs. n. 56 del 2000 disciplina il riparto del fondo perequativo nazionale in funzione dei trasferimenti alla singola Regione in relazione alla capacità fiscale, alla dimensione geografica della popolazione residente e al fabbisogno per la spesa sanitaria, nonché alla compartecipazione all'IVA, trasferita a ciascuna Regione a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale, senza che sia consentito alcun margine di manovrabilità.

Appaiono maggiormente conformi alle prescrizioni dell'art. 119 Cost. i criteri dettati dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009 per la determinazione delle risorse derivanti dal fondo perequativo. Esso deve infatti assicurare il finanziamento della differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese connesse a materie di competenza legislativa concorrente e regionale, nonché delle spese relative all'esercizio di funzioni amministrative regionali e il «gettito regionale dei tributi ad esse dedicati». È significativo che tra le spese in questione siano incluse quelle rivolte a finanziare i LEP perché da ciò si desume l'intento del legislatore di assicurare le finalità solidaristiche del fondo stesso. A tali fini sarebbe opportuno da un lato estendere, con un'apposita modifica della legge n. 42 del 2009, il meccanismo di perequazione c.d. integrale previsto per le funzioni connesse ai LEP a tutte le funzioni amministrative il cui esercizio e finanziamento non dipende da scelte di autonomia regionale, bensì dalla legislazione statale

---

<sup>21</sup> Sul punto, si rinvia al contributo di M. DI FOLCO, *Perequazione finanziaria e fabbisogni standard*, in corso di pubblicazione negli Atti di questo Convegno.

e, dall'altro lato, completare la transizione al sistema di costi *standard* per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse e adempiere i doveri di solidarietà.

Deve essere infine ricordato che anche il PNRR contiene un apposito paragrafo dedicato al federalismo fiscale, prevedendo azioni dirette all'attuazione della legge n. 42 del 2009 per ottimizzare l'allocatione delle risorse degli enti territoriali, rinviando a tali fini all'apposito Tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

#### **2.4. La finanza locale e il Fondo perequativo comunale**

La finanza locale meriterebbe ulteriori approfondimenti che qui possono essere soltanto cennati.

Sul "lato" delle spese possono richiamarsi le considerazioni svolte per il livello regionale circa il carattere particolarmente incisivo delle misure di coordinamento finanziario, con l'ulteriore vincolo dell'interpretazione particolarmente restrittiva delle spese di investimento consentite agli enti locali giusto il disposto degli artt. 9 e 10 della legge n. 243 del 2012 in ordine alla determinazione e "calcolo" dell'equilibrio. Sul "lato" delle entrate, occorre ricordare la perdurante inattuazione di alcune norme della legge n. 42 del 2009, come, ad esempio, quelle relative all'autonomia tributaria delle Città metropolitane (art. 15).

Quanto al profilo fondamentale del sistema di perequazione, si devono rammentare le linee seguite dalla legislazione finanziaria statale circa la disciplina del fondo perequativo comunale, originariamente distinta dalla legge n. 42 del 2009 in relazione da un lato alle spese riconducibili alle funzioni fondamentali, finanziate in base alla differenza fra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali, in maniera tale che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente le differenze (perequazione verticale) e, dall'altro lato, alle spese destinate alle funzioni non fondamentali, per le quali i trasferimenti perequativi devono ridurre soltanto in parte le differenze esistenti tra i comuni in termini di capacità fiscale *standard* (perequazione orizzontale).

Al fine di garantire la perequazione integrale delle spese connesse alle funzioni fondamentali dei comuni era stato istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio, a carattere verticale, successivamente sostituito, già dal 2013, dal Fondo di solidarietà comunale (FSC), in origine di natura "mista" (verticale e orizzontale), in quanto alimentato prevalentemente dai comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito *standard* derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato. Nella fase successiva, i "tagli" disposti dalla legislazione finanziaria statale a carico degli enti locali hanno anzitutto inciso sulle risorse rivolte ad alimentare tale fondo riducendo sia le quote in esso versate dai comuni, sia la componente verticale, soltanto in parte "reintegrata" dalle risorse trasferite durante l'emergenza pandemica. In secondo luogo, l'abolizione dell'IMU e della TASI sull'abitazione principale e le molteplici

revisioni dell'IMU hanno ridotto il gettito dei tributi locali per i comuni e sono state soltanto parzialmente compensate da trasferimenti statali<sup>22</sup>.

All'azzeramento della componente verticale, si aggiungono altri aspetti critici connessi ai criteri di calcolo della capacità fiscale, basati sulla differenza fra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard*, che hanno determinato effetti distorsivi e hanno richiesto meccanismi correttivi da parte del legislatore finalizzati a contenere il differenziale di risorse redistribuite rispetto a quelle storiche di riferimento, soprattutto quando – come nei casi di mancato aggiornamento delle rendite catastali degli immobili – tale sistema non risulta ancorato ai valori reali.

La perdurante applicazione di tale sistema di perequazione pone problemi sia in ordine al principio della capacità contributiva, sia al principio di trasparenza, responsabilità e democraticità. Basti pensare che un cittadino di un comune che ha aggiornato le rendite catastali pagherà un'IMU più alta, ma parte di quel gettito andrà ad altri comuni che risultano avere una minore capacità fiscale soltanto per non aver aggiornato il valore catastale degli immobili, e non perché abbiano necessariamente una minore capacità fiscale.

Sul punto si è pronunciata la Corte costituzionale con la sent. n. 220 del 2021. Pur accertando gli effetti distorsivi determinati dalla riduzione dei trasferimenti erariali al Fondo di solidarietà comunale, la Corte giunge a una decisione di non fondatezza delle questioni promosse dalla ricorrente Regione Liguria (su istanza del Consiglio delle autonomie locali) e aventi ad oggetto le norme statali che stanziavano risorse a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile di IMU e TASI. La pronuncia si basa su due argomenti: a) il ridimensionamento dei contributi devoluti ai comuni a titolo di ristoro di IMU e TASI non incide sul livello dei servizi fondamentali e non altera il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (di cui la ricorrente, in ogni caso, non ha fornito la prova); b) gli aspetti critici del sistema di perequazione comunale rappresentano la conseguenza di una situazione di fatto coincidente con il mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili.

Stando ai precedenti della Corte, il primo ordine di argomentazioni è sufficiente a fare “salva” la riduzione della quota compensativa IMU-TASI devoluta ai comuni perché in sede di esercizio dei poteri istruttori la Corte ha accertato che la riduzione di risorse destinate agli enti locali è di importo complessivamente ridotto e perché le norme impugnate si inscrivono in un percorso del legislatore statale di ricostituzione della componente verticale del FSC. Desta, invece, non poche perplessità il secondo ordine di argomentazioni che ha consentito alla Corte di rigettare le censure regionali mosse in relazione ai criteri di rideterminazione del FSC perché l'effetto “distorsivo” del sistema di perequazione “orizzontale” di cui

---

<sup>22</sup> Sul punto, si rinvia al contributo di M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in corso di pubblicazione negli Atti di questo Convegno.

si duole la Regione ricorrente discende proprio dalla scelta del legislatore statale di aver fondato il sistema di perequazione unicamente sulla fiscalità immobiliare, rispetto al pur previsto modello di perequazione “generale”, con la conseguenza che i comuni ritenuti con maggiore capacità fiscale soltanto perché hanno espletato l’adeguamento delle rendite catastali contribuiscono maggiormente ad alimentare il FSC e ricevono meno risorse degli altri, senza che a tale maggiore contribuzione corrisponda necessariamente una maggiore ricchezza.

### **3. Autonomia, responsabilità e finanziamento delle funzioni e delle prestazioni**

Alla luce delle tendenze che si sono manifestate nell’ultimo decennio, ulteriormente acuite dalla crisi pandemica, l’impressione finale è che, nella perdurante inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria e alla stregua dell’interpretazione centralistica delle variabili sopra richiamate (finanza derivata spesso combinata a vincoli di destinazione e incisivo coordinamento finanziario), soltanto il legislatore statale potrebbe trasferire agli enti territoriali le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni e all’erogazione delle prestazioni.

La soluzione andrebbe quindi ricercata nella valorizzazione delle politiche di concertazione tra Stato e Regioni, e, conseguentemente, delle procedure e delle sedi collaborative che devono garantire un confronto leale sulla definizione delle scelte circa l’entità delle risorse e il loro impiego.

All’opposto, le vicende del regionalismo italiano degli ultimi dieci anni mostrano come le intese in Conferenza Stato-Regioni siano ormai prevalentemente limitate ad assicurare il riparto degli oneri che derivano dalla riduzione dei finanziamenti regionali, già previamente e unilateralmente disposti dallo Stato nell’*an* e nel *quantum* o alla distribuzione delle risorse per il finanziamento delle funzioni secondo criteri predeterminati dallo Stato, ora anche in relazione all’impiego delle risorse derivanti dall’attuazione del PNRR. Ciò mostra uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione, che dovrebbero sorreggere il confronto politico tra Stato e Regioni ai fini della determinazione delle risorse da distribuire tra centro e periferia in relazione alle funzioni da svolgere, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato impone agli enti territoriali incisivi obiettivi di coordinamento finanziario o determinati indirizzi di spesa nella realizzazione di politiche euro-unitarie, con effetti conformativi sull’autonomia, a meno di non ricondurre il rispetto delle competenze delle autonomie territoriali nell’impiego delle risorse tra i principi fondamentali dello Stato di diritto tutelati dal Regolamento (UE) n. 2020/2092 sulla condizionalità con riguardo al «corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio», includendovi, appunto, gli enti sub-statali<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> In questo senso, indicazioni nel contributo di E. CAVASINO, *L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea*, cit.

Ad oggi si deve pertanto osservare la mancata realizzazione del principio collaborativo tra Stato e Regioni nella distribuzione delle risorse, ormai confinata alla fase successiva alla determinazione del *quantum* delle disponibilità finanziarie, e il rischio di pregiudicare la corrispondenza tra funzioni e risorse necessarie a garantire le prestazioni essenziali.

Alla luce delle tendenze sopra prese in esame, l'impressione finale è che ciò che resta del regionalismo cooperativo sia una contrattazione sulle risorse finanziarie, rivolta a garantire, talora senza successo, i livelli essenziali. Dal canto suo, lo Stato non sempre esercita i poteri sostitutivi quando la garanzia dei diritti scende al di sotto di tale soglia, né le Regioni richiedono tale intervento a garanzia dei livelli essenziali, nonostante i recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale rivolti a garantire il funzionamento dei meccanismi sostitutivi e dei piani di rientro (sent. n. 168 del 2021).

Non deve peraltro essere trascurato che la declinazione in senso centralistico delle variabili del modello costituzionale di autonomia finanziaria caratterizza soprattutto le relazioni tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, con ciò contribuendo ad aumentare il divario tra queste ultime e le autonomie speciali. In via conclusiva, si può osservare che l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria ha colto di sorpresa un regionalismo ancora immaturo, interferendo con il già difficile processo di attuazione del Titolo V, e determinando, all'opposto, un robusto accentramento finanziario e fiscale. In un sistema a finanza ancora largamente derivata o limitatamente compartecipata, spesso combinata a vincoli di destinazione, sono anzitutto le scelte allocative del legislatore statale a condizionare il ventaglio di prestazioni che possono essere fornite dalle Regioni. I vincoli al governo delle finanze pubbliche – ora anche di rango costituzionale – consentono, infatti, allo Stato di richiamare le autonomie territoriali ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, obbligando le Regioni, in alcuni periodi, a ridurre i servizi. L'incidenza del dato finanziario, dunque, ha amplificato i problemi di governo del sistema plurilivello, determinando spesso il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali (o per difetto o – in casi più limitati – per eccesso).

In tale contesto, sarebbero necessarie politiche economiche idonee a promuovere sviluppo e investimenti per soddisfare i bisogni dei territori. In questa prospettiva si collocano gli indispensabili programmi di sostegno europei previsti su più linee di intervento: il *Next Generation Europe* (NGEU) e la sua componente principale costituita dal *Recovery Fund*, capaci di creare debito europeo di dimensioni inedite senza previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto per finanziare il PNRR.

Tanto più in periodo di crisi, ad un tempo pandemica ed economica, non sembra dunque più sufficiente affermare che lo Stato è garante dell'eguaglianza e le Regioni promotrici della differenziazione, nel ragionevole bilanciamento tra unità e autonomia. Sarebbe piuttosto necessario far valere il principio generale dello Stato costituzionale relativo al nesso tra potere e responsabilità, declinandolo nel rapporto



tra i diversi livelli territoriali di governo per assicurare un quadro delle competenze e delle disponibilità finanziarie che consenta ai cittadini di comprendere a chi siano imputabili le scelte politiche e le relative responsabilità.