



25



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI  
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

25

# SEMINARI SULLE AUTONOMIE TERRITORIALI

a cura di

Anna Alberti e Simone Pajno

SEMINARI SULLE AUTONOMIE TERRITORIALI

€ 28,00



  
JOVENE EDITORE 2024



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI  
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA



# SEMINARI SULLE AUTONOMIE TERRITORIALI

a cura di

Anna Alberti e Simone Pajno



JOVENE EDITORE 2024

Il presente volume è stato sottoposto previamente alla lettura e approvazione dei professori ordinari del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Sassari, nonché a revisione, in forma anonima, da parte di due esperti dell'area disciplinare in cui ricade la materia trattata.

Volume pubblicato con i fondi della Legge regionale n. 7 del 2007 «Promozione della Ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica in Sardegna» annualità 2020 e con il finanziamento straordinario *una tantum* annualità 2019.

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2024

ISBN 978-88-243-2844-9

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

website: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) email: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

## INDICE

<i>Presentazione</i> .....	p. VII
ANNA ALBERTI	
Riflessioni sul procedimento di revisione dello Statuto speciale della Sardegna .....	» 1
LAURA BUFFONI	
Gli «enti territoriali di area vasta» nel diritto costituzionale della Sardegna .....	» 27
ELISA CAVASINO	
L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali .....	» 59
OMAR CHESSA	
Lo Statuto speciale della Sardegna .....	» 79
MARCO CORRIAS	
Il continuo rinvio delle elezioni provinciali in Sardegna e la legge regionale n. 7 del 2021 .....	» 101
MARCO CORRIAS	
Vent'anni di transitorietà: l'utilizzo dell'art. 10 della Legge Costituzionale n. 3 del 2001 nella giurisprudenza della Consulta .....	» 123
MARCO DI FOLCO	
Brevi note ricostruttive sugli sviluppi in tema di riforma del testo unico degli enti locali .....	» 189
SIMONE PAJNO	
Spunti problematici per una storia dell'area vasta in Sardegna. L'art. 43 dello Statuto speciale e la sua eclissi .....	» 209
PIETRO LUIGI PINNA	
La prospettiva identitaria dell'autonomia speciale .....	» 241

GUIDO RIVOSACCHI

L'autonomia finanziaria tra crisi economica, pandemia e regionalismo differenziato ..... p. 267

GIUSEPPE VERDE

Le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali nell'esperienza più recente ..... » 289

*Elenco degli autori* ..... » 309

GUIDO RIVOSACCHI

## L'AUTONOMIA FINANZIARIA TRA CRISI ECONOMICA, PANDEMIA E REGIONALISMO DIFFERENZIATO

SOMMARIO: 1. La perdurante inattuazione dei principi costituzionali sull'autonomia finanziaria a vent'anni dalla riforma del Titolo V. – 2. (*Segue*): il “lato” delle spese e il “lato” delle entrate. – 3. La “reazione” rappresentata dal tentativo di rilanciare il regionalismo differenziato e le questioni poste dal suo finanziamento. – 4. Autonomia finanziaria, responsabilità e doveri di solidarietà per fronteggiare la crisi economica e la pandemia.

### 1. *La perdurante inattuazione dei principi costituzionali sull'autonomia finanziaria a vent'anni dalla riforma del Titolo V*

A vent'anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il modello costituzionale di autonomia finanziaria e tributaria è ben lungi dal trovare effettiva attuazione per conseguire gli scopi ad esso affidati: assicurare l'autonomia politica degli enti sub-statali e il finanziamento delle competenze e delle funzioni distribuite tra i diversi livelli territoriali di governo.

La disponibilità effettiva delle risorse è condizionata dalle scelte del legislatore statale poiché, come affermato dalla Corte costituzionale all'indomani della riforma del Titolo V del 2001, l'attuazione dell'art. 119 Cost. – e, più in generale, dell'intero disegno costituzionale di autonomia – richiede la necessaria premessa dell'intervento di coordinamento del legislatore statale che deve fissare non soltanto i principi a cui gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi, ma anche determinare le grandi linee del complessivo sistema finanziario e tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva degli enti<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 37 del 2004, spec. punto 5 del Considerato in diritto.

Le prescrizioni costituzionali hanno configurato il “nostro” come un modello di finanza territoriale prevalentemente “aperto” alle scelte del legislatore, pur nei limiti degli elementi prescrittivi posti dall’art. 119 Cost., a partire dai principi di autonomia di spesa e di entrata e dell’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 gli squilibri territoriali.

Da quanto detto segue che 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 siano distribuite in via preventiva e indipendente rispetto al successivo finanziamento, secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza e che la distribuzione delle risorse sia effettivamente adeguata rispetto alle funzioni, o che, all’opposto, si stabiliscano preventivamente le risorse da assegnare agli enti territoriali e solo successivamente le funzioni, parametrize 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 integralmente governate dal legislatore statale che determina l’effettivo grado di autonomia finanziaria. Basti pensare, guardando a quanto accaduto negli ultimi dieci anni, 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 statale 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) o, oggi, a come vengono “indirizzati” gli enti sub-statali nell’impiego delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d’ora in poi: PNRR).

In questo contesto, così come in ordine alla potestà legislativa e a quella amministrativa, anche sul tema della finanza e dei tributi si è prodotta una sostanziale divergenza tra le prescrizioni costituzionali e talune tendenze della legislazione e delle prassi ordinamentali.

A diritto costituzionale vigente, il principio di sussidiarietà e la corrispondenza costituzionalmente necessaria tra funzioni e risorse, rispettivamente previsti dagli artt. 118 e 119, quarto comma, Cost., dovrebbero esplicare un effetto combinato su un duplice versante. In primo luogo, le funzioni amministrative devono essere distribuite dalla legge statale e da quella regionale negli ambiti di rispettiva competenza e conformate nei loro aspetti qualitativi e quantitativi, privilegiando il livello di governo adeguato<sup>2</sup>, così sostituendo la sussidiarietà al criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi e, conseguentemente, all’interesse nazionale<sup>3</sup>. Se integralmente governata dalla sussidiarietà e dal giudizio di adeguatezza, la distribuzione delle funzioni non dovrebbe essere preventivamente condizionata dalla disponibilità delle risorse. In secondo luogo, posto il

---

<sup>2</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 303 del 2003; 43 e 196 del 2004; nonché Corte cost., sentt. nn. 235 del 2009, 232 del 2011 e 144 del 2014. Si vedano anche le sentenze in cui la Corte effettua il giudizio di adeguatezza prima della c.d. chiamata in sussidiarietà: cfr. Corte cost., sentt. nn. 6 del 2004; 151, 242 e 383 del 2005; 347 del 2007; 121 del 2010; 165 del 2011. In dottrina, per lo sviluppo di questa prospettiva, cfr. S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di Diritto dell’ambiente, I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, a cura di S. GRASSI, M.A. SANDULLI, II, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 405 ss.

<sup>3</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 43 e 196 del 2004; nonché Corte cost., sentt. nn. 235 del 2009, 232 del 2011 e 144 del 2014. Valorizza la prospettiva qui accolta, in relazione ad alcuni di questi orientamenti giurisprudenziali, S. PAJNO, *Le “zone a burocrazia zero” tra principio di sussidiarietà, motivazione della legge e livelli essenziali delle prestazioni. Traendo spunto dalla sent. n. 232 del 2011* (30 novembre 2011), in *Federalismi.it*, 3/2011, spec. pp. 7 ss.

principio di necessaria corrispondenza tra le prime e le seconde, all'allocazione delle funzioni tra gli enti sub-statali deve seguire l'integrale finanziamento delle stesse<sup>4</sup>.

Nonostante l'art. 118, primo comma, Cost. prescriva che debbano essere distribuite secondo sussidiarietà – anche per effetto del meccanismo introdotto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003, poi costantemente ribadito<sup>5</sup> –, larga parte delle funzioni amministrative è ancora affidata all'amministrazione centrale, sicché il principio di connessione tra funzioni e risorse non è stato misurato partendo dal riordino del centro né con i primi trasferimenti di funzioni a Costituzione invariata (1972, 1977, 1997-98)<sup>6</sup>, né, nella fase successiva alla riforma del Titolo V, con la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Le risorse sono state quindi trasferite *senza* tenere sempre adeguatamente conto di quante funzioni siano effettivamente svolte dagli enti sub-statali<sup>7</sup>.

A quanto detto deve aggiungersi che l'autonomia finanziaria regionale è storicamente limitata 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 veniva conseguentemente

---

<sup>4</sup> Su cui cfr. F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2014, spec. pp. 44 ss. e pp. 304 ss. (per le linee evolutive della finanza territoriale italiana); G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4/2019.

<sup>5</sup> Dalla sent. n. 6 del 2004 alla sent. n. 61 del 2018.

<sup>6</sup> Anche le c.d. leggi Bassanini, momento più significativo di valorizzazione dell'autonomia, posposero il riordino del centro al conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali, pur prevedendo una significativa riorganizzazione dell'amministrazione centrale, anche mediante la soppressione e la fusione di ministeri.

<sup>7</sup> Sul punto, cfr. già M. CARLI, *La finanza regionale dopo il D.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1979, pp. 39 ss., spec. pp. 44 ss.

affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie venivano confinate a una dimensione irrilevante<sup>8</sup>. Tutto 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 e limitando, ora come in origine, la facoltà di identificare le funzioni per realizzare *proprie politiche*.

L'esigua consistenza dell'autofinanziamento regionale e la netta prevalenza di trasferimenti erariali rende 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 politica e finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo<sup>9</sup>.

Rispetto a questo quadro di riferimento ha poi inciso la variabile decisiva capace di condizionare profondamente l'effettiva autonomia degli enti sub-statali: la funzione di coordinamento della finanza pubblica, inteso quale insieme di istituti che consentono allo Stato di garantire l'apporto delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di governo dei conti pubblici<sup>10</sup>. Nelle relazioni intergovernative tale funzione ha seguito molteplici direttrici, incidendo sugli ambiti organizzativi e funzionali delle autonomie territoriali, tanto più nella c.d. legisla-

---

<sup>8</sup> Tale risultato si poneva in sostanziale elusione del disposto costituzionale che già nella versione originaria dell'art. 119 Cost. prevedeva, sia pure soltanto per le Regioni, tributi propri e quote di tributi erariali: in questo senso, cfr. L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 852.

<sup>9</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, *Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza", Roma, 31 gennaio - 1 febbraio 1997*, Cedam, Padova, 1997, p. 16, secondo il quale tale scissione da un lato limita la possibilità di autonomia determinazione delle politiche regionali e, dall'altro lato, determina *deficit* di responsabilità politica.

<sup>10</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 147 ss.

zione della crisi economico-finanziaria degli ultimi dieci anni – ora acuita dall'emergenza sanitaria – in cui le misure di *coordinamento* sono da tempo diventate per gli enti sub-statali obblighi di *contenimento* della spesa<sup>11</sup>.

In questo contesto, diventa fondamentale assicurare risorse “certe” alle Regioni e agli enti locali quale presupposto indefettibile per coniugare autonomie territoriali, equilibri di bilancio e garanzia delle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo. A tali fini risponde, anzitutto, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.), valevole per tutti i livelli territoriali di governo, in forza del quale le risorse derivanti dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo devono consentire di «*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*». Ciò significa che l'attribuzione delle funzioni amministrative in virtù del principio di sussidiarietà non può dipendere dalla disponibilità delle risorse finanziarie. All'opposto, si deve invece muovere dalla distribuzione delle funzioni secondo sussidiarietà e adeguatezza prescindendo dai profili finanziari per quantificare soltanto successivamente le risorse spettanti agli enti sub-statali per l'efficace svolgimento delle funzioni stesse.

Tale disegno costituzionale, tuttavia, è ancora ben lungi dal trovare attuazione.

## 2. (Segue): il “lato” delle spese e il “lato” delle entrate

Le richiamate tendenze all'accentramento finanziario e fiscale non sono mutate neanche con la riforma del Titolo V del

---

<sup>11</sup> Sul punto, M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016, spec. pp. 97 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 134. Per un'analisi delle trasformazioni del parametro del coordinamento della finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale, sin dalle origini capace di «determinare il livello di autonomia finanziaria», cfr. M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 63 ss.

2001, che pure lasciava prefigurare una forte valorizzazione dell'autonomia finanziaria<sup>12</sup>, anzitutto a causa dell'inerzia del legislatore statale che non ha adeguatamente accompagnato e indirizzato l'attuazione dell'art. 119 Cost.

Distinguendo tra “lato” delle spese e “lato” delle entrate, quanto al primo e alla connessa questione del finanziamento delle funzioni, occorre anzitutto ricordare che, specie dagli anni della c.d. legislazione della crisi (2011-2014), il coordinamento finanziario può ormai esplicitarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni fraposte 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>.

L'interpretazione finalistica ed espansiva del coordinamento della finanza pubblica, intesa quale clausola trasversale nel riparto delle competenze, è stata successivamente acuita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 sul c.d. pareggio di bilancio, mediante la revisione non soltanto dell'art. 81 Cost., ma anche dell'art. 117 Cost., nella parte in cui la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» è transitata dalla competenza ripartita a quella esclusiva dello Stato, e soprattutto per effetto del comma premesso all'art. 97 Cost., che richiama *tutte* le pubbliche amministrazioni (e, quindi, tutti gli enti territoriali), in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico<sup>14</sup>. Pur affermando che gli effetti “emergenziali” della perdurante crisi economico-finanziaria non possono determinare l'alterazione dell'ordine co-

---

<sup>12</sup> Cfr., per tutti, A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 1/2003, pp. 42 ss.

<sup>13</sup> Cfr., ad esempio, A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 6/2008, pp. 1235 ss.

<sup>14</sup> Tra le tante, Corte cost., sentt. nn. 60 del 2013, 88 e 188 del 2014.

stituzionale delle competenze<sup>15</sup>, anche la Corte costituzionale ha favorito la progressiva espansione del coordinamento finanziario, imponendo forti limitazioni di spesa degli enti sub-statali<sup>16</sup>.

Sul “lato” delle entrate, le tendenze dell’ultimo decennio hanno espresso analogo disfavore nei confronti dell’autonomia. Il legislatore statale ha lasciato uno spazio molto limitato ai tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti d’imposta non già assoggettati a imposizione erariale, in favore, invece, dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall’originario al vigente Titolo V Cost.<sup>7</sup>

In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale si è costantemente mossa lungo la direttrice di armonizzare la potestà impositiva degli enti sub-statali con le esigenze di coordinamento, soprattutto nell’inerzia del legislatore rispetto alla determinazione dei principi fondamentali del sistema tributario. La Corte ha infatti costantemente affermato che, contrariamente alle altre materie di potestà concorrente<sup>18</sup>, detti principi non sono desumibili dalla legislazione esistente, perché «incorporati in un sistema di tributi governato dallo Stato»<sup>19</sup>. È soltanto con la sent. n. 102 del 2008 che i Giudici costituzionali hanno segnato limiti all’espansione della funzione di coordinamento, consentendo al legislatore statale e a quello regionale di intervenire negli ambiti di rispettiva competenza e riconoscendo che le Regioni possono istituire tributi propri «anche in mancanza di un’apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però,

---

<sup>15</sup> Cfr., ad esempio, Corte cost., sentt. nn. 148, 151 del 2012 e 99 del 2014.

<sup>16</sup> *Ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 169 e 179 del 2007; 289 del 2008; 69 del 2011; 139 del 2012; 88 del 2014; 143 del 2016.

<sup>17</sup> Cfr., ad esempio, C. CALVIERI, *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1/2013, pp. 59 ss.

<sup>18</sup> A partire da Corte cost., sent. n. 282 del 2002, spec. punto 4 del Considerato in diritto.

<sup>19</sup> Corte cost., sent. n. 37 del 2004, punto 5 del Considerato in diritto.

che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario»<sup>20</sup>.

Basti pensare a quella giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente negato che i tributi anteriori alla riforma costituzionale del 2001, originariamente disciplinati da fonti statali, ma il cui gettito è riservato alle autonomie, possano essere considerati tributi propri<sup>21</sup>. All'opposto, il quadro normativo segna un significativo sottodimensionamento dei tributi propri 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>22</sup>. Né, sotto questo profilo, il processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 – su cui ha peraltro negativamente inciso il deflagrare della crisi economico-finanziaria del 2011 – e le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di autonomia tributaria regionale, pur prevedendo la trasformazione di alcune forme di prelievo statale in tributi propri regionali, hanno prodotto gli effetti attesi. Infatti, anche quando, a far data dal 1° gennaio del 2013, si è effettivamente compiuto l'“abbandono” dei relativi presupposti di imposta da parte dello Stato, sui tributi divenuti a tutti gli effetti propri dell'ente territoriale<sup>23</sup> è stato comunque consentito allo Stato di legiferare. Emblematico, al riguardo, il caso dell'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), che era stato qualificato

---

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 102 del 2008, punto 5.1 del Considerato in diritto. Sul punto, v., ad esempio, S. LA PORTA, *Una sola materia (il sistema tributario), due legislazioni esclusive. Brevi riflessioni sul concetto di “tributi propri” regionali*, in *Rivista AIC*, 3/2012, p. 7.

<sup>21</sup> Cfr., in maniera significativa, Corte cost., sentt. nn. 296, 297 e 311 del 2003.

<sup>22</sup> Si pensi all'imposta sulla raccolta dei tartufi della Regione Veneto, istituita da una legge regionale del 1988 e successivamente soppressa a causa dell'esiguità dell'introito rispetto ai costi di gestione amministrativa.

<sup>23</sup> Tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale; imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo; imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile; tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali; tasse sulle concessioni regionali; imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

come tributo proprio regionale non soltanto dal legislatore, ma dalla stessa Corte costituzionale<sup>24</sup>, la cui disciplina è stata invece successivamente ricondotta alla potestà statale di coordinamento della finanza pubblica, nonché a titoli di competenza esclusiva dello Stato<sup>25</sup>.

Pertanto, il potenziamento dei tributi propri regionali – previsto dall’art. 7 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che impone, a far data dal 1° gennaio 2013, la “rinuncia” da parte dello Stato ai tributi propri derivati indicati dalla norma in parola e la conseguente trasformazione degli stessi in tributi propri in senso stretto – è rimasto in larga parte sulla carta. È quindi ben lungi dal compiersi il percorso da un lato di potenziamento dei tributi propri degli enti territoriali e, dall’altro lato, di convergenza verso i costi e i fabbisogni *standard* degli enti territoriali stessi<sup>26</sup>.

In definitiva, non sono state ancora garantite le condizioni idonee ad assicurare l’effettiva autonomia tributaria regionale e locale che possono essere individuate nell’esistenza di ambiti della potestà impositiva adeguati alle esigenze di differenziazione costituzionalmente previste e nella limitazione delle interferenze statali sui tributi regionali<sup>27</sup>.

A tali difficoltà, si aggiungono ulteriori e connessi problemi nel processo di attuazione dell’art. 119 Cost., dovuti alla mancata attuazione di alcuni istituti fondamentali del Titolo V Cost. Basti pensare, a tacer d’altro, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in alcuni comparti tardivamente individuati o ancora non determinati o individuati in maniera disomogenea e frazionata rispetto a quanto presupponeva la riforma del 2001; o, ancora, all’individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali non ancora organicamente

---

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 18 del 2013.

<sup>25</sup> Corte cost., sent. n. 13 del 2015.

<sup>26</sup> Cfr. F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2012, pp. 7 e 21.

<sup>27</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni* (luglio 2016), [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

determinate, ma individuate in maniera incompleta dall'art. 19 del decreto-legge n. 95 del 2012 per gli enti locali e dall'art. 1, commi 85-86, della legge n. 56 del 2014 per le province.

Dall'incertezza dell'assetto dei livelli essenziali e delle funzioni amministrative affidate ai diversi enti sub-statali discende la difficoltà di assicurare adeguate forme di finanziamento e il principio della connessione tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.); principio da ritenersi invece costituzionalmente necessario, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>28</sup>.

In conclusione, la finanza territoriale continua ad essere in larghissima parte derivata o limitatamente compartecipata. Tutto ciò limita l'autoidentificazione delle funzioni da parte delle Regioni e mortifica l'esercizio delle loro funzioni legislative e amministrative.

### 3. *La "reazione" rappresentata dal tentativo di rilanciare il regionalismo differenziato e le questioni poste dal suo finanziamento*

In questo contesto, è difficile sfuggire all'impressione che il recente tentativo di alcune Regioni di "rilanciare" il c.d. regionalismo differenziato, previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., non possa essere interpretato come reazione alla c.d. legislazione della crisi che ha determinato un robusto accentramento delle competenze, della finanza e del fisco<sup>29</sup>, capace di «deresponsabilizzare il potere politico», con il rischio di abbandonare il «modello costituzionale di pluralismo istituzionale e paritario che era già alla base della riforma del 2001»<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr., tra le tante, Corte cost., sentt. nn. 188 del 2015; 10 del 2016; 137 del 2018 e 155 del 2020.

<sup>29</sup> In questo senso, le significative considerazioni di S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi* (4 marzo 2020), in *Federalismi.it*, 5/2020, pp. 95 ss.

<sup>30</sup> Così, F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rassegna tributaria*, 2/2019, pp. 240 ss. (cui appartengono le espressioni virgolettate), secondo il quale

Sotto questo profilo, anche il c.d. regionalismo differenziato sembra riflettere i nodi pendenti della questione finanziaria e della mancata certezza delle relazioni finanziarie tra centro e periferia. Al riguardo, si può anzitutto osservare che esso *non* può essere strumento utilizzato per ottenere *maggiori risorse finanziarie* dallo Stato, né per ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (*soltanto alcune*) Regioni<sup>31</sup>. 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)<sup>32</sup>; *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<sup>33</sup>.

---

l'istituto qui in esame potrebbe rappresentare l'unico strumento a disposizione delle Regioni per «uscire dal tunnel in cui sono entrati il principio autonomistico e quello di sussidiarietà» (ivi, p. 242). La stessa prospettiva è ripresa e sviluppata da A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Marsilio, Venezia, 2020, *passim*, spec. pp. 197 ss.

<sup>31</sup> In questa prospettiva, cfr., tra i tanti, I. RUGGIU, *Il “ritorno” del principio di competenza?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008, pp. 106 ss. e pp. 118 ss., secondo la quale, come emerge dal quadro comparatistico, le richieste di asimmetria indicherebbero «un'insofferenza [degli enti sub-statali] verso una collaborazione abbandonata» e apparirebbero «strumentalmente connesse ad una battaglia per le risorse» rivolta ad «ottenere maggiori trasferimenti finanziari dal centro» (cors. ns.).

<sup>32</sup> Sul punto, cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* (novembre 2017), in *www.issirfa.cnr.it*.

<sup>33</sup> La preoccupazione che il regionalismo differenziato possa comportare costi aggiuntivi per lo Stato, invertendo la necessaria correlazione tra funzioni e risorse, è avvertita per primo da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., pp. 121 ss.

Ferma restando questa cornice di riferimento, desumibile dalla necessaria coerenza del disegno di differenziazione con i principi posti dall'art. 119 Cost. a cui l'art. 116, terzo comma, Cost. espressamente rinvia, si pone la questione di come assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti sub-statali, secondo quanto prescritto dall'art. 119, quarto comma, Cost. A tale disposizione costituzionale deve essere infatti riconosciuta una portata precettiva generale<sup>34</sup>, estensibile anche alla prospettiva del regionalismo differenziato.

Nel caso in cui si decidesse di procedere con le intese *ex art.* 116, terzo comma, Cost., si può in questa sede soltanto accennare alle possibili soluzioni per il finanziamento del c.d. regionalismo differenziato, in relazione a quanto sopra detto sull'autonomia finanziaria e sui "vincoli di sistema" che devono essere necessariamente garantiti.

Un primo aspetto che deve essere considerato è proprio quello relativo all'esigenza costituzionalmente imposta di assicurare il principio di correlazione tra funzioni e risorse, giusto il disposto dell'art. 119, quarto comma, Cost. Da questo punto di vista, deve essere osservato che non è affatto scontato che il trasferimento di funzioni alla Regione beneficiaria della legge di differenziazione, a cui deve seguire il trasferimento di adeguate

---

<sup>34</sup> Sulla portata del principio costituzionale della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse affidate ai diversi livelli territoriali di governo, assunto quale "architrave" del Titolo V, cfr. G. RIVOCCHETTI, *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, pp. 366 ss.; nonché F. GUILLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, cit., spec. pp. 44 ss. e pp. 304 ss. (per un'analisi delle linee evolutive della finanza territoriale italiana); G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista AIC*, 4/2015, pp. 2 ss.; B. CARAVITA, *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza dell'amministrazione* (22 giugno 2018), in *Federalismi.it*, 2/2018, spec. pp. 11 ss.; G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, cit.; S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, (22 marzo 2023), in *Federalismi.it*, 7/2023, pp. 206 ss.

risorse, sia operazione sempre finanziariamente neutrale, nel senso che, alle risorse trasferite alla Regione, corrisponda necessariamente un risparmio di pari ammontare per lo Stato. In effetti, l'amministrazione centrale è tenuta a continuare a svolgere determinate funzioni per le altre Regioni, sicché gli effetti delle scelte devolutive *ex art.* 116, terzo comma, Cost. potrebbero rivelarsi non necessariamente un «gioco a somma zero»<sup>35</sup>, per lo meno in ordine alle funzioni che lo Stato svolge unitariamente per l'intero ordinamento, così comportando il rischio di aggravare i costi organizzativi e la spesa statale complessiva<sup>36</sup>.

Tanto premesso, piuttosto che utilizzare l'ipotetica leggequadro di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. per dettare una disciplina uniforme sulle modalità di finanziamento delle funzioni trasferite sembrerebbe preferibile ricorrere ad una modellistica differenziata delle modalità di finanziamento connesse alle scelte devolutive, lasciando, cioè, tali opzioni alle singole leggi di differenziazione di volta in volta adottate. Infatti, anche a prescindere dalla presumibile inidoneità della leggequadro *ordinaria* a vincolare la disciplina contenuta nella legge

---

<sup>35</sup> Riprendendo l'espressione utilizzata da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., pp. 121 ss., che, estendendo l'applicazione del principio costituzionale della correlazione tra funzioni e risorse anche allo Stato, paventa il rischio di possibili «sovra-costi organizzativi» conseguenti alle scelte devolutive così distinguendo le funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento in base alla possibile incidenza sulla spesa dello Stato: «funzioni svolte dall'amministrazione periferica dello Stato», «funzioni svolte all'amministrazione centrale dello Stato con riferimento al territorio della singola Regione richiedente», «funzioni svolte dall'amministrazione centrale unitariamente per l'intero ordinamento», «funzioni attualmente attribuite ad enti subregionali», «funzioni "nuove", create appositamente dalla legge di differenziazione». Tale A. pone quindi in rilievo come soltanto per alcune di esse l'incremento della spesa (e della conseguente dotazione finanziaria) regionale potrebbe essere compensato da una riduzione della spesa statale di pari ammontare.

<sup>36</sup> In questa prospettiva, cfr. A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, svoltasi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, reperibile al sito [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it), spec. pp. 11 ss.

*rinforzata* di approvazione delle intese, queste ultime sembrano le sedi meglio idonee ad adeguare le dotazioni finanziarie alla varietà di assetto e alla diversa incidenza delle competenze singolarmente affidate alle Regioni beneficiarie del disegno negoziato di differenziazione.

In secondo luogo, anche nella determinazione delle opzioni in ordine al finanziamento del regionalismo differenziato andrebbero rafforzati i principi collaborativi. A tali fini, potrebbero rivelarsi di particolare utilità le sedi e le procedure collaborative garantite dal c.d. sistema delle Conferenze, entro cui erano già stati iscritti gli organi di raccordo sul piano della finanza pubblica sperimentati nel processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale (Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente della finanza pubblica).

Venendo alla scelta degli strumenti di finanziamento collegati alle opzioni devolutive, le soluzioni potrebbero variare, purché siano esse riconducibili agli istituti previsti dall'art. 119 Cost. Da questo punto di vista, stante il principio 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 e in assenza di presupposti impositivi "liberi" su cui le Regioni richiedenti possano istituire nuovi tributi propri, sembrerebbero rimanere disponibili soltanto gli strumenti di finanziamento costituiti dai tributi propri "derivati", istituiti e disciplinati con legge statale il cui gettito è destinato alle Regioni<sup>37</sup> e dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale. I primi presentano il limite di dipendere integralmente dalle scelte del legislatore statale che quindi, in estrema ipotesi, modificando unilateralmente la disciplina dei tributi destinati al finanziamento delle funzioni acquisite dalle Regioni, potrebbe "condizionare finanziariamente" in via successiva le scelte devolutive espresse nella legge di differenziazione approvata *ex art.* 116,

---

<sup>37</sup> Cfr. l'art. 7 della legge n. 42 del 2009.

terzo comma, Cost., con possibile pregiudizio delle competenze negoziate.

Quindi, pur appearing in linea con gli strumenti previsti dall'art. 119 Cost. sia la scelta di ricorrere a tributi propri "derivati" sia quella di garantire alle Regioni beneficiarie della legge di differenziazione un incremento delle compartecipazioni, quest'ultimo strumento appare meglio idoneo a soddisfare i profili organizzativi e funzionali che costituzionalmente connotano l'autonomia differenziata.

A questi profili in ordine alla scelta delle compartecipazioni come strumento di finanziamento si collega l'ulteriore questione relativa alla possibilità di ricondurre all'istituto in parola anche le c.d. "riserve di aliquota" (o "aliquote riservate"), come, peraltro, era già previsto dagli "accordi preliminari" sottoscritti dal Governo Gentiloni e dalle "bozze di intesa" discusse dal primo Governo Conte.

Per "riserva di aliquota" si deve intendere la devoluzione alle Regioni di una quota di gettito di un tributo erariale unitamente alla facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo nei limiti di quanto previsto dalla legislazione statale. È indubbio che tanto le compartecipazioni quanto le riserve di aliquota garantiscano piena aderenza al principio di territorialità del tributo, espresso dall'art. 119 Cost. al fine di assicurare il legame tra il gettito del tributo e il territorio che lo ha generato e superare l'approccio centralistico che connota sin dalle origini l'assetto dei tributi nel nostro ordinamento.

Occorre però valutare se la c.d. riserva di aliquota sia assimilabile ai tributi propri o non costituisca piuttosto una *species* del *genus* compartecipazioni e, quindi, possa essere ritenuta compatibile con gli strumenti *tassativamente* previsti dall'art. 119 Cost. ai fini del finanziamento delle competenze e delle funzioni.

Stando al tenore letterale dell'art. 119, secondo comma, Cost., secondo il quale gli enti sub-statali «dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali* riferibile al loro territorio», la prescrizione costituzionale sembrerebbe a prima vista rivolta a precludere l'utilizzo delle riserve di aliquota, riferendosi

testualmente alle *sole* compartecipazioni al gettito, e dovendo quindi intendersi la mera compartecipazione al gettito di tributi erariali come istituto diverso dall'attribuzione di una frazione dell'aliquota erariale<sup>38</sup>.

Tuttavia, in assenza di indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, se si esclude, come sembra corretto, che la riserva di aliquota possa essere ricondotta ai tributi propri<sup>39</sup>, non si vede perché non si possa ritenere che la compartecipazione al gettito di tributi erariali non possa avvenire anche tramite la individuazione di una aliquota da calcolare sulla base imponibile e la sua attribuzione alla Regione: l'effetto sarebbe comunque quello di *compartecipare al gettito*<sup>40</sup>. In questa prospettiva, non potrebbe dunque escludersi un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali che consenta di ricondurre la riserva di aliquota alle compartecipazioni poiché l'effetto giuridico dell'istituto in parola è quello di determinare una compartecipazione al tributo erariale<sup>41</sup>. Da ciò seguirebbe la conformità a Costituzione della riserva di aliquota ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti sub-statali in quanto compatibile con gli strumenti di finanziamento prescritti dell'art. 119 Cost. ed essa sarebbe quindi utilizzabile anche per il finanziamento delle ulteriori competenze e funzioni acquisite *ex art.* 116, terzo comma, Cost.

Oltre che conforme a Costituzione, il ricorso a tale istituto per il finanziamento del regionalismo differenziato potrebbe anche dirsi opportuno ai fini della garanzia del legame tra tributo e

---

<sup>38</sup> In questo senso era stato interpretato dalla prevalente dottrina l'art. 119, secondo comma, Cost. all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V: cfr., ad esempio, A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, cit., pp. 67 ss.

<sup>39</sup> Per questa condivisibile puntualizzazione, cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI E G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 176.

<sup>40</sup> Così, A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., pp. 152 ss.

<sup>41</sup> In questa prospettiva, cfr. A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *op. ult. cit.*, pp. 147 ss., spec. p. 152, secondo i quali la c.d. riserva di aliquota dovrebbe essere ricondotta a *species* del *genus* compartecipazioni.

territorio. La c.d. riserva di aliquota, infatti, non garantisce alle Regioni soltanto una quota di gettito di un tributo erariale, ma anche la facoltà di modificare le aliquote per quanto attiene alla componente regionale nei limiti fissati dalla legge statale, così garantendo da un lato una maggiore manovrabilità del tributo e, dall'altro lato, risorse maggiormente "certe" per gli enti sub-statali in relazione alle competenze devolute in quanto, contrariamente alle compartecipazioni, insensibile rispetto a eventuali modifiche delle aliquote dei tributi erariali<sup>42</sup>.

#### 4. *Autonomia finanziaria, responsabilità e doveri di solidarietà per fronteggiare la crisi economica e la pandemia*

Allargando lo sguardo alle tendenze che si sono manifestate nell'ultimo decennio nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, l'impressione finale è che l'aggravarsi della crisi economica e la sopravvenuta crisi pandemica abbiano interferito con il già difficile processo di attuazione del Titolo V Cost., determinando, all'opposto, un robusto accentramento delle competenze e della gestione delle risorse<sup>43</sup>.

In un sistema a finanza ancora largamente derivata in cui lo Stato controlla le variabili che condizionano l'attuazione del modello costituzionale sopra preso in esame 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 consentono, infatti, allo Stato di imporre limiti di spesa alle autonomie territoriali, obbligando le Regioni a ridurre i servizi. L'incidenza del dato finanziario, dunque, non soltanto non ha consentito agli enti sub-statali di identificare le funzioni per sviluppare vere e proprie politiche sulle

---

<sup>42</sup> Sul punto, v. ancora A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., p. 149.

<sup>43</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSACCHI, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus* (30 dicembre 2020), in *Diritti regionali*, 3/2020, pp. 637 ss.

prestazioni da fornire, ma ha amplificato i problemi di governo del sistema plurilivello, determinando spesso il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali e i diritti costituzionali.

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 al fine di pervenire ad un meglio definito quadro delle competenze e delle disponibilità finanziarie che consenta ai cittadini di comprendere a chi siano imputabili le scelte politiche e le relative responsabilità.

In questo contesto, colpisce che non abbia ancora trovato attuazione l'art. 119 Cost., norma – ora come in origine – largamente condivisa dalle forze politiche, tanto da non essere mai stata messa in discussione nei numerosi progetti di riforma susseguitisi dal 2001 ad oggi. Non sono invece pochi gli istituti ancora inattuati previsti dalle norme costituzionali al fine di consentire il pieno funzionamento del sistema di finanziamento prefigurato dal Titolo V a causa dei rinvii e delle contraddizioni della legislazione finanziaria statale degli ultimi quindici anni.

Guardando ai recenti interventi del legislatore statale, basti pensare che l'art. 1, comma 788, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023) ha disposto l'ennesimo “rinvio” del processo di attuazione del federalismo fiscale, differendo al 2027, dopo precedenti differimenti, i termini del decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di rideterminazione dell'addizionale IRPEF a favore delle Regioni a statuto ordinario, rideterminazione della compartecipazione all'IVA, soppressione dei trasferimenti dello Stato alle Regioni, istituzione del fondo perequativo<sup>44</sup>; termini che

---

<sup>44</sup> Cfr. l'art. 1, comma 788, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023).

– è bene ricordare – erano originariamente fissati a quasi quindici anni prima (sig!), cioè al 2013. O, ancora, si pensi al PNRR che, all’opposto, nel paragrafo dedicato al federalismo fiscale, prevede azioni dirette all’attuazione della legge n. 42 del 2009 per ottimizzare l’allocazione delle risorse tra gli enti territoriali entro il termine di attuazione del Piano stesso, e cioè entro il 2026.

Quanto detto dovrebbe imporre a Governo e Parlamento una ben definita opzione o nel senso della piena attuazione alle prescrizioni costituzionali o, all’opposto, se le prassi legislative talvolta contrastanti con alcuni dei precetti dell’art. 119 Cost. fossero ritenute “sintomo” della inadeguatezza di quest’ultimo, nel senso – non auspicato da chi scrive – 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 precetti della Costituzione e talune tendenze della legislazione finanziaria, anche al fine di salvaguardare la prescrittività costituzionale.

Quanto alla garanzia delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni distribuite tra i diversi livelli territoriali di governo, nella perdurante inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria e alla stregua dell’interpretazione “centralistica” delle variabili sopra prese in esame (finanza ancora largamente derivata e incisivo coordinamento finanziario), soltanto il legislatore statale potrebbe trasferire alle Regioni le risorse necessarie alle prestazioni ad esse affidate.

La soluzione andrebbe quindi ricercata nella valorizzazione delle politiche di cooperazione 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 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 predetermi-

nati dallo Stato, ora anche in relazione all'attuazione del *Recovery plan*. 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 finisce, invece, per imporre agli enti territoriali incisivi obiettivi del coordinamento finanziario o determinati indirizzi di spesa nella realizzazione di politiche euro-unitarie, con effetti conformativi sull'autonomia.

Nonostante l'incisiva compressione della loro autonomia, le Regioni hanno comunque tentato di attenuare l'impatto della crisi economica del 2010-2011, cercando di limitare la contrazione dei servizi e delle prestazioni offerte. Successivamente, la diminuzione delle risorse ha precluso agli enti sub-statali non soltanto l'innalzamento del livello di tutela dei diritti, ma anche la realizzazione di politiche di mantenimento della qualità dei servizi.

In questo contesto, si spiega quanto le Regioni siano state colte impreparate dalla pandemia soprattutto sul piano dell'organizzazione e della provvista finanziaria.

Se le forme di collaborazione tra Stato e Regioni non hanno adeguatamente funzionato di fronte all'emergenza, le cause non sono tanto da ricercare nell'inadeguatezza del Titolo V Cost., ma nella mancanza di sedi capaci di realizzare "a monte" – e cioè in Parlamento e nel procedimento legislativo – la cooperazione tra i diversi livelli territoriali di governo interessati dai provvedimenti da adottare. Di fronte all'emergenza sanitaria né le Regioni né lo Stato si sono sempre 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 quasi mai 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.

Alla luce delle tendenze sopra prese in esame, 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.

In tale contesto si collocano oggi gli indispensabili programmi di sostegno europei previsti su più linee di intervento: *Next Generation Europe* (NGEU), più noto in Italia con il nome della sua componente principale, il *Recovery Fund*, già previsto a fine maggio 2020 dalla Commissione, sostenuto dal Parlamento europeo, che costituisce il primo programma di interventi capace di creare debito europeo di dimensioni inedite senza previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto, rivolto a finanziare “Programmi nazionali per la ripresa e la resilienza”, integrati nella programmazione di bilancio europea (Quadro di finanziamento pluriennale 2021-2027).

Al riguardo, occorre precisare che tra i principali criteri per il monitoraggio sia sulla concessione, sia sul prosieguo del finanziamento dei programmi nazionali sono espressamente richiamate le specifiche raccomandazioni annualmente rivolte agli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, sicché dagli interventi europei dipende in buona parte la “tenuta” delle misure di sostegno all'economia già votate in *extra-deficit* dal Parlamento nazionale per fronteggiare la pandemia e l'emergenza economica.

Si tratta, quindi, di risorse irrinunciabili per rilanciare politiche economiche capaci di favorire l'uscita dalla crisi, promuovere sviluppo e investimenti al fine di colmare i divari territoriali e incentivare la coesione economica e sociale. La condizione necessaria, però, è che in relazione all'impiego di tali fondi siano rispettate le prescrizioni costituzionali rivolte a garantire l'adeguato coinvolgimento degli enti sub-statali nelle scelte relative all'impiego delle risorse stesse per soddisfare i bisogni dei territori, adempiere i doveri di solidarietà e garantire l'effettività dei diritti.

## ELENCO DEGLI AUTORI

ANNA ALBERTI

*Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Sassari*

LAURA BUFFONI

*Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Sassari, Dipartimento di Giurisprudenza*

ELISA CAVASINO

*Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Palermo*

OMAR CHESSA

*Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Sassari*

MARCO CORRIAS

*Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Sassari*

MARCO DI FOLCO

*Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma "Tor Vergata"*

SIMONE PAJNO

*Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Sassari*

PIETRO LUIGI PINNA

*Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Sassari*

GUIDO RIVOSECCHI

*Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Padova*

GIUSEPPE VERDE

*Professore ordinario in Diritto costituzionale nell'Università di Palermo*

Finito di stampare  
nell'aprile 2024  
PL Print - Napoli