



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

1 A G O S T O 2 0 2 2

Il principio di corrispondenza tra
funzioni amministrative e risorse
finanziarie a vent'anni dalla riforma del
Titolo V

di Giovanni Boggero

Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent'anni dalla riforma del Titolo V*

di Giovanni Boggero

Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il lavoro indaga origini e sviluppo della garanzia costituzionale di adeguata connessione tra funzioni assegnate e risorse disponibili degli enti territoriali. Il sindacato di adeguatezza sulle scelte allocative è il frutto di una recente elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale che, abbandonata la tradizionale deferenza nei confronti del legislatore del bilancio, prende le mosse da una particolare interpretazione dell'art. 119, co. 4 Cost. In assenza di indicatori di costo e di fabbisogno per lo svolgimento di tutte le funzioni amministrative, specie dopo l'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale n. 1/2012, la Corte ha adattato il proprio scrutinio di ragionevolezza per accertare un "eccesso di potere" del legislatore, laddove esso non si conformi ai vincoli istruttori di natura amministrativo-contabile. Il rispetto di tali vincoli di natura procedurale, più che di criteri quantitativi o parametri economico-finanziari, permette alla Corte di valutare l'adeguatezza dell'allocazione delle risorse e assicura un bilanciamento di tale interesse con la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il coinvolgimento degli enti territoriali e la garanzia del nucleo essenziale dei diritti fondamentali.

Title: The principle of correspondence between administrative functions and financial resources 20 years after Title V reform

Abstract [En]: This article explores the origins and the development of the constitutional principle of concomitant financing in the Italian constitutional legal order. Article 119, para. 4 IC sets out that administrative tasks shall always be coupled with the necessary resources to carry them out properly. This principle has been used over time by the Italian Constitutional Court to inquire into the lawfulness of state or regional budget allocation of resources. In particular, the Court has declared financial legislation null and void as long as it does not comply with a series of procedural requirements of an accounting nature as set forth by ordinary legislation. These requirements force the legislature to justify its own choices on the allocation of resources and thus to be held accountable to the electorate while enacting a new piece of legislation. Justification by the legislature occurs by striking a reasonable balance between the different constitutional interests at stake, namely the balanced budget rule, loyal co-operation between State and territorial authorities and protection of the core of fundamental rights.

Parole chiave: relazioni finanziarie; ragionevolezza; bilancio; funzioni amministrative; istruttoria finanziaria

Keywords: concomitant financing; constitutional law; budgetary process; reasonableness, financial resources

Sommario: 1. Introduzione. 2. Dalla clausola di cd. autosufficienza finanziaria alla corrispondenza tra funzioni e risorse sulla base di indicatori di costo e fabbisogno. 3. Dalla corrispondenza tra funzioni e risorse sulla base di indicatori di costo e fabbisogno alla corrispondenza sulla base di vincoli procedurali di natura amministrativo-contabile. 4. Profili applicativi speciali: la corrispondenza tra funzioni e risorse nel procedimento di realizzazione del regionalismo differenziato *ex art. 116, co. 3 Cost.* 5. Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Introduzione

Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse assegnate a un ente pubblico per esercitarle costituisce l'architrave su cui si dovrebbe reggere il sistema di finanziamento degli enti territoriali prefigurato dall'art. 119 Cost., tanto nella sua versione originaria (co. 2), quanto, soprattutto, in quella novellata nel 2001 (co. 4)¹. Si tratta, infatti, di un presidio indispensabile a tutela dell'autonomia economico-finanziaria di Regioni ed enti locali nei loro rapporti con lo Stato, oltretutto in quelli reciproci di enti territoriali costitutivi della Repubblica; un principio che, tuttavia, nonostante il suo formale riconoscimento costituzionale, è stato a lungo trascurato nella pratica delle relazioni finanziarie ispirate al decentramento. Nell'ambito di un dibattito sul rendimento e sull'effettiva attuazione della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, occorre, allora, mettere alcuni punti fermi sulle acquisizioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale circa i vincoli recati da tale principio al potere legislativo di Stato e Regioni in materia finanziaria e di bilancio.

2. Dalla clausola di cd. autosufficienza finanziaria al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse sulla base di indicatori di costo e fabbisogno

La dottrina giuspubblicistica è solita ricavare il principio *de quo* a partire dall'art. 119, co. 4 Cost., secondo cui le risorse derivanti da tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dalle risorse del fondo perequativo ordinario consentono agli enti territoriali costitutivi della Repubblica di finanziare in via integrale le funzioni pubbliche loro attribuite. Prima di riferirsi al concetto, squisitamente relazionale, di corrispondenza tra funzioni e risorse, la disposizione *de qua* è stata, però, innanzitutto associata al concetto assai più ambiguo di "autosufficienza finanziaria", un concetto in base al quale, a prescindere dalla tipologia di fonte d'entrata da cui provengono le risorse – se del caso, quindi, anche da trasferimenti specifici diversi da quelli previsti dai fondi perequativi e tipici di un sistema a finanza derivata che, in teoria, la Costituzione novellata e le sue disposizioni attuative imporrebbero definitivamente di superare – queste ultime debbono assicurare il finanziamento di tutte le spese connesse allo svolgimento delle funzioni amministrative proprie o conferite a un ente territoriale. A partire dalla combinazione delle predette fonti di entrata, gli enti territoriali non dovrebbero, cioè, manifestare ulteriori esigenze di fabbisogno per il finanziamento delle funzioni loro attribuite.

¹ Cfr. già in dottrina: B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, 2009, 154; D. IMMORDINO, *Autonomia finanziaria, sussidiarietà e strumenti della leale collaborazione. L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, Le Regioni n. 2-3/2011; G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in: Rivista AIC, n. 3/2019, 256, 260; G. GARDINI – C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022, 470-471; L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, Torino, 2015, 204; S. PIPERNO, *La finanza decentrata in Italia*, Bologna, 2013, 49-53; 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, n. 4/2019, 339 e sgg.

La prima questione che si è posta all'attenzione dell'interprete è se detta autosufficienza fosse da predicare in relazione all'insieme di enti territoriali costitutivi della Repubblica, *rectius* a ciascun comparto (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) ovvero a ogni ente territoriale singolarmente considerato.² Mentre nel primo caso l'entità complessiva delle entrate avrebbe dovuto meramente eguagliare il totale delle spese regionali o locali (e delle spese statali connesse alle funzioni da trasferire), nel secondo, in maniera assai più ambiziosa, una combinazione delle fonti di entrata individuate dall'art. 119 Cost. avrebbe dovuto finanziare integralmente i livelli di spesa di ciascun ente territoriale.³

In questa seconda ipotesi interpretativa, stando ad autori come Giarda, la necessità di soddisfare l'autosufficienza finanziaria degli enti territoriali avrebbe, però, compromesso gli altri principi stabiliti dai commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost., tra cui quello della compartecipazione al gettito di tributi riferibili al territorio di ciascun ente territoriale e della minore capacità fiscale per abitante come criterio perequativo. Una tale lettura della clausola di cd. autosufficienza si deve a un'interpretazione letterale della nozione di "finanziamento integrale", tale cioè da richiedere un livellamento dell'assetto della finanza pubblica, a prescindere dalla situazione finanziaria di ciascun ente territoriale, fenomeno tipico, in realtà, del sistema di relazioni finanziarie che la legge di revisione costituzionale n. 3/2001 avrebbe inteso mutare. Se riferita a ogni ente territoriale, l'integralità del finanziamento avrebbe in sostanza dovuto essere totale e completa, non manchevole di alcun elemento necessario a coprire tutti i costi effettivi di qualsiasi funzione da esercitare; all'esito della rigida applicazione di siffatto principio, tutti gli enti territoriali si sarebbero, pertanto, visti garantire i propri livelli attuali di spesa sulla base di un criterio non dissimile da quello storico, finendo così per essere posti tutti su uno stesso piano o, meglio, in una posizione di relativo vantaggio dell'uno rispetto all'altro basato esclusivamente sul livello di spesa raggiunto in passato. Una tale lettura del principio di autosufficienza finanziaria avrebbe, perciò, impedito di ragionare di corrispondenza tra funzioni e risorse in termini di congruità e adeguatezza, obliterando ogni criterio di virtuosità e responsabilità sotteso ai commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost.

In realtà, diversamente da quanto sosteneva Giarda, non è detto che una impostazione interpretativa che faccia leva sull'integralità del finanziamento per i singoli enti, anziché per il loro insieme, contraddica ogni considerazione di efficienza e responsabilità. La clausola di cd. "autosufficienza finanziaria" va, semmai, preliminarmente letta e temperata con gli anzidetti principi di cui all'art. 119 Cost. Innanzitutto, l'autosufficienza è solo apparentemente tale: l'art. 119, co. 5 Cost. relativizza fin da subito la costruzione dell'art. 119, co. 4 Cost. fondata su un paradigma così concepito, dal momento che prescrive interventi e

² Sull'ambiguità della formulazione e sulla preferibilità della prima ipotesi interpretativa si veda: P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119*, in: *Le Regioni*, n. 6/2001, 1441-1442.

³ S. GAMBINO, *Principio di eguaglianza come limite al federalismo fiscale*, in: S. Gambino, G. D'Ignazio, E. Jorio (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, 2009, 297.

risorse aggiuntivi per rimuovere squilibri socio-economici o garantire diritti della persona per alcune categorie di enti territoriali che, in tutta evidenza, non hanno potuto essere tenuti in considerazione attraverso i canali ordinari. L'autosufficienza finanziaria dell'art. 119, co. 4 Cost. non può quindi essere predicata in termini assoluti, pena l'inservibilità del successivo art. 119, co. 5 Cost.

Allo stesso modo, essa non può essere postulata nemmeno in termini statici, ma richiede, semmai, di essere osservata in una logica dinamica che tenga conto dei criteri che strutturano il meccanismo di finanziamento ordinario delle funzioni predicato dall'art. 119, co. 2 e co. 3 Cost. In assenza di un esplicito richiamo costituzionale a indicatori che «*promuovano condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni*» (nuovo art. 119, co. 4 in base al d.d.l. Renzi-Boschi),⁴ è comunque possibile ricavarne in via implicita la necessità costituzionale a partire dall'art. 119 Cost. vigente che, pur non disegnando un preciso sistema di relazioni finanziarie, fornisce pur sempre alcune indicazioni su principi e criteri che dovrebbero informarlo. In particolare, solo attraverso una quantificazione di costi e fabbisogni per l'esercizio delle funzioni degli enti territoriali è possibile far salva una distribuzione delle risorse finanziarie che non sacrifichi il principio di territorialità e non azzeri, ma riduca soltanto, le differenze territoriali tra capacità fiscali.⁵

In altre parole, una volta accettato che il principio di autosufficienza finanziaria è riferito agli enti territoriali singolarmente considerati e che tale principio richiede di essere temperato con criteri di virtuosità e responsabilità individuati dalla medesima disposizione, non può che derivarne una lettura della clausola tale da richiedere una puntuale valutazione della corrispondenza tra funzioni e risorse, ossia il calcolo preliminare del costo e del fabbisogno delle funzioni pubbliche svolte dagli enti territoriali. Ciò, peraltro, implica che l'esercizio delle funzioni non possa mai essere condizionato da un ammontare dato di risorse, ma sia semmai il novero delle funzioni attribuite a un ente territoriale a condizionare lo stanziamento delle risorse necessarie a finanziarle.⁶ Il calcolo anzidetto non è richiesto nell'ottica di una autosufficienza declinata nel senso del soddisfacimento complessivo di un dato livello di spesa di un ente da individuarsi sulla base di valutazioni esclusivamente politiche. Detto ancora in altri termini, la corrispondenza tra funzioni e risorse è un concetto che può avere un significato giuridicamente rilevante soltanto nella misura in cui sia in qualche modo possibile misurare costi e fabbisogni per l'esercizio delle

⁴ A.S. 1429-A.C. 2613, G.U. 88 del 15.04.2016. Cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 194-195; A. Apostoli, M. Gorlani, S. Troilo (a cura di), *La Costituzione in movimento: la riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016, 437-438.

⁵ C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011, 84 che riprende le osservazioni di: A. BRANCASI – F. MERLONI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in: *Le Regioni*, n. 1/2009, 17-18.

⁶ Di qui, ad esempio, la definizione ai fini dell'attuazione della legge n. 42/2009, delle funzioni fondamentali di Comuni e Province da parte dell'art. 21, co. 2-4 della medesima legge. Ma si veda, in precedenza, anche l'«analisi delle funzioni» della Commissione ministeriale presieduta da Massimo Severo Giannini, cui fece seguito l'adozione del d.lgs. 616/1977. Cfr. S. SEPE, *A trent'anni dal d.p.r. 616/1977: spunti per la discussione*, in: www.astrid-online.it, n. 14/2007; S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, 57.

prime e stabilire i relativi criteri per la ripartizione delle seconde tra i diversi enti territoriali considerati; diversamente, si parlerà di autosufficienza finanziaria quale concetto puramente politico in base al quale garantire dati livelli di spesa a tutti gli enti territoriali.

Un inquadramento che ricavi il principio di corrispondenza sin qui esaminato da una particolare lettura della clausola di cd. autosufficienza finanziaria è possibile, del resto, anche dall'interpretazione dei principi e criteri direttivi della legge delega n. 42/2009. In particolare, essa stabilisce che i decreti legislativi avrebbero dovuto ispirarsi alla *«tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa»* (art. 2, co. 2 lett. p), a sua volta precisato alla lett. ii), secondo cui occorre assicurare *«tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico»* o, ancora, alla lett. t) del medesimo articolo, secondo cui un intervento sulle basi imponibili o sulle aliquote degli enti territoriali da parte dello Stato richiede, a parità di funzioni conferite, *«l'adozione di misure per la completa compensazione»* e che, laddove le funzioni siano ridotte, la compensazione andrà effettuata in misura corrispondente. In altre parole, a essere predicata è, in via generale, la *«certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite»* (art. 2, co. 2, lett. ll), ma la legge n. 42/2009 offre una interpretazione dell'autosufficienza da assicurare, innanzitutto, attraverso l'autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali (inclusi di quelli di nuova istituzione, come le Città metropolitane, cfr. art. 15); ove il gettito derivante da tributi e partecipazioni sia insufficiente, ad assicurare l'autosufficienza concorreranno le quote del fondo perequativo (art. 9).⁷

Più nello specifico, poi, la legge n. 42/2009 distingue una diversa modalità di finanziamento delle funzioni a seconda che le spese attengano all'erogazione dei LEP (art. 8, co. 1, lett. a) n. 1) e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 11, co. 1, lett. a) n. 1) oppure siano spese non riconducibili a tali ambiti (art. 8, co. 1, lett. a), n. 2 e art. 11, co. 1, lett. a), n. 2). Mentre per le prime è assicurato un finanziamento integrale del fabbisogno attraverso tributi propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi e fondo perequativo, per le seconde la legge n. 42/2009 non presenta un vincolo di questo tipo.⁸ Ad aver destato perplessità proprio con riferimento alla compatibilità con l'art. 119, co. 4 Cost. è la circostanza che le risorse derivanti dal fondo perequativo (art. 9, co. 1, lett. c) e g) non siano preordinate a integrare il fabbisogno di spesa per le funzioni extra-LEP o per le funzioni non fondamentali degli enti locali che non è stato possibile soddisfare con tributi e partecipazioni, ma soltanto a perequare le risorse sulla base delle differenze di capacità fiscale.⁹

⁷ Cfr. L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, Torino, 2015, 334.

⁸ M. CECCHETTI, *Articolo 119*, in: F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 376.

⁹ R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in: *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2008. Così anche in precedenza: F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, cit., 92; A. MORRONE, *Verso il federalismo*

Senonché, occorre osservare come il finanziamento integrale per le spese LEP è dovuto con riguardo ai fabbisogni standardizzati calcolati sulla base di costi standard delle funzioni connesse ai livelli essenziali (art. 2, co. 2, lett. f). L'integralità è, quindi, concetto relativo e non assoluto sin dal momento in cui si considerano le funzioni LEP o le funzioni fondamentali degli enti locali.¹⁰ Con riguardo alle spese cd. libere, la questione della compatibilità con l'art. 119, co. 4 Cost. si pone nella misura in cui la legge n. 42/2009 sembra derogare al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse – che, stando a un'interpretazione letterale, dovrebbe essere assicurato indistintamente per tutte le “funzioni pubbliche attribuite” – o, comunque, prevederla come ipotesi soltanto eventuale, trattandosi di funzioni il cui esercizio non è connesso all'esigenza di una garanzia uniforme dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale.¹¹ In realtà, il problema si può risolvere anche in questo caso con un'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo cui il fondo perequativo, pur non dovendo necessariamente assicurare il finanziamento di fabbisogni *standard*, ma dovendo garantire solo un finanziamento che tenga conto degli enti con minore capacità fiscale per abitante, potrà essere integrato dalle risorse aggiuntive previste dal fondo speciale dell'art. 119, co. 5 Cost., nella misura in cui tali risorse siano necessarie per assicurare che l'esercizio delle funzioni inerenti ad altri diritti della persona non sia compromesso.¹²

Del resto, non esiste alcun vincolo costituzionale che consenta di stabilire un'equazione tra finanziamento integrale e fabbisogno di spesa *standard* di cui alla legge n. 42/2009, essendo tale indicatore di riferimento – peraltro disciplinato in maniera diversa anche a seconda del comparto (d.lgs. n. 216/2010 e d.lgs. n. 68/2011) e della tipologia di funzioni considerati – soltanto uno dei tanti possibili parametri per misurare la corrispondenza tra funzioni e risorse. Pertanto, per le funzioni *extra*-LEP la relativa integralità del finanziamento può essere assicurata, se non già con la perequazione fondata sulla capacità fiscale,

fiscale?, cit., 1487; G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in: Astrid Rassegna (online), 2009, 10; G. ARACHI – A. ZANARDI, *La perequazione fiscale delle Regioni e degli enti locali*, in: M.C. Guerra – A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Bologna, 2010, 151-152.

¹⁰ Critiche sul punto sono state svolte da: L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in: Rivista del Gruppo di Pisa, 2012, 37-38.

¹¹ E. CORALI, *Federalismo fiscale e Costituzione*, Torino, 2010, 217-218 e 224.

¹² C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Diritto pubblico*, 2002, 895 sgg. e poi ancora per una più approfondita spiegazione: C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in: www.federalismi.it, n. 19/2011; G. FRANSONI – G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in: R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2370; S. PIPERNO, *La finanza decentrata in Italia*, Bologna, 2013, 104; A. ALABISO, *L'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali alla luce della riforma del titolo quinto della Costituzione: delineare i principi ispiratori, le modalità previste ed i limiti nell'attuazione*, Justowin, 2017. Analoghe argomentazioni si ritrovano in: R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in: Astrid Rassegna (online), 6-7, il quale osserva come l'art. 119, co. 4 necessiti di essere riletto alla luce della introduzione di indicatori di riferimento che promuovono l'efficienza nella gestione della spesa introdotti dalla legge n. 42/2009 e M. FOGLIA, *L'approccio standard nell'ambito dell'attuazione del cd. federalismo fiscale: tra autonomia, efficienza e tutela dei diritti e delle prestazioni essenziali*, in: Rivista del Gruppo di Pisa, 2012, 4, secondo il quale l'art. 119 Cost. non prescrive che tutte le funzioni debbano essere finanziate allo stesso modo e pertanto costi e fabbisogni standard non sono l'unico parametro per misurare il finanziamento integrale delle funzioni.

attraverso l'uso di indicatori di costo e fabbisogno alternativi rispetto a quelli previsti per il finanziamento delle funzioni inerenti ai LEP. Altra e ben diversa questione è se le metodologie utilizzate per individuare gli indicatori di costo e fabbisogno – sviluppate da SoSe S.p.A. e oggetto di validazione e monitoraggio costante da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard – siano effettivamente in grado di tenere insieme i principi di territorialità e di perequazione fondata sulla capacità fiscale o producano a loro volta squilibri e l'impossibilità di svolgimento di funzioni pubbliche e/o la garanzia dei LEP.

In ogni caso, dal momento che l'art. 119 co. 4 Cost. non predica l'osservanza di una «*rigida garanzia quantitativa*» (*ex multis* v. Corte costituzionale, sentt. nn. 220/2021, 155 e 76/2020, 83/2019), ma, come si è detto, richiede, seppur soltanto implicitamente, la previsione di indicatori di costo e fabbisogno, l'«*integralità*» del finanziamento è un principio la cui osservanza è da valutare in base al soddisfacimento delle stime derivanti dalla loro applicazione. L'«*integralità*» non può, quindi, essere calcolata in termini di esattezza matematica, sia che si tratti di garanzia dei fabbisogni ai sensi dei menzionati decreti legislativi, sia che si tratti di fabbisogni misurati secondo altri parametri. Che questa sia l'interpretazione corretta dell'art. 119, co. 4 Cost. sembrerebbe desumersi, del resto, già dall'art. 2, co. 5 della cd. legge La Loggia (n. 131/2003), nella parte in cui chiariva che la quantificazione e la ripartizione delle risorse tra livelli di governo è necessaria «*ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite*», ossia per accertare l'eventuale violazione del principio di corrispondenza in termini di congruità o adeguatezza.

Peraltro, tale «*degradazione*» dell'«*integralità*» in congruità o adeguatezza risulta necessaria a maggior ragione allo stato attuale, in assenza di una definizione generalizzata di indicatori di costo e fabbisogno per tutte le funzioni amministrative attribuite agli enti territoriali; assenza dovuta anche all'incompleta definizione dei LEP in molteplici ambiti. In un contesto di generale inattuazione dell'art. 119 tanto sotto il profilo dell'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali, quanto sotto il profilo del corretto funzionamento dei meccanismi di perequazione,¹³ la questione dell'effettività della garanzia di cui all'art. 119, co. 4 Cost. è andata progressivamente spostandosi dal piano della misurazione della corrispondenza sulla base di indicatori di costo e fabbisogno al piano del sindacato su parametri procedurali alternativi attraverso i quali accertare in via presuntiva l'oggettiva compromissione dello svolgimento delle funzioni amministrative non adeguatamente finanziate da parte degli enti territoriali costitutivi della Repubblica.

¹³ Sull'inattuazione della legge n. 42/2009 vedi tra i tanti e da ultimo: G. RIVOCCHI, *Articolo 119*, in: Commentario alla Costituzione, La Magistratura, 10 febbraio 2022.

3. Dalla corrispondenza tra funzioni e risorse fondata su indicatori di costo e fabbisogno a una corrispondenza basata su vincoli di natura amministrativo-contabile

Nell'assenza di una esplicita garanzia quantitativa o, comunque, in mancanza di altri parametri idonei a misurare la congruità o adeguatezza dei finanziamenti per l'esercizio delle funzioni, l'art. 119, co. 4 Cost. ha rischiato, infatti, di restare confinato a una dimensione puramente programmatica. Nel corso degli ultimi anni, al contrario, è andata viepiù affermandosi come norma precettiva e giustiziabile davanti al Giudice costituzionale, benché su presupposti largamente differenti rispetto a quelli implicanti il solo utilizzo di indicatori di costo e fabbisogno. L'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 ha, infatti, avuto come conseguenza primaria che il principio dell'equilibrio del bilancio fosse sindacato dalla Corte non soltanto tramite la verifica della copertura degli stanziamenti di spesa *ex* art. 81, co. 3 Cost., ma, prima ancora, mediante l'obbligo di quantificazione degli oneri annuali e pluriennali di disposizioni legislative aventi conseguenze di natura finanziaria.¹⁴ Uno scrutinio puntuale da parte della Corte in ordine alle tipologie di copertura e alle tecniche di quantificazione degli oneri di spesa ha finito per intersecare la questione dell'integralità, *rectius* dell'adeguatezza del finanziamento delle funzioni *ex* art. 119, co. 4 Cost.¹⁵ Infatti, in sede di bilancio, a uno stanziamento di spesa per un certo programma non può che corrispondere una data entrata per farvi fronte, sicché la valutazione in ordine alla corrispondenza tra funzioni e risorse andrà svolta, sempre, con riferimento alle specifiche poste di spesa articolate in programmi, missioni e azioni e agli specifici titoli di entrata degli schemi di bilancio e, dall'altro, con riguardo alle relative disposizioni di legge che dispongono l'attribuzione delle funzioni. La lesione del principio di corrispondenza è suscettibile di determinare, quindi, anche la violazione del principio di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio (art. 81, co. 1 e 3 Cost.) di uno o più enti territoriali, dal momento che l'ente sarebbe costretto ad attingere a risorse destinate ad altre voci del bilancio, determinando un potenziale disavanzo finanziario; allo stesso modo, le entrate iscritte a bilancio potrebbero essere insufficienti a coprire i costi e, quindi, a soddisfare i fabbisogni di spesa per lo svolgimento di funzioni amministrative. Infine, la lesione del principio di corrispondenza comporta anche una lesione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dell'ente territoriale che è privato della disponibilità di risorse preordinate a finanziare determinate funzioni (art. 119, co. 1 Cost.), oltreché una violazione del principio di buon andamento finanziario, atteso che lo stanziamento insufficiente

¹⁴ In realtà anche da prima vedasi sentt. nn. 70 e 115/2012 N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in: Le Regioni n. 5-6/2012, 1071 e sgg. Prime timide aperture nello scrutinio del principio di corrispondenza si erano registrate nell'epoca successiva al cd. decreto Stammati II del 1977 e poi in una serie di pronunce degli anni Ottanta e poi, sotto il profilo del nuovo art. 119, co. 4 Cost., già con la sent. n. 326/2010, commentata da: G. DI COSIMO, *Le entrate siano, salvo che per la spesa corrente* in: Le Regioni n. 6/2011, 1193-1197; N. VICECONTE, *La Corte chiarisce sulle comunità montane. Nota a Corte cost. 21 marzo 2011, n. 91 (e a margine della sentenza n. 326 del 2010)*, in Rivista AIC, 19 aprile 2011.

¹⁵ Così ancora di recente: Corte dei conti, Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, *Parifica rendiconto 2020*, 64-66, 322.

determinerebbe un impiego inefficace e/o inefficiente delle risorse e, conseguentemente, la mancata realizzazione dell'interesse pubblico nell'ambito dei procedimenti amministrativi preordinati all'esercizio delle funzioni non adeguatamente finanziate (art. 97, co. 1 e 2 Cost.). A quest'ultimo proposito, occorre sottolineare che la censura della violazione del principio di corrispondenza può avvenire anche a prescindere dall'invocazione dell'art. 119, co. 4 Cost., specie per quegli enti non costitutivi della Repubblica che dovessero essere oggetto di riduzioni di risorse ingiustificate da parte di altro ente.¹⁶

In mancanza di un sistema generalizzato di finanziamento delle funzioni che si fondasse su indicatori di costo e fabbisogno standardizzati o su altri criteri di natura quantitativa, la Corte costituzionale ha orientato il proprio sindacato sulla base di criteri procedurali di carattere amministrativo-contabile, così come desunti *inter alia* dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, da ultimo modificata dalla legge n. 163/2016, oltretutto sulla base dei principi e delle regole ricavabili dalla stessa legge delega n. 42/2009 (si pensi, ad esempio, all'art. 27 per le Regioni a Statuto speciale)¹⁷. I criteri che la Corte ha adottato come parametro appaiono dotati di flessibilità sufficiente da impedire una declaratoria di incostituzionalità semi-automatica di leggi e atti aventi forza di legge che stabiliscano trasferimenti o finanzino determinati servizi o prestazioni in misura inferiore rispetto ad anni finanziari precedenti e, pertanto, conservano in capo al legislatore una certa discrezionalità rispetto al *quantum* da allocare. In precedenza, il principio di corrispondenza appariva difficilmente giustiziabile in sede di controllo di legittimità costituzionale sulle leggi, stante una particolare concezione delle decisioni di spesa e, più in generale, delle leggi di bilancio, tradizionalmente connotate da un ampio margine di discrezionalità del legislatore. Più nello specifico, la Corte costituzionale ha per diverso tempo ritenuto che non ogni decurtazione di risorse degli enti territoriali da parte dello Stato dovesse essere accompagnata da misure compensative, a meno che esse non fossero esplicitamente necessitate dall'esistenza di clausole di neutralità finanziaria nella legislazione ordinaria.¹⁸

Più di recente, invece, in particolar modo dopo le sentenze nn. 188/2015 e 10/2016, la Corte costituzionale è andata scrutinando il rispetto di una serie di adempimenti di natura amministrativo-contabile posti in capo agli organi dell'ente – statale o regionale – incaricati di approvare misure aventi effetti novativi per la finanza pubblica allargata. Qualsiasi disposizione recante misure di questo tipo deve,

¹⁶ In passato in questo senso: G. BOGGERO, *Una sentenza "manipolativa" di bilancio. La Corte costituzionale soccorre le Province piemontesi*, in: Giur. Cost. n. 4/2016, 1466.

¹⁷ In proposito si veda da ultimo Corte cost, sent. n. 6/2019 e il commento di: F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in: Le Regioni n. 1/2019, 331-340.

¹⁸ In realtà, anche laddove esistano clausole di neutralità finanziaria come quella di cui all'art. 2, co. 2, lett. t) della legge n. 42/2009, cui corrisponde l'art. 11 del d.lgs. n. 68/2011, il Giudice costituzionale ha comunque fatto spesso ricorso alla discrezionalità finanziaria, specie a fronte del raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata su un parziale ristoro. Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 76/2020, Punto 14.2 del *Considerato in Diritto*.

infatti, innanzitutto essere accompagnata da una relazione tecnico-finanziaria che indichi, rispetto a «ogni intervento» e non al complesso del provvedimento legislativo, le entrate e gli oneri finanziari da esso derivanti. Contestualmente, il legislatore è obbligato anche a indicare esplicitamente le tipologie di copertura e provvedere a un'adeguata classificazione contabile delle entrate rispetto alle spese. La relazione dovrà, poi, indicare dati e metodi utilizzati a tale scopo, anche laddove si tratti di illustrare il funzionamento di criteri di riparto di risorse strumentali e finanziarie tra diversi livelli di governo. A partire da questa prospettiva squisitamente procedurale, la Corte costituzionale, nella propria giurisprudenza dell'ultimo decennio, ha concluso che un'istruttoria tecnico-finanziaria che pretermetta del tutto o che, comunque, si fondi su stime meramente assertive o generiche degli oneri ovvero, specularmente, su accertamenti approssimativi e non credibili delle entrate costituisce indice sintomatico di un finanziamento non integrale, *rectius* adeguato di funzioni amministrative, ossia dell'eccesso di potere in cui è incorso il legislatore nella definizione della relazione tra mezzi e fini in sede di bilancio.

Ciononostante, va osservato come la genericità delle stime degli oneri ovvero l'approssimazione del livello di entrate da utilizzare in copertura non operino alla stregua di una presunzione oggettiva dell'inadeguatezza dello stanziamento, ma sono elementi comunque da ponderare con altre variabili, tra cui rientra l'arco temporale della eventuale rimodulazione di spesa o della riduzione di entrata connessa alla copertura dei costi per sostenere l'esercizio di certe funzioni amministrative, l'avvenuta consultazione con gli enti territoriali eventualmente interessati dalla minore allocazione di risorse o dal maggiore onere da sostenere, l'incidenza effettiva sul nucleo essenziale di diritti costituzionalmente garantiti di tali misure, l'eventuale indicazione di meccanismi di natura compensativa finalizzati ad assorbire le economie di spesa o le riduzioni di gettito ovvero meccanismi di natura riorganizzativa che consentano l'esercizio delle funzioni pur a fronte di una riduzione delle risorse per farvi fronte.

In definitiva, quindi, l'art. 119, co. 4 Cost. implica una riduzione della discrezionalità politica del legislatore statale o regionale in sede di bilancio. A esso non è, in via generale, precluso modificare i criteri di riparto ovvero di ridurre *tout court* stanziamenti in bilancio in favore di altri enti, sia che essi implicino una minore quantità di trasferimenti, sia che essi comportino una riduzione del gettito di tributi propri o di compartecipazioni. Tuttavia, se ciò avviene a invarianza di funzioni attribuite, per un periodo di tempo indeterminato e senza alcuna forma di consultazione con gli enti interessati da tali effetti novativi, la Corte costituzionale è chiamata ad accertare l'irragionevolezza della scelta legislativa in quanto lesiva dell'autonomia economico-finanziaria di enti territoriali costitutivi della Repubblica (ma ciò può dirsi vero, in realtà, per qualsiasi ente territoriale a prescindere dalla sua necessità costituzionale)¹⁹. Di

¹⁹ Sul punto: G. BOGGERO, *Una sentenza "manipolativa di bilancio". La Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in: Giur. Cost. n. 4/2016, 1461 e sgg.; G. D'AURIA, *Nuove province e Città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in: Foro.it n. 12/2016, 3723 e sgg.

contro, la legislazione che si premura di giustificare tale scelta nella relazione tecnico-finanziaria, ossia circostanza le ragioni sulla base delle quali il legislatore ritiene che lo stanziamento sia comunque congruo allo svolgimento di determinate funzioni amministrative poste in capo agli enti assegnatari ovvero provvede a interventi di natura compensativa che dispongono nel tempo una diversa e alternativa copertura degli oneri, non sarà generalmente passibile di declaratoria di incostituzionalità. La discrezionalità politica resta, quindi, preservata, ma il suo esercizio implica un articolato bilanciamento tra esigenze complessive di finanza pubblica, garanzia dell'autonomia economico-finanziaria di enti costitutivi della Repubblica e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali. Nondimeno, senza l'indicazione normativa di un fabbisogno standardizzato, risulta spesso alquanto complesso verificare in che misura un dato stanziamento sia o meno adeguato allo svolgimento delle funzioni (cd. *probatio diabolica*). Tanto è vero che spesso «*molteplici dati finanziari prodotti*» in giudizio dalle Regioni sono risultati inidonei a dimostrare «*la ricaduta lesiva della norma impugnata sulla spesa*», proprio perché mancava una proiezione dei costi in termini di fabbisogno (sent. n. 169/2017). Peraltro, in un sistema di “tagli lineari” a cascata, l'onere probatorio è aggravato dal fatto che l'ente territoriale è chiamato a ricostruire i nessi di causa-effetto del disequilibrio, ossia a risalire all'ente primariamente responsabile in termini di *an*, *quantum* e *quomodo* del riparto delle provviste finanziarie. Il che risulta vieppiù complesso in un sistema caotico di finanza pubblica nel quale i dati sono spesso nella disponibilità della sola Ragioneria Generale dello Stato, il riparto di competenze non è, né d'altronde potrebbe essere rigidamente definito a priori, oggetto del sindacato sono disposizioni di legge o norme regolamentari diverse dal bilancio o dai provvedimenti attuativi di esso (d.P.C.M. o D.M.) e le poste finanziarie sono spesso promiscue, nel senso che gli stanziamenti costituiscono soltanto parte di una missione o di un programma, i quali includono, invece, la copertura di oneri finanziari eterogenei e tra di loro non agevolmente distinguibili.

Differenze si registrano a seconda che il giudizio si instauri in via principale o in via incidentale. Nell'ambito dei giudizi in via d'azione incardinati dalle Regioni, l'onere di precisare l'entità del trasferimento o, comunque, delle risorse adeguate a esercitare le funzioni amministrative servendosi di appropriata documentazione finanziaria, eventualmente di provenienza giuscontabile (sentt. nn. 205, 151 e 127/2016), costituisce ancora oggi una premessa indispensabile per censurare le modalità con le quali il legislatore statale ha stabilito una determinata riduzione di risorse sia con riguardo ai trasferimenti, sia con riferimento alle entrate tributarie. Tuttavia, proprio nel gravare anche il legislatore di spesa dell'onere di giustificare i propri stanziamenti seguendo il canone della ragionevolezza/proporzionalità, non si può non leggere il tentativo della Corte costituzionale di addossare l'onere della prova, ove possibile, su entrambe le parti del giudizio, secondo una tesi già enucleata in dottrina²⁰ in base alla quale, nella misura

²⁰ Così F. GUELLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in: Le Regioni n. 2/2018, 219 e sgg.

in cui nel giudizio in via principale si scrutinano le ripercussioni sull'anzidetto principio di buon andamento finanziario della p.a. (art. 97, co. 1 e 2 Cost.) della irragionevolezza o sproporzione di una data soluzione normativa, la decisione del Giudice costituzionale deve fondarsi sulla valutazione dei dati e delle informazioni che emergono dalle prospettive tanto del ricorrente, quanto del resistente in giudizio. Pertanto, non sembra improprio sostenere che i criteri per dimostrare nel merito l'oggettiva impossibilità di esercizio delle funzioni appaiono in via di progressiva elasticizzazione, risolvendosi essi più che altro in un vincolo di carattere argomentativo sull'irragionevolezza di determinate assegnazioni finanziarie da parte del legislatore statale quale "figura sintomatica" dell'eccesso di potere legislativo. Più di recente ancora (sent. n. 155/2020), la Corte ha giudicato che la privazione di risorse senza revisione del novero delle funzioni fosse di per sé indice sufficiente di un'incongrua corrispondenza, idonea a incidere negativamente sul buon andamento dei servizi da finanziare con le risorse restanti nella disponibilità regionale, un'argomentazione utilizzata finora perlopiù in giudizi in via incidentale (*in primis* sentt. nn. 188/2015 e n. 10/2016).²¹ Nell'ambito dei giudizi in via incidentale, complice l'accresciuto ruolo del giudice contabile in sede di controllo di legittimità-regolarità, l'alleggerimento dell'onere della prova, *rectius* del requisito della rilevanza, appare significativo, benché palesatosi in una forma ancora alquanto embrionale e circoscritta a un numero limitato di casi,²² alla quale, specie da parte del giudice amministrativo,²³ si oppone talora un'apodittica riaffermazione della mancata dimostrazione dell'impossibilità oggettiva di svolgimento delle funzioni da parte degli enti territoriali.

4. Profili applicativi speciali: la corrispondenza tra funzioni e risorse nel procedimento di realizzazione del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3 Cost.

Il principio costituzionale *de quo* riveste, inoltre, una notevole importanza nel quadro dei processi di differenziazione previsti dall'art. 116, co. 3 Cost. A questo proposito, occorre osservare come, per addivenire all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, la Costituzione non specifichi a quali criteri di quantificazione delle risorse da assegnare alle Regioni richiedenti occorra rifarsi, visto che si limita a prevedere il rispetto dell'art. 119 Cost. nel suo complesso, anche se occorre altresì osservare i principi ricavabili dall'art. 14 della legge delega n. 42/2009.

²¹ Vedasi i commenti di: G. BOGGERO, *I canoni idrici sono entrate delle Regioni: allo Stato è fatto divieto di stabilire vincoli quantitativi in favore degli enti locali*, in: Osservatorio AIC n. 6/2020 e G. RIVOSACCHI, *La Corte garante del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse: il caso dei canoni di esclusiva spettanza regionale*, in: Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna, n. 1/2021.

²² Si veda la questione di legittimità costituzionale attualmente pendente su promovimento del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – Sez. giurisdizionale, ordinanza n. 26 del 23 febbraio 2022 (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.12 del 23-3-2022).

²³

Il rispetto di tale *corpus* di principi implica, innanzitutto, che le risorse da assegnare non consistano in trasferimenti, stante l'obbligo di superare un sistema di finanza derivata, ma, al contrario, prevalentemente in compartecipazioni al gettito erariale (in assenza di presupposti impositivi su cui le Regioni richiedenti possano istituire nuovi tributi propri e in presenza del divieto di doppia imposizione). Le compartecipazioni al gettito dovranno, quindi, essere sufficienti al finanziamento delle funzioni amministrative oggetto di trasferimento dallo Stato alle Regioni richiedenti, ossia corrispondere quantomeno alla spesa storica regionalizzata per tali funzioni, fintantoché non saranno elaborati i relativi fabbisogni *standard*. Questo, tuttavia, non dovrebbe implicare un finanziamento vincolato delle funzioni, stante il rischio, altrimenti, di trasformare la compartecipazione in una sorta di trasferimento mascherato (rischio, tuttavia, già oggi evidente ove si consideri la compartecipazione delle Regioni all'IVA). In altre parole, l'assegnazione delle risorse deve essere pari al costo per esercitarle, ma ciò non significa che esse debbano necessariamente essere finanziate con lo stanziamento a bilancio di tali risorse, ossia che si possa vincolare le risorse così acquisite al bilancio della Regione al finanziamento di quella certa spesa, determinandosi altrimenti un vincolo di destinazione.

Allo stesso tempo, questa operazione di devoluzione dovrà garantire una qualche forma di neutralità finanziaria per le altre Regioni, senza cioè che il risultato della differenziazione possa indirettamente sfociare per esse in una riduzione di risorse a invarianza di funzioni. Il rispetto del principio di corrispondenza nell'ambito di un processo di differenziazione non esclude quindi di per sé un innalzamento generale dei livelli di spesa pubblica nel breve termine, cui si potrà rimediare, come insegna la giurisprudenza della Corte, attraverso una programmazione costantemente orientata all'equilibrio nel medio termine. Di contro, è possibile senz'altro riconoscere che una soluzione fondata su un trattenimento forfettario di risorse da parte delle Regioni richiedenti (come era stato inizialmente ipotizzato per i procedimenti che hanno interessato alcune Regioni italiane tra il 2017 e il 2019) si porrebbe in conflitto con il principio di adeguata connessione tra funzioni e risorse.

Una soluzione fondata sulla compartecipazione al gettito subisce inevitabilmente l'influenza delle eventuali variazioni del tributo erariale (aliquota; base imponibile) che si traducano in variazioni del gettito. In tali casi, lo Stato, per rispettare il principio di corrispondenza, dovrà assumere l'impegno di venire in soccorso delle Regioni con meccanismi di compensazione ove ciò metta a rischio il finanziamento dei livelli essenziali o comunque l'adeguatezza del finanziamento delle funzioni. Diverso sarebbe, invece, il caso di un aumento nel corso del tempo del gettito del tributo compartecipato, che, come del resto accade già oggi in un contesto di relazioni ordinarie, non deve essere certo redistribuito allo Stato, ove si ravvisi un'eccedenza rispetto al costo delle funzioni da esercitare. Del resto, l'art. 119, co. 4 Cost. stabilisce un principio di "sufficienza", ossia un livello minimo di finanziamento, ma non

anche un tetto o vincolo all'autonomia finanziaria,²⁴ nel caso in cui le risorse, specie se si considerano singolarmente quelle derivanti da tributi propri o da compartecipazioni al gettito (come tali soggette a continue oscillazioni), eccedano *medio tempore* quelle necessarie per la copertura dei costi delle funzioni attribuite. I meccanismi di redistribuzione perequativa non possono essere, quindi, confusi e sovrapposti con quelli di garanzia della territorialità del tributo, ma, per ragioni di trasparenza oltreché di certezza del diritto, dovrebbero essere tenuti da essi distinti. La compartecipazione dovrebbe, innanzitutto, essere uno strumento costituzionale per garantire in qualche forma – e del resto soltanto parzialmente – il principio della territorialità del tributo, ossia per stabilire un nesso tra prelievo tributario e territorio che lo ha generato. Le eventuali finalità perequative o quelle legate all'esigenza di mantenere l'equilibrio dei bilanci pubblici dovrebbero passare, invece, in una sede diversa e successiva, ossia per lo strumento messo a disposizione dall'art. 119, co. 3 e, eventualmente, per quello ulteriore e speciale di cui al co. 5.²⁵

Infatti, come anticipato, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse opera in maniera, per così dire, “meccanica” solo ove applicato ai trasferimenti tipici della finanza derivata ovvero della perequazione di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost. (e, nella misura in cui sia concepita anche come verticale, di cui al comma 3 dell'art. 119 Cost.), ma non genera alcun vincolo di destinazione delle diverse tipologie di entrata (sent. n. 192/2012), dovendo semmai essere considerato un parametro idoneo a tenere insieme e bilanciare tutte le fonti di entrata previste dall'art. 119 Cost. prima di poterne essere invocata una violazione. Pertanto, se non si confonde (o si trasforma) la compartecipazione in un trasferimento, l'extra-gettito non dovrebbe essere redistribuito allo Stato, pena l'applicazione di un criterio contrario a parametri di virtuosità (ossia irrazionale e quindi incostituzionale, in quanto inidoneo a consentire una gestione efficiente delle risorse derivanti dalle competenze differenziate), ma, stante l'anzidetto divieto di vincolo di destinazione (cfr. sent. n. 192/2012), potrà semmai essere utilizzato dalla Regione, nell'ambito della sua autonomia finanziaria, per ridurre l'indebitamento o per il finanziamento di altre attività libere nel fine. Naturalmente, se a livello politico si ritenesse tale eccedenza non più giustificata, occorrerebbe modificare la legge che ha adottato l'intesa, previo nuovo accordo tra lo Stato e la Regione.²⁶

²⁴ A. GIOVANARDI – D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Padova, 2020, xxx.

²⁵ A tal riguardo, desta qualche perplessità che entrambi i fondi perequativi previsti dal d.lgs. n. 68/2011 siano alimentati da compartecipazioni al gettito IVA e dall'addizione regionale all'IRPEF, quando in realtà l'art. 119 Cost. non sovrappone le fonti di entrata con le fonti per alimentare la perequazione. Cfr. E. CORALI, *op. cit.*, 230.

²⁶ Alcune delle considerazioni qui svolte sono state anticipate in: G. BOGGERO, *Allontanare lo spettro della “centralizzazione statalista”: il regionalismo differenziato dopo la pandemia*, in: Osservatorio AIC n. 6/2021.

5. Conclusioni

Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse ha sofferto a lungo di una sottovalutazione da parte della dottrina giuspubblicistica. L'idea del bilancio come atto meramente formale collegata a quella della discrezionalità del legislatore nell'allocazione delle risorse finanziarie ha contribuito a renderlo un principio dal valore perlopiù politico-programmatico. Solo con il passare del tempo, esso è andato emergendo quale principio costituzionale giustiziabile innanzi al Giudice delle leggi. La revisione costituzionale del 2001, prima, e quella del 2012, poi, hanno dato un contributo significativo in tal senso, la prima perché ha istituito un sistema di relazioni finanziarie nel quale è espressamente previsto che gli enti territoriali debbano poter godere delle risorse necessarie a finanziare le funzioni loro attribuite, la seconda perché ha affrancato la giuspubblicistica italiana dai pregiudizi sulla sottoponibilità a legittimità costituzionale di questioni, anche minute, aventi a che fare con la correttezza, *rectius* adeguatezza degli stanziamenti di risorse da parte dei legislatori regionali e statale del bilancio.

Il dibattito si è a questo punto concentrato sugli strumenti idonei a dimostrare l'incongruità di un certo ammontare di risorse rispetto alle funzioni che un ente è incaricato di svolgere. Una particolare interpretazione dell'art. 119, co. 4 Cost., che certe risente molto del contesto attuativo determinato dalla legge delega n. 42/2009, vuole che la valutazione avvenga necessariamente sulla base di indicatori di calcolo e fabbisogno standardizzati, un metodo che dovrebbe essere seguito per la misurazione dell'adeguatezza dei finanziamenti necessari a coprire le funzioni fondamentali degli enti locali oltreché i livelli essenziali delle prestazioni. Tuttavia, stante il mancato completamento della riforma del cd. federalismo fiscale, la Corte costituzionale si è trovata a giudicare, specie in un contesto come quello della crisi finanziaria successiva al 2010, senza avere indicatori attraverso i quali poter dedurre con ragionevole certezza se un dato finanziamento fosse o meno insufficiente all'esercizio di date funzioni amministrative. Così stando le cose, è andata sviluppandosi una giurisprudenza innovativa che ha ricavato da parametri di natura prevalentemente procedurale l'inadeguatezza di un certo riparto di risorse. Tali parametri, che pure limitano la discrezionalità del legislatore, non sono però idonei a operare in maniera automatica, ma richiedono di essere bilanciati con altri interessi di livello costituzionale, tra cui la leale cooperazione tra enti territoriali, l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Spesso tali interessi non costituiscono, però, un limite al principio di corrispondenza, ma sono semmai violati anch'essi come conseguenza della sua lesione.

Il principio di corrispondenza ha poi conosciuto un rinnovato interesse nell'ambito dei procedimenti per l'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. A questo proposito, sono venute in rilievo una serie di questioni di non poco momento che hanno contribuito, tuttavia, a chiarire ulteriormente i confini del principio, ossia che le compartecipazioni al gettito con cui finanziare le nuove competenze non possono essere concepite



come dei trasferimenti, pena il rischio di apporre su di essi un vincolo, vietato dall'art. 119, co. 3 Cost. Allo stesso tempo, l'eventuale gettito aggiuntivo derivante dalle quote di compartecipazione non dovrebbe poter essere oggetto di restituzione, considerato che il principio di corrispondenza fissa un livello minimo, ma non anche un tetto alle risorse di cui un ente può disporre. L'assegnazione di risorse alle Regioni richiedenti dovrà essere pari al costo previsto per esercitarle, ma ciò, come si è visto, implica un calcolo molto complesso fondato su indicatori che ad oggi non sono interamente disponibili, a causa dell'anzidetto mancato completamento della riforma del cd. federalismo fiscale. Ecco perché, anche in questo caso, al di là di una stima di risorse ragionevolmente credibile, occorrerà semmai ricorrere all'applicazione di criteri di natura procedurale idonei a tenere insieme la salvaguardia dei conti pubblici, le istanze di maggiore autonomia territoriale e la garanzia uniforme dei livelli essenziali.