



ANDREA FILIPPETTI \* & FABRIZIO TUZI \*\*

## La finanza regionale e il lento percorso verso l'autonomia \*\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. — 2.1 Legislazione e orientamento della Corte costituzionale — 2.2 Il ruolo della giurisprudenza costituzionale. — 2.3 Il persistere del disallineamento tra funzioni e autonomia. — 3. Il pareggio di bilancio in Costituzione - legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012. — 3.1 La legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012. — 3.2 L'equilibrio di bilancio. — 4. I tributi regionali. — 4.1 Il processo di decentramento. — 4.2 L'autonomia finanziaria regionale in pratica. — 5. Il finanziamento del regionalismo asimmetrico. — 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

La riforma costituzionale del 2001 (art. 117, co.3) introduceva tra le materie concorrenti il tema della “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. L'evoluzione dal 2001 ad oggi di tale materia è stata caratterizzata da almeno tre aspetti essenziali.

Il primo riguarda la difficoltà di identificare dei criteri oggettivi di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni. Ciò ha fatto sì che le (numerose) sentenze della Corte costituzionale in merito ad atti legiferati in tale ambito abbiano determinato effetti concreti sull'esercizio della competenza nella prassi legislativa.

In secondo luogo occorre premettere come questo si sia inevitabilmente intrecciato con i processi di risanamento dei conti pubblici, intrapresi nel corso degli ultimi anni dal Paese, finalizzati al rispetto degli obiettivi concordati in sede europea e resi ancora più stringenti dalla crisi finanziaria avviata a partire dal 2008. Ciò ha indotto una legislazione fondata essenzialmente sui tagli delle risorse alle regioni e alle autonomie locali e sul conseguente accentramento delle funzioni verso lo Stato centrale<sup>1</sup>. A ciò occorre aggiungere l'introduzione del cd. pareggio di bilancio con la legge costituzionale n. 1 del 2012.

Da ultimo, va considerato, il potenziale impatto che le istanze di maggiore autonomia avanzate da Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna potrebbero avere sull'evoluzione della

\* Dirigente di ricerca ISSiRFA-CNR.

\*\* Dirigente tecnologo ISSiRFA-CNR.

\*\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato, con altro titolo, alla pubblicazione in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.

<sup>1</sup> Mangiameli, 2014.

materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nel caso si arrivasse alla sottoscrizione dei rispettivi accordi con lo Stato<sup>2</sup>.

Va subito detto che quest'ultimo aspetto si muove in controtendenza rispetto ai primi due elementi introdotti — e in particolar modo la crisi finanziaria del 2008 — che, influenzando soprattutto l'esercizio delle competenze, hanno agito sostanzialmente nella direzione di aumentare il ruolo dello Stato a fronte di una riduzione dello spazio di autonomia delle regioni.

## **2. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**

### **2.1 Legislazione e orientamento della Corte costituzionale**

Il disegno regionalista e autonomista dello Stato, ipotizzato dalla riforma costituzionale del 2001, vedeva il suo compimento con la completa attuazione della legge 42/2009 (“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”). Lo sviluppo di un “modello federale” di governo, che prevedeva il rafforzamento dell’autonomia tributaria, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni, il superamento della spesa storica e quindi l’introduzione di strumenti e incentivi per l’incremento dell’efficienza e dell’efficacia della spesa pubblica decentrata, si è progressivamente diluito nei molteplici provvedimenti adottati durante la cd. “legislazione della crisi”.

Uno dei cardini della riforma del 2001 era la collocazione del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario tra le materie di competenza concorrente tra Stato e regioni; si trattava di un tema sul quale potevano intervenire attraverso propria legislazione sia lo Stato, fissando principi generali, sia le regioni, stabilendo la normativa di dettaglio.

Per la definizione del tema del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario può essere utile un passaggio della sentenza n. 37 del 2004 della Corte costituzionale, nel quale si esplicita che il legislatore mediante l’esercizio di questa funzione “*dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva rispettivamente dello Stato, delle Regioni e degli EE.LL*”. La definizione della Corte costituzionale nasce dalla constatazione che la norma costituzionale richiede di essere attuata da leggi ordinarie che, oltre ad individuare e disciplinare la compartecipazione a tributi erariali, determinino i tributi e le entrate proprie suscettibili di essere stabiliti ed applicati da regioni ed ee.ll. <sup>3</sup>.

Tuttavia, nel periodo della crisi, il coordinamento per principi da parte dello Stato su tale materia si è trasformato in un potere intrusivo che ha ridotto gli spazi decisionali delle amministrazioni regionali, attraverso gli incisivi interventi dei tagli lineari delle spese regionali operati dalla legislazione ordinaria che hanno avuto “*il medesimo fine di incidere sull’autonomia*

---

<sup>2</sup> Si veda al riguardo: Grazzini et al., 2020; Zanardi, 2019.

<sup>3</sup> Brancasi, 2011.

*locale nell'idea che tale livello di governo costituisca l'anello debole della catena di controllo della spesa pubblica”<sup>4</sup>.*

La realizzazione di un modello regionalizzato dello Stato che stabiliva un nuovo assetto con più ampi poteri alle regioni si è, dunque, inevitabilmente scontrato con il percorso di risanamento dei conti pubblici, con lo Stato che ha accresciuto la propria capacità di influenzare in maniera sempre più incisiva l'autonomia legislativa e contabile regionale, intervenendo in maniera preventiva sulle iniziative regionali o locali che comportassero una spesa. La crisi economico-finanziaria del 2008 ha determinato, ad eccezione della Germania — a forte vocazione federale —, una reazione che ha accumulato i diversi Paesi dell'eurozona, sintetizzabile in un riaccentramento di una quota crescente della spesa pubblica e nel forte contenimento del finanziamento delle iniziative rimaste nella competenza dei livelli di governo locali. Il medesimo andamento è riscontrabile nel caso delle entrate locali, il cui peso sulle entrate complessive dell'amministrazione pubblica si è ridotto negli anni successivi alla crisi sia in Italia sia negli altri Paesi dell'area euro. L'andamento che, negli anni 2000, procedeva con regolarità verso un più spinto decentramento fiscale subisce un brusco capovolgimento, e riporta il peso degli enti locali delle principali economie europee a valori simili a quelli di quindici anni fa<sup>5</sup>.

Conseguentemente, la legislazione della crisi togliendo spazi alle regioni sia nell'autonoma capacità di spesa sia nella correlata necessità di recuperare autonomamente le risorse, ha presumibilmente contribuito a indebolire l'auspicato processo di responsabilizzazione dei decisori politici locali.

## **2.2 Il ruolo della giurisprudenza costituzionale**

Un ruolo fondamentale, per le ragioni sopra ricordate, nel legare la materia del coordinamento della finanza pubblica al processo di risanamento dei conti, soprattutto dal 2008, è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale. Anche la Corte costituzionale ha operato consentendo allo Stato di dilatare la propria competenza in ambiti riservati al legislatore regionale<sup>6</sup>.

Ai fini del commento della giurisprudenza costituzionale occorre premettere una distinzione rilevante, che la stessa Corte ha introdotto, tra coordinamento “statico” e coordinamento “dinamico”. Con il primo si intendono le disposizioni di carattere stabile nel tempo che individuano le rispettive tipologie di entrata e gli ambiti di spesa degli enti territoriali (come previsto nell'art. 119 Cost.). Con il secondo si intendono, invece, le norme orientate a disciplinare il contributo, variabile nel tempo, degli enti territoriali rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

---

<sup>4</sup> Iacoviello, 2013.

<sup>5</sup> Corte Conti, 2016.

<sup>6</sup> Mangiameli, 2015.

Tale giurisprudenza è stata suddivisa in tre filoni. Il primo riguarda le sentenze che “respingono le interpretazioni regionaliste” tendenti a riconoscere una potestà legislativa residuale degli enti territoriali. Un secondo concerne le sentenze che hanno avallato il legame tra il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e i limiti imposti alla spesa degli enti autonomi e che hanno inciso in modo rilevante sull’autonomia degli enti territoriali. Infine, il terzo filone riguarda le sentenze che hanno confermato le diverse declinazioni del patto di stabilità che si sono succedute negli anni, nonostante i rilievi posti dalle regioni.

A tale proposito, la Corte ha più volte sostenuto che il legislatore statale, per il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati a loro volta anche da obblighi comunitari, può legittimamente imporre alle regioni vincoli di bilancio — anche se questi ultimi incidono sull’autonomia regionale di spesa — per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare l’equilibrio della finanza pubblica complessiva<sup>7</sup>.

Il medesimo andamento verso una progressiva incisività del ruolo dello Stato nella finanza regionale è rintracciabile in una serie di sentenze riguardanti spese nell’ambito di materie di competenza regionale. Inizialmente la Corte ha espresso il principio secondo il quale il legislatore statale può soltanto stabilire limiti complessivi della spesa corrente delle autonomie regionali, lasciando agli enti stessi l’autonomia di ripartire la riduzione dei costi tra le diverse voci di spesa<sup>8</sup>. Tuttavia, a partire dal 2006 la Corte si è espressa con favore rispetto a interventi statali che sempre più puntualmente definivano i vincoli di spesa corrente delle regioni e degli enti locali, come nel caso delle riduzioni dei costi per il personale. Allo stesso principio possono essere ricondotte le sentenze della Corte sui piani di rientro del disavanzo in materia sanitaria, laddove la Corte ha ricondotto norme atte al contenimento della spesa sanitaria a principi di coordinamento della finanza pubblica. Considerando che la spesa sanitaria costituisce di gran lunga la voce di spesa più rilevante delle regioni, soprattutto quelle a statuto ordinario, si capisce la portata della riduzione dell’autonomia regionale in termini di spesa.

Solo successivamente il giudice costituzionale sembra aver iniziato a rivedere la sua giurisprudenza in materia.

La sentenza n. 272 del 2015 trae origine da un ricorso promosso dalla Regione Veneto, che ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale). In particolare, il comma 2 dell’art. 41, impugnato, disponeva quanto segue: “*Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 12, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell’attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 2313, nell’anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con*

---

<sup>7</sup> Corte Cost. sentenze n.139 e n. 237/2009; n. 52/2010.

<sup>8</sup> Corte Cost. sentenze n. 36/2004 e n. 417/2005.

riferimento ai processi di stabilizzazione in atto”. La Corte, con la sentenza n. 272 dichiara, pertanto, l’illegittimità di una disposizione statale che prevedeva come sanzione un blocco delle assunzioni per le pubbliche amministrazioni, mettendo in evidenza come i principi di coordinamento finanziario debbano dare rilievo al carattere ‘virtuoso’ o meno delle regioni. Si tratta di un passo in avanti non scontato rispetto alla precedente giurisprudenza costituzionale, che attenua la necessità di uniformità delle norme di coordinamento della finanza pubblica (ad es., v. le sentenze n. 176 del 2012 e n. 284 del 2009). La sentenza inquadra e definisce, dunque, un ulteriore significato di coordinamento della finanza pubblica: il coordinamento in senso “positivo”, dando rilievo per la prima volta, al tema della virtuosità di alcune regioni, fatto correttamente valere dalla Regione Veneto nella memoria integrativa.

Un’altra sentenza rilevante è la n. 43 del 2016. Le disposizioni impugnate, riguardanti il dl n. 66/2014, recano misure di contenimento della spesa pubblica, con riguardo agli incarichi di consulenza, studio e ricerca (art. 14, comma 1), ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 14, comma 2), e all’acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, oltre che all’acquisto di buoni taxi (art. 15, comma 1). A questo proposito la Corte spiega: “Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004; si veda anche la sentenza n. 417 del 2005). Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l’entità del disavanzo di parte corrente oppure — ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” — la crescita della spesa corrente». In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005)”. La Corte ha dichiarato inoltre l’illegittimità costituzionale dell’art. 14 commi 1 e 2 del richiamato dl. n. 66/2014 “nella parte in cui si applica a decorrere dall’anno 2014, anziché negli anni 2014, 2015 e 2016”; con la dizione contenuta nelle norme impugnate — a decorrere dall’anno 2014 — le misure previste assumono carattere permanente mentre, stabiliscono i giudici: “gli interventi statali sull’autonomia di spesa delle Regioni sono consentiti, come principi di coordinamento della finanza pubblica, purché transitori, giacché in caso contrario essi non corrisponderebbero all’esigenza di garantire l’equilibrio dei conti pubblici in un determinato arco temporale, segnato da particolari emergenze, ma trasmoderebbero in direttive strutturali sull’allocazione delle risorse finanziarie di cui la Regione è titolare”. La Corte chiarisce comunque che questa decisione non inficia la misura di finanza pubblica in sé, ma coinvolge esclusivamente la sua dimensione temporale.

Successivamente, con la sentenza n. 129 del 2016 la Corte ha dichiarato illegittimo l’art. 16, comma 6, del d.l. 95/2012 nella parte in cui lo Stato prevede la riduzione delle risorse per gli enti locali senza alcuna forma di coinvolgimento di tali enti, ed in assenza di un termine per l’adozione del decreto di natura non regolamentare da parte del Ministero dell’interno.

La sentenza 247/2017 ha, poi, riguardato la legittimità dell'attuale formulazione della regola del pareggio di bilancio per gli enti territoriali con particolare riferimento alla mancata inclusione dell'avanzo di amministrazione nel saldo da mantenere in equilibrio. La Corte, affermando il principio secondo cui "il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio di bilancio", ha sottolineato l'esigenza di assicurare la piena disponibilità dell'avanzo di amministrazione agli enti che lo realizzano, una volta che tale avanzo sia definitivamente accertato in sede di rendiconto. Secondo la Corte, limitazioni a tale disponibilità sarebbero pertanto ammissibili solo su base transitoria (ad esempio con riferimento al bilancio di previsione che viene redatto anticipatamente rispetto al rendiconto riferito all'anno precedente).<sup>9</sup>

Con la sentenza 101/2018 la Consulta, accogliendo i giudizi di legittimità costituzionale promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, ha dichiarato l'incostituzionalità del blocco dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato (FPV) degli enti territoriali a partire dal 2020<sup>10</sup>. In particolare, nella pronuncia viene spiegato che la censura di incostituzionalità ha riguardato, in primo luogo, l'articolo 1, comma 466, della Legge n. 232/2016 "nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza" e nella parte "in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza". Secondo la Corte, con la preclusione all'utilizzo delle quote di avanzo verrebbe mutata la "sostanza costituzionale" del cosiddetto pareggio, configurandolo come "attivo strutturale inertizzato", ossia "inutilizzabile per le destinazioni già programmate e, in quanto tale, costituzionalmente non conforme agli articoli 81 e 97 della Costituzione".

### 2.3 Il persistere del disallineamento tra funzioni e autonomia

In generale si può affermare come gli interventi e le misure, introdotte attraverso la legislazione ordinaria in un momento legato a una profonda crisi economico-finanziaria, abbiano indebolito il disegno regionalista e autonomista dello Stato, ipotizzato dalla riforma costituzionale del 2001. Tuttavia, su questo tema, soprattutto gli studi teorici legati alla tradizione della scuola della *public choice* mettono in risalto la correlazione tra processi di

---

<sup>9</sup> La Ragioneria Generale dello Stato (RGS), nella Circolare N. 5/2018 pur richiamando la sentenza della Consulta, ha confermato che l'utilizzo degli avanzi di amministrazione resta circoscritto soltanto agli spazi che si rendono disponibili nell'ambito del pareggio di bilancio, eventualmente aumentati tramite gli strumenti di flessibilità attualmente previsti (intese regionali e patti di solidarietà nazionale e deroghe alla regola del pareggio).

<sup>10</sup> Nella medesima decisione sono state dichiarate incostituzionali altre due disposizioni della Legge di bilancio 2017 (Legge n. 232/2016) e che riguardano, rispettivamente, la spettanza allo Stato dei proventi delle sanzioni a carico degli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e del Friuli Venezia Giulia nonché il mancato conguaglio IMU in favore del Friuli Venezia Giulia.

decentramento e aumento dei livelli di adeguatezza nella fornitura di beni e servizi pubblici. In particolare, viene asserito che la realizzazione di processi di decentramento unitamente all'introduzione di sistemi fiscali in competizione tra loro demolisce il monopolio dello stato-Leviatano e spinga le amministrazioni a intraprendere programmi di spesa pubblica maggiormente mirati a soddisfare le esigenze dei cittadini<sup>11</sup>. Viene, inoltre, sottolineato come la dimensione del beneficio in termini di benessere dei cittadini, derivante da processi di decentramento nella fornitura di beni pubblici, dipenda sia dall'estensione dell'eterogeneità della domanda tra i diversi territori sia dalle differenze dei costi associati a tali forniture. Il decentramento fiscale consente ai governi locali di adattare il livello di erogazione di beni e servizi pubblici ai bisogni specifici che caratterizzano le rispettive comunità, in quanto questi, essendo più vicini ai cittadini, possiedono informazioni sulle preferenze locali e sui costi, che le agenzie centrali è altamente improbabile abbiano<sup>12</sup>.

Al contrario, in Italia, l'attuale situazione si caratterizza con le regioni che continuano ad avere competenze e funzioni legislative con relativa possibilità di spesa pubblica destinata ai consumi collettivi connessi a dette competenze (basti pensare a sanità e trasporti che da sole rappresentano il 95% della spesa regionale), ma al contempo ne limita la capacità di determinare autonomamente le entrate prodotte nel territorio. A farne la spesa sarà soprattutto la capacità dei cittadini di avere un coerente controllo democratico sugli amministratori pubblici, non essendo chiara per il livello di governo regionale il legame tra il prelievo fiscale e i servizi erogati ovvero la corrispondenza tra responsabilità di acquisizione delle entrate e la capacità di spesa.

Anche la vicenda legata alla mancata implementazione della parte del d. lgs. 149 del 2011 ("Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni") — adottato in attuazione della citata l. 42/2009 — che introduceva il principio del cd. "fallimento politico" del Presidente della Giunta, non ha certo favorito il processo di responsabilizzazione degli amministratori locali. Il Giudice delle leggi con la sentenza 219 del 2013 aveva, infatti, dichiarato illegittime numerose disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 149, non ritenendole conformi alla lettera dell'articolo 126, comma 1, della Costituzione. Va sottolineato come la mancata introduzione di strumenti di responsabilizzazione degli amministratori locali difficilmente può contribuire all'incremento dell'efficienza della spesa pubblica.

Anche l'amministrazione centrale, tuttavia, non sembra essere riuscita ad adeguarsi ai cambiamenti rilevanti nella distribuzione delle competenze e nello svolgimento di compiti e funzioni. L'incremento dello squilibrio per le amministrazioni centrali del rapporto tra i costi delle strutture e la misura delle attività gestite ne è una diretta dimostrazione; se nel 2009 tale rapporto poteva essere stimato 10 a 1, nel 2014 si assiste ad un rilevante aumento che sposta il rapporto a un valore pari a 14 a 1<sup>13</sup>. Conseguentemente, appare evidente come uno dei temi da

---

<sup>11</sup> Si vedano i lavori di Brennan e Buchanan (1977, 1980)

<sup>12</sup> Oates, 1999

<sup>13</sup> Si veda Rapporto Corte dei conti, 2016

approfondire sia non solo l'adeguatezza o meno delle regioni nella gestione della spesa pubblica, quanto piuttosto la capacità dello Stato di adeguarsi a un modello istituzionale regionalizzato.

### **3. Il pareggio di bilancio in Costituzione — legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012**

#### **3.1 La legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012**

Un cenno rispetto alla materia sotto esame nell'ambito del progressivo riaccentramento in capo allo Stato del coordinamento della finanza pubblica merita l'introduzione nella Carta Costituzionale del cd. pareggio di bilancio sancito con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, cui si aggiunge la legge rinforzata n. 243 del 2012.

Nel nuovo testo dell'art. 81 Cost. si prevede che *“il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”*. Tale disposizione estende a tutte le pubbliche amministrazioni (incluse le autonomie territoriali) il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e il principio della sostenibilità del debito. In ottemperanza al Trattato di Lisbona, la legge n. 234 del 2012 introduce quindi una sistematica disciplina che prevede la partecipazione degli enti locali alla fase di formazione delle disposizioni comunitarie.

Da ultimo, è modificato l'art. 119 Cost. con due aggiunte di notevole rilevanza. Al primo comma, dopo il riconoscimento alle autonomie territoriali dell'autonomia finanziaria, ai sensi del quale *“i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”*, si aggiunge *“nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*.

L'altra importante modifica dell'art. 119 Cost. ha per oggetto il sesto comma e, precisamente, la previsione contenuta nel secondo periodo ai sensi della quale i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni *«possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento»*.

Due i temi specifici che occorre brevemente trattare in questa sede. In primis, l'impatto del principio comunitario e costituzionale del pareggio di bilancio sugli enti territoriali. A questo proposito si è da più parti sostenuto che la legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge rinforzata n. 234 del 2012 — emanata per rendere operativo il dettame costituzionale — hanno inciso sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali<sup>14</sup>.

In secondo luogo, rileva anche la modifica dell'art. 117 Cost. laddove l'“armonizzazione dei bilanci pubblici” viene inserita nell'ambito delle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre quella del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” rimane tra le materie di legislazione concorrente. Già nel 2012 si paventava la possibilità che tale norma

---

<sup>14</sup> Si veda Gallo, 2015.

finisse per attrarre anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario tra le competenze legislative esclusive dello Stato.

La sentenza 80 del 2017 della Corte Costituzionale sembra confermare questo orientamento, laddove evidenzia *“il nesso di interdipendenza che lega l’armonizzazione”* alla materia del coordinamento finanziario, quest’ultima rimasta di competenza concorrente. La Corte rileva, infatti, come *“la profonda e reciproca compenetrazione”* che caratterizza queste due previsioni dell’art. 117, abbia comportato *“che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un’espansione della prospettiva dell’armonizzazione ad ambiti di regolazione che più propriamente si pongono nell’alveo di altri titoli di competenza”*, tra cui quella del coordinamento. *“Così, a titolo esemplificativo”* afferma la Corte *“l’armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato”*.

La criticità che emerge, dunque, da questo approccio è che l’armonizzazione possa andare ad assorbire il coordinamento propriamente inteso, trasformando l’armonizzazione in uno strumento in grado di determinare o giustificare politiche finanziarie coordinate.

### **3.2 L’equilibrio di bilancio**

L’approvazione della legge 12 agosto 2016 n.164 ha riformulato la legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali, prevedendo come unico obiettivo il raggiungimento di un valore non negativo tra entrate e spese del saldo finale in termini di competenza. La modifica, introducendo elementi di maggiore flessibilità nella spesa locale, ha ridisegnato la mappa dei vincoli di finanza pubblica che le amministrazioni territoriali devono rispettare e si configura come un potenziale strumento in grado di favorire una ripresa strutturale degli investimenti locali<sup>15</sup>.

Va evidenziato che l’introduzione del vincolo di un unico saldo di competenza non negativo era già stato previsto dalla legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), dove ai commi da 707 a 734 veniva introdotto, a far data dal 2016, seppure in via transitoria, il vincolo del pareggio di bilancio per gli enti territoriali ai fini del concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in luogo del precedente strumento del patto di stabilità interno.

La l. 164/2016 modifica il comma 1 dell’articolo 9 della legge n. 243/2012, sostituendo i quattro saldi di riferimento ivi previsti<sup>16</sup> con un unico saldo non negativo (sia in fase di previsione sia di rendiconto) tra le entrate finali e le spese finali, basato sul principio della competenza finanziaria potenziata.

<sup>15</sup> Ferraresi et al., 2016; Balduzzi e Bordignon, 2016.

<sup>16</sup> I quattro saldi ai fini dell’equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali consistevano in un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e in un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Il vincolo di pareggio, introdotto dalla legge e derivato dai criteri previsti dalle regole europee per le Amministrazioni pubbliche, era circoscritto ad alcune voci del bilancio ritenute rilevanti ai fini dell'equilibrio di competenza economica. Tale vincolo si è affiancato a quanto previsto dalla normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali (D.Lgs. 118/2011). Questa circostanza ha posto delle criticità riguardo la natura delle poste da inserire sia dal lato delle entrate e sia da quello delle uscite per il conseguimento del pareggio di bilancio, con particolare riferimento alla mancata inclusione nel saldo finale di competenza del risultato di gestione.

Conseguentemente, il disegno normativo definito dal D.Lgs. 118/2011 e dalla L. 243/2012, rivelatosi assai complesso in sede applicativa, ha concorso, congiuntamente ad altri fattori, a contenere la spesa, soprattutto quella destinata agli investimenti, ma in misura maggiore per quegli enti in grado di realizzare in modo sistematico avanzi potenzialmente utilizzabili<sup>17</sup>.

La legge di bilancio 2019 (art. 1, c. 819-826 e 897-900 della L. 145/2018) introduce elementi significativi di novità dando seguito a quanto stabilito dalle già citate sentenze nn. 247/2017 e 101/2018 della Corte Costituzionale contenenti il richiamo a consentire la piena disponibilità degli avanzi di amministrazione, nonché delle risorse appostate al fondo pluriennale vincolato (FPV)<sup>18</sup> anche ove rinveniente da debito. La nuova regola decorreva dal 2019 per tutti gli Enti territoriali salvo le Regioni a statuto ordinario, per le quali si applica a partire dal 2021. A partire dall'esercizio 2019, vengono, quindi, superati in via definitiva gli obblighi finanziari definiti prima con il Patto di stabilità e poi con il saldo finale di competenza, lasciando come unico vincolo di finanza pubblica il risultato di competenza dell'esercizio non negativo<sup>19</sup>.

Da ultimo, la legge di bilancio 2020 (art. 1 c. 543 della L. 160/2019) anticipa di un anno la facoltà per le Regioni a statuto ordinario di utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa per il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio.

Altra novità introdotta dalla legge 164/2016 ha riguardato la modifica dell'art. 10 della legge n. 243/2012 che consente la possibilità di eseguire operazioni di indebitamento sulla base di una procedura di intesa a livello regionale, per garantire, nell'anno di riferimento, che l'accesso al debito dei singoli enti territoriali avvenga nel rispetto dell'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale (comprensivo cioè di tutti degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione). L'obiettivo di tale strumento è quello di ottimizzare l'uso degli spazi di bilancio tra livelli di governo realizzando nei fatti una sorta di "consolidato regionale"<sup>20</sup>.

La nuova formulazione, eliminando la disposizione per cui ciascun ente territoriale poteva in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti

---

<sup>17</sup> Upb, 2019.

<sup>18</sup> Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Si tratta, più precisamente, di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria potenziata e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse

<sup>19</sup> Ferretti et al, 2019.

<sup>20</sup> Ferretti et al., 2018.

dal proprio bilancio di previsione, sembrerebbe volere attribuire all'intesa conclusa in ambito regionale una funzione essenziale, nel senso che l'ente non può avvalersi dell'indebitamento in assenza dell'intesa medesima.

Qualora in sede regionale non siano possibili per gli enti locali interessati, operazioni di indebitamento o di investimento, viene tuttavia introdotto un ulteriore livello mediante cui inserire a favore dell'ente locale eventuali spazi finanziari a tal fine. E', infatti, previsto che le operazioni di indebitamento e di investimento non soddisfatte dalle intese regionali siano effettuate sulla base del patto di solidarietà nazionale "orizzontale", fermo restando il rispetto del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, del complesso degli enti territoriali. La norma introduce, dunque, a tal fine, il riferimento all'utilizzo dello strumento del patto di solidarietà, che consente di attivare meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari assegnati agli enti territoriali, in questo caso a livello nazionale, finalizzati, in particolare, ad incentivare le spese di investimento degli enti locali.

In definitiva, il superamento del Patto di stabilità e la sostanziale modifica della l. 243/2012 possono essere considerati un sostanziale passo in avanti per le istituzioni territoriali, anche se occorre sottolineare come il passaggio dal patto di stabilità interno al nuovo regime non abbia ampliato gli spazi di autonomia degli enti territoriali, basti pensare al permanere del divieto delle regioni di prevedere aumenti dei tributi e addizionali nonostante le entrate rilevino, al pari delle spese, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di saldo di finanza pubblica<sup>21</sup>.

In questo difficile connubio tra promozione degli investimenti a livello locale e necessità di tenere sotto controllo i conti pubblici si aprono tuttavia spazi politici per la programmazione dello sviluppo del proprio territorio da parte delle regioni. Sembra, infatti, che il legislatore abbia riconosciuto alle regioni un ruolo di coordinamento nella gestione delle iniziative di investimento degli enti locali attraverso lo strumento delle intese regionali<sup>22</sup>.

Tali intese possono costituire per le regioni uno strumento di indirizzo degli investimenti e rappresentano per queste una sfida interessante soprattutto se tale strumento viene vissuto e gestito come un'opportunità per contribuire alla crescita infrastrutturale ed economica del territorio. I dati tuttavia evidenziano risultati trascurabili, presumibilmente, da mettere in relazione sia alla mancanza di incentivi ad utilizzare tali strumenti da parte dello Stato sia al gravoso contributo in termini di risanamento della finanza pubblica cui sono state chiamate le amministrazioni regionali. Non sono, comunque, mancati esempi virtuosi (vedi ad esempio Emilia Romagna e Lombardia), dove l'attivazione di un processo di concertazione tra regione ed enti locali ha consentito alle regioni di mettere a disposizione delle amministrazioni locali, sotto forma di patto verticale, le eccedenze di spazi finanziari orizzontali dei comuni per la realizzazione di interventi strategici condivisi. Ciò ha consentito sia di ridurre fenomeni di *overshooting* sia di dare nuovo impulso agli investimenti nel territorio<sup>23</sup>. Anche i dati sul patto di solidarietà nazionale "orizzontale" mostrano la marginalità dell'utilizzo di tale strumento anche

---

<sup>21</sup> Corte dei conti, 2017.

<sup>22</sup> Marelli et al., 2016.

<sup>23</sup> Si veda al riguardo: Sciancalepore, 2017; Ferretti et al. 2019.

da parte delle amministrazioni regionali. In generale, emerge lo scarso utilizzo di questi strumenti, ponendo in evidenza come le motivazioni delle difficoltà incontrate dagli enti locali per rimettere in moto gli investimenti vadano probabilmente individuate anche al di fuori delle sole regole fiscali<sup>24</sup>.

#### **4. I tributi regionali**

##### **4.1 Il processo di decentramento**

Nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, e più in generale, nel tema cd. federalismo fiscale, la questione dei tributi regionali assume un ruolo di primo piano e si lega al contenuto costituzionale dell'autonomia finanziaria delle regioni, assieme a quella delle città metropolitane, delle province e dei comuni. In particolare, l'argomento riguarda l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali che dovrebbe garantire la possibilità di disporre di adeguate risorse autonome, senza vincoli di destinazione, in modo da poter "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119, Cost.). La materia dei tributi regionali si lega, inoltre, a quanto sopra esposto in merito al coordinamento della finanza pubblica poiché, come disposto sempre dall'art. 119, secondo comma, Cost. "*i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*".

Come ricordato, il Titolo V ha inciso in modo sostanziale nella materia concernente i tributi propri regionali. Nella versione precedente dell'art. 119 Cost., infatti, la pur riconosciuta autonomia finanziaria delle regioni, era limitata ad una serie di tributi definiti "propri", come la tassa di circolazione e la tassa per occupazione di spazi e aree pubbliche, rispetto ai quali le regioni potevano solo variare in misura modesta le aliquote predeterminate dalla legge statale. In generale, prima delle nuove disposizioni introdotte dalla riforma del Titolo V del 2001, "*la sottoposizione a 'forme' e 'limiti stabiliti dalle leggi dello Stato' condiziona largamente il contenuto dell'autonomia normativa tributaria delle Regioni*"<sup>25</sup>.

Il processo di decentramento in materia di imposizione fiscale viene avviato con il d.lgs. n. 446/1997 che introduce l'IRAP e l'addizionale IRPEF, e "completato" dalla l.n. 42/2009 e dal d.lgs. n. 68/2011 in attuazione della già ricordata riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. In realtà ad oggi non solo il percorso non è completato, ma è stato parzialmente stravolto dalla cd. "legislazione della crisi" di cui si è già detto, attraverso la quale vari governi che si sono succeduti hanno sostanzialmente ridotto l'autonomia impositiva delle regioni per far fronte a necessità di ripianamento fiscale a seguito della crisi finanziaria e la successiva crisi del debito pubblico italiano.

---

<sup>24</sup> Ferretti et al., 2018.

<sup>25</sup> Corte Cost., sentenza n. 271/1986.

In termini di riparto di competenze, a partire dal dettato costituzionale, ampliato dalla legge delega n. 42/2009, si distinguono i tributi propri strettamente intesi dai tributi propri cd. “derivati”. Per identificare la potestà legislativa regionale in materia di tributi locali occorre preventivamente definire i tributi propri, poiché solo con riguardo ai “tributi definibili propri in senso stretto è concepibile una potestà legislativa primaria ed esclusiva delle Regioni” ai sensi dell’art. 117, Cost.. Escludendo dal novero dei tributi propri in senso stretto quelli il cui gettito va alle regioni, una definizione più stringente individua una condizione positiva e una condizione negativa per definire un tributo proprio in senso stretto. Da un lato la condizione di non previsione del tributo ad opera di una legge statale e, dall’altro, la condizione di rientrare tra le materie di competenza regionale e che non travalicano dal territorio regionale<sup>26</sup>.

Negli altri casi in cui il gettito viene attribuito per intero alle regioni, ma la cui disciplina viene determinata dallo Stato, si deve parlare di tributo proprio in senso lato. Tali sono i casi ad esempio delle cd. addizionali che insistono sulle basi imponibili dei tributi statali, come nel caso dell’addizionale IRPEF. Se al pari delle addizionali, anche i tributi regionali derivati, istituiti con legge dello Stato con contestuale devoluzione del relativo gettito alle regioni/enti locali, dovessero rientrare nell’ambito del sistema tributario dello Stato, è stata questione controversa all’indomani della riforma del 2001. A tal proposito, la Corte costituzionale ha sancito l’appartenenza di tali tributi al “sistema tributario dello Stato”, prescindendo dal fatto che il relativo gettito fosse attribuito alle regioni o agli enti locali (sentt. 37/2004, 168/2008). In definitiva, sia nel caso delle addizionali sia nel caso di tributi propri derivati, una costante giurisprudenza ha sostenuto che tali tributi ricadono nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. e), con la conseguenza che “*da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall’altro, l’intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa*” (Corte cost., sentt. nn. 311/2003, 241/2004, 397/2005, 2/2006, 216 e 298/2009, 123/2010, 121/2013).

Come ricordato sopra, anche in materia di potestà legislativa regionale sui tributi regionali incide in modo sostanziale il coordinamento della finanza pubblica e i relativi vincoli dell’autonomia finanziaria che scaturiscono dal cd. “fiscal compact” a seguito del quale è stato introdotto il pareggio di bilancio all’art. 81 Cost..

Alcune tipologie di tributi propri sono state identificate dal d.lgs 68/2011, come nel caso della tassa per l’abilitazione dell’esercizio professionale, dell’imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, dell’imposta regionale sulle concessioni statali per l’occupazione e l’uso dei beni del patrimonio indisponibile, delle tasse per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche e sulle concessioni regionali e dell’imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili. Anche l’IRAP, che in precedenza non era stata considerata dalla Corte un tributo proprio regionale, a seguito del decreto sopra ricordato può ora annoverarsi tra i tributi propri in senso stretto e non più derivati. Il decreto ha sancito la possibilità per le regioni di disporre con propria legge la variazione delle aliquote, la loro differenziazione per settori di attività e

---

<sup>26</sup> Gallo, 2015.



categorie di soggetti passivi, la modificazione della base imponibile nel rispetto della normativa UE. Occorre sottolineare come l'IRAP sia stata nel corso degli anni oggetto di interventi statali che hanno agito sulla base imponibile, in particolare sulla componente "costo del lavoro"; ciò ha determinato un significativo cambiamento della fisionomia originaria dell'imposta, contribuendo a limitare nei fatti l'autonomia fiscale delle Regioni<sup>27</sup>.

Similmente, le regioni possono ora apportare variazioni percentuali sulle aliquote e disporre detrazioni alle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali. Nel caso dell'addizionale IRPEF, ad esempio, a partire dal 2012 il d.lgs. 68/2011 ha riconosciuto la facoltà del legislatore regionale di aumentare o diminuire la relativa aliquota regionale.

Per realizzare quell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa invocata dalla Costituzione e dal concetto di federalismo fiscale, è stato sostenuto che occorre strutturare il sistema in modo tale che i tributi propri rappresentino la principale fonte di finanziamento delle regioni e che, al contempo, le regioni stesse siano dotate di un'ampia autonomia di spesa<sup>28</sup>. Tuttavia, ad oggi, l'autonomia tributaria delle regioni ha un ruolo marginale, considerando come autonomia tributaria i margini entro i quali la regione può modificare l'ammontare del gettito delle entrate fiscali in modo che risulti adeguato a sostenere le politiche locali desiderate.

#### **4.2 L'autonomia finanziaria regionale in pratica**

In termini di gettito, l'IRAP rappresenta la principale fonte di entrata per le regioni, mentre l'addizionale IRPEF è pari a circa metà dell'IRAP<sup>29</sup>.

La tabella successiva riporta le entrate principali riferibili ai territori delle regioni - gettito addizionale IRPEF, gettito IVA e gettito IRAP, per capita.

---

<sup>27</sup> Si veda al riguardo: Lattarulo e Provvedi, 2014; Gandullia e Piazza, 2018.

<sup>28</sup> Buglione, 2016.

<sup>29</sup> Per una più ampia trattazione del tema si veda Mangiameli et al. 2020..

*Tabella 4.2. Gettito e reddito imponibile per capita, ordinate per gettito complessivo (d), anno di imposta 2017, valori in euro*

<i>Regione</i>	<i>(a) addizionale Irpef</i>	<i>(b) Iva totale</i>	<i>(c) Irap</i>	<i>d=(a+b+c) Totale gettito fiscale</i>	<i>Reddito imponibile addizionale Irpef</i>
Lazio	298	4.168	473	4.939	13.218
Lombardia	226	3.680	581	4.487	15.911
Bolzano	0	3.038	405	3.443	17.341
Valle d'Aosta	181	2.446	360	2.987	14.775
Veneto	170	1.969	418	2.557	14.092
Emilia Romagna	249	1.689	471	2.409	15.326
Piemonte	285	1.658	358	2.301	14.238
Toscana	200	1.423	374	1.997	13.651
Trento	0	1.714	272	1.986	14.598
Friuli Venezia Giulia	171	1.329	358	1.858	14.723
Liguria	231	1.218	309	1.758	14.362
Umbria	169	1.248	236	1.653	12.062
Marche	167	1.143	334	1.644	12.227
Abruzzo	179	934	249	1.362	10.392
Sardegna	119	1.042	44	1.205	9.676
Campania	155	606	168	929	7.723
Basilicata	113	648	131	892	8.851
Puglia	119	569	162	849	8.473
Molise	167	494	149	809	9.054
Sicilia	131	473	135	739	7.620
Calabria	126	338	107	571	7.360

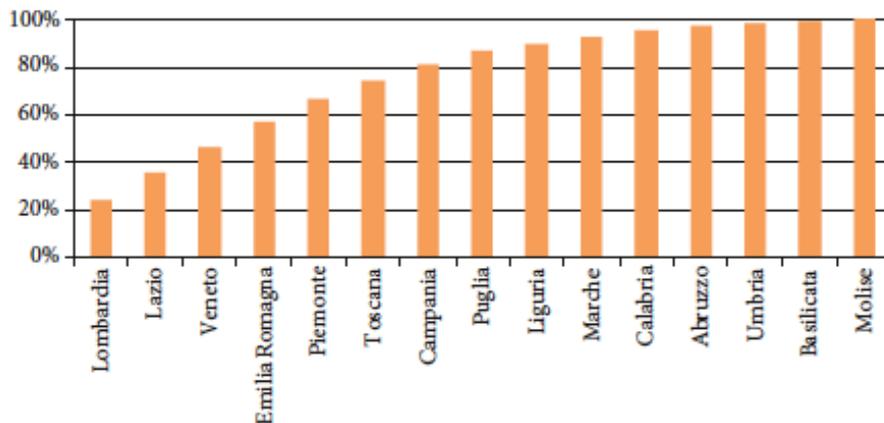
*Fonte: Ragioneria Generale dello Stato*

Si nota immediatamente la presenza di una disparità consistente tra le regioni del Nord – incluso il Lazio, che beneficia del peso del settore della pubblica amministrazione – e le restanti regioni. Il gettito complessivo delle regioni del Mezzogiorno, esclusa la Sardegna, non supera i mille euro per abitante; per contro, nelle regioni più benestanti, come Lazio e Lombardia, il gettito supera i quattromila euro per abitante.

La differenza di gettito fiscale potrebbe dipendere anche dal diverso “sforzo fiscale” richiesto ai contribuenti. Come già osservato sopra, infatti, le regioni hanno una certa autonomia nella determinazione delle aliquote e pertanto possono incrementare o diminuire le imposte (lo sforzo fiscale) che gravano sui propri contribuenti. Tuttavia, nell’ultima colonna della tabella è stato riportato il reddito imponibile relativo all’addizionale IRPEF per capita, che non dipende dallo sforzo fiscale regionale e, in quanto tale, costituisce una misura di capacità fiscale più accurata delle regioni. Anche in questo caso tuttavia si riscontrano le differenze tra Nord e Sud evidenziate poc’anzi.

La figura successiva, invece, riporta la somma cumulata dell’imponibile dell’addizionale IRPEF ed è costruita in modo che, leggendo da sinistra verso destra, il gettito va sommato a quello della regione precedente. Ad esempio, le prime tre regioni per maggiore gettito, Lombardia, Lazio e Veneto, assommano al 47% dell’imponibile complessivo delle regioni. Aggiungendo a queste altre tre regioni del Centro-Nord, Emilia Romagna, Piemonte e Toscana, si arriva al 74% per cento della capacità fiscale complessiva.

*Figura 4.2. Imponibile Irpef, somma cumulata: la sommatoria da sinistra verso destra delle Regioni rende il gettito complessivo (100%) – Regioni a statuto ordinario*



*Fonte: elaborazione Issirfa-Cnr su dati Ragioneria Generale dello Stato*



I dati mostrano una realtà ben nota: le regioni italiane sono caratterizzate da una capacità fiscale notevolmente diseguale. Le differenze di capacità fiscale tra i territori sono un tratto distintivo di tutti i paesi avanzati, basti pensare alla diversità tra gli Stati membri degli Stati Uniti di America, o tra i Länder della Germania dell'ovest e quelli della Germania dell'est. Queste differenze sono particolarmente marcate nei Paesi con forti disequaglianze territoriali, come l'Italia. La ragione che spiega tale disparità è legata alle dinamiche geografiche dello sviluppo economico, un processo che è intrinsecamente diseguale sul territorio. Ciò si riflette sulla composizione della popolazione e delle attività produttive, con l'effetto che nelle regioni economicamente più avanzate risiedono persone più abbienti e viceversa. Di conseguenza, sia il gettito derivante da redditi personali, sia il gettito derivante dai profitti delle imprese, si distribuiscono in modo diseguale nel territorio. Le regioni economicamente più avanzate, hanno quindi, necessariamente, una maggiore capacità fiscale. I processi cumulativi che caratterizzano le economie di agglomerazione, possono tendere ad aumentare tali differenze nel momento che i territori più dinamici attraggono capitale umano qualificato, e quindi sono in grado di produrre redditi maggiori e di favorire sia l'attrazione di imprese dall'esterno, sia la nascita di nuova imprenditorialità. Questa disparità di gettito fiscale, che riflette quello sulla capacità fiscale, è un dato da tenere bene a mente nella discussione sul meccanismo di finanziamento delle funzioni asimmetriche richieste dalle regioni, di cui si parlerà di seguito, in quanto il loro finanziamento deve soddisfare in ogni caso la perequazione, secondo quanto previsto dall'art. 119, al cui rispetto rinvia la disposizione costituzionale sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, comma 3, Cost.). La Legge n. 42 sul federalismo fiscale prevede che le regioni finanzino le politiche e i servizi pubblici non più attraverso trasferimenti dal centro, bensì tramite entrate proprie. Questa impostazione mette in luce le profonde differenze in termini di capacità fiscale delle regioni in Italia. Se ogni regione dovesse finanziare i propri servizi solamente attraverso il proprio gettito fiscale, si determinerebbe una situazione di iniquità orizzontale, ossia sarebbe impossibile garantire gli stessi livelli di servizi pubblici locali, a parità di sforzo fiscale, a causa di diverse capacità fiscali che riflettono una distribuzione della ricchezza e dell'attività economica non omogenea sul territorio. In altre parole, un abitante della Calabria, che paga le stesse imposte di un abitante della Lombardia, avrebbe minori risorse per finanziare i servizi pubblici regionali e ciò sarebbe oggettivamente iniquo dal punto di vista dell'eguaglianza fiscale. Per questa ragione, nella maggior parte dei Paesi con autonomia fiscale locale sono previsti dei meccanismi di perequazione che riducono le differenze di capacità fiscale, al fine di evitare che i cittadini dei territori meno abbienti siano penalizzati in termini di accesso ai servizi pubblici.

## 5. Il finanziamento del regionalismo asimmetrico

Da ultimo si affronta il tema del finanziamento del regionalismo (o federalismo) asimmetrico<sup>30</sup>, in particolare facendo riferimento alle iniziative intraprese dalle Regioni del Veneto, della Lombardia e dell'Emilia Romagna, circa l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Le suddette regioni hanno avviato formalmente, ormai da oltre due anni, un processo di intesa con il governo al fine di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e risorse finanziarie addizionali. La quasi totalità delle altre regioni ordinarie, comprese quelle meridionali, si sono mosse in vario modo nella stessa direzione richiedendo anche loro forme di autonomia rafforzata.

Il tema del finanziamento dell'asimmetria, ovviamente, sembra oscillare tra le disposizioni della Legge n. 42 e del D. Lgs. n. 68, che dovrebbero costituire l'applicazione dell'art. 119 della Costituzione, dei cui principi si deve tenere conto in sede di approvazione della legge che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni ordinarie (art. 116, comma 3, Cost.) e la reale condizione dell'attuale finanziamento delle regioni.

Nel discutere le modalità di finanziamento del regionalismo differenziato, le bozze di intesa tra regioni e Governo non fanno riferimento alla L. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, né al D. Lgs. n. 68 del 2011. Nelle stesse bozze ci sono pochi dettagli al riguardo, sebbene sia un aspetto centrale per il funzionamento dell'asimmetria, e sembrano indicare il tentativo di portare avanti un finanziamento delle funzioni asimmetriche sulla falsariga del finanziamento previsto per le funzioni delle Regioni a statuto speciale.

Il nodo centrale è dato dal fatto che per le ipotesi di asimmetria sembra necessario disegnare un sistema di finanziamento coerente con la disciplina sul federalismo fiscale. Infatti, impostare il finanziamento dell'asimmetria con un sistema diverso da quello attuale nonché da quello previsto dal federalismo fiscale comporterebbe una sovrapposizione nei sistemi di finanziamento delle politiche e dei servizi regionali che determinerebbe naturalmente delle aporie.

Questo orientamento, che predilige un finanziamento dell'asimmetria coerente con il sistema di federalismo fiscale del decreto n. 68, avrebbe dalla sua la circostanza che il meccanismo di finanziamento dell'asimmetria dovrebbe comportare saldi invariati di finanza pubblica, non solo nel momento di partenza, ma anche nel tempo. Ciò vuol dire che il passaggio di funzioni dallo Stato alle regioni che ne faranno richiesta, non potrebbe comportare risorse aggiuntive, non solo nel momento della transizione, ma anche nel futuro, dal momento che occorrerebbe fare in modo che non ci siano situazioni tali da rendere necessari interventi straordinari, che graverebbero sul bilancio statale e, a cascata, sui contribuenti delle restanti regioni.

Inoltre, il sistema di finanziamento previsto per il federalismo asimmetrico sarebbe anche conforme alle esigenze del coordinamento della finanza pubblica, che compete al governo

---

<sup>30</sup> Per una più ampia trattazione del tema si veda Mangiameli et al. 2020.

centrale e a tutte le regioni. A questo proposito, infatti, sembra opportuno un passaggio che coinvolga tutte le regioni, e non solo quelle richiedenti una maggiore autonomia, visto che tutte sono chiamate a contribuire all'equilibrio finanziario del Paese e ad eventuali incrementi di sforzo fiscale a livello statale, per motivi contingenti, come ad esempio per la riduzione del debito o per far fronte a gravi recessioni, che non potrebbero ricadere solo sulle regioni che non hanno richiesto, o ottenuto, l'asimmetria.

Tutto ciò fa comprendere come la necessità di attribuire uno spazio ulteriore di autonomia di entrate alle regioni, per finanziare le funzioni attribuite asimmetricamente, dovrebbe essere fiscalizzato, ossia finanziato dal gettito regionale e non con compartecipazioni erariali, provenienti cioè dallo Stato centrale, in linea con l'intero impianto del federalismo fiscale.

Nella bozza di intese si prevedono due possibilità: una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali e/o una riserva di aliquota, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

L'ipotesi di una compartecipazione sul gettito IRPEF comporterebbe che nel caso di asimmetria questa si sommerebbe all'addizionale regionale attuale. Questo tipo di sistema sarebbe analogo a quello delle regioni speciali e diverso da quello previsto dal d.lgs. n. 68/2011.

Si consideri, inoltre, che, qualora tutte le funzioni asimmetriche dovessero essere finanziate con una compartecipazione IRPEF, non aumenterebbe realmente la potestà impositiva delle regioni. Infatti, la differenza tra compartecipazione e aliquota riservata è che: la prima non si lega all'autonomia impositiva delle regioni, non è manovrabile e dipende interamente dalla legge statale; la seconda, invece, aumenta l'autonomia impositiva delle regioni, è manovrabile e una parte della disciplina dipenderebbe dalla legge regionale. Infatti, mentre la riserva di compartecipazione si applica al gettito dell'imposta, la riserva di aliquota si applica alla base imponibile.

Si noti che nel caso della riserva di aliquota potrebbe ravvisarsi un aumento dell'imposizione e non un mero trasferimento dall'erario alle regioni. Diversamente, se si vuole realizzare un trasferimento di risorse, secondo il principio dell'invarianza fiscale discusso poc'anzi, la riserva di compartecipazione appare lo strumento più idoneo per mantenere immutata la pressione fiscale.

L'autonomia di finanziamento concessa alle regioni dovrebbe, non solo consentire di finanziare le loro funzioni al pari di tutte le altre regioni, ma anche la possibilità di incrementare il loro sforzo finanziario per poterle eventualmente rafforzare, con l'esercizio di ulteriori funzioni di tipo asimmetrico. Questo sarebbe in linea con il principio di differenziazione e, in particolare, con le istanze di asimmetria, dal momento che è assai logico che le regioni che richiedono un potere legislativo pieno sulle materie contemplate nell'art. 116, comma 3, Cost., perché le ritengono strategiche per lo sviluppo socio-economico dei loro territori, siano chiamate a finanziarle nell'ambito del loro sistema di entrate tributarie.

L'autonomia finanziaria dovrebbe inoltre prevedere un meccanismo di incentivo che premi le regioni che rendono più efficiente la gestione o l'erogazione di un servizio pubblico. Pertanto,

laddove la regione si mostrasse “più efficiente” dello Stato nel gestire una determinata funzione, potrebbe usufruire delle risorse aggiuntive che le residuano, per impiegarle autonomamente in altri servizi, oppure per ridurre la pressione fiscale regionale.

In questo contesto, perciò, appare di fondamentale importanza la metodologia che accompagna la compartecipazione o la riserva di aliquota. Fissare tali quote o riserve una volta per tutte determinerebbe un andamento delle entrate regionali aggiuntive che potrebbe variare in dipendenza del ciclo economico. Nei momenti di congiuntura favorevole e di ciclo espansivo si incrementerebbero le risorse a disposizione, viceversa, queste si contrarrebbero nei momenti negativi del ciclo economico per effetto della riduzione dell’attività economica e del gettito. Inoltre, questo meccanismo sarebbe eccessivamente vantaggioso nel tempo per le regioni più dinamiche, qualora il loro gettito crescesse in misura maggiore rispetto a quello delle altre regioni.

Di qui, la prospettazione di una revisione periodica delle compartecipazioni o riserve di aliquote destinate al finanziamento delle materie aggiuntive, in modo da rendere l’intero sistema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni e tra le regioni meno ingessato, più flessibile e più equo, attraverso un meccanismo cooperativo al quale partecipano lo Stato e tutte le regioni. Ciò comporterebbe, al contempo, la responsabilità di tutte le regioni al risanamento delle finanze pubbliche, qualora intervenissero mutamenti di portata eccezionale. In questo caso, tuttavia, è fondamentale accertarsi che la cooperazione non vada a discapito dell’autonomia regionale, rispetto a incursioni dello Stato come quelle che hanno avuto luogo nel decennio della crisi. Allo stesso tempo, un meccanismo cooperativo sarebbe più funzionale anche ai fini della perequazione e delle azioni condotte per la convergenza.

La mancanza di dettagli sufficienti sul meccanismo di finanziamento delle materie addizionali, e la mancanza di riferimenti alla normativa del federalismo fiscale nelle bozze di intesa, non esclude la possibilità di arrivare ad un adeguato finanziamento delle funzioni asimmetriche che non vada in collisione con la disciplina del d.lgs. n. 68/2011, a maggior ragione qualora questo dovesse dispiegare i suoi effetti per tutte le regioni ordinarie. È evidente, infatti, che quando si cerca di inserire il tema nell’ambito del federalismo fiscale e a contemperarlo con le esigenze di equilibrio finanziario dello Stato, il quadro diventa assai più complesso e delicato da gestire, e rende sempre più necessario un approccio sistemico ex-ante, evitando pericolose fughe in avanti.

Né si può pensare di accogliere un qualsiasi meccanismo di finanziamento, nelle more dell’attuazione del federalismo fiscale, prevedendo la possibilità di un successivo riesame. Questa seconda strada, infatti, paventa due rischi. Il primo è che si determinerebbe un’incertezza che male si concilia con la programmazione e la gestione dei servizi pubblici e della finanza pubblica in generale. Il secondo attiene al rischio di dare alle regioni che godono dell’asimmetria un argomento per ostacolare l’attuazione del federalismo fiscale.

Coerentemente con l’impianto del federalismo fiscale, il trasferimento di risorse dal centro non sembra essere la soluzione più opportuna per sostenere l’asimmetria. Anche il meccanismo della compartecipazione non sembra essere molto efficace poiché le modalità per determinarne

l'entità (in attesa dell'entrata in vigore del d. dgs. n. 68 del 2011) non tengono pienamente conto del criterio della territorialità e non determinano una vera autonomia finanziaria, dal momento che non è pienamente tracciabile il rapporto tra ente che riscuote il tributo, contribuente e ente che eroga la spesa. Come già spiegato, la soluzione più adeguata sembra essere la fiscalizzazione delle risorse necessarie all'esercizio delle nuove funzioni, ossia il ricorso al gettito di tributi regionali o regionalizzati. Questo determinerebbe un processo trasparente teso a individuare meglio la responsabilizzazione della spesa pubblica e l'*accountability*, secondo i principi dell'art. 119 Cost. che hanno ispirato - almeno in parte - la riforma del federalismo fiscale.

Il successivo disegno di legge "Boccia", invece, subordina l'attribuzione alle regioni di funzioni asimmetriche alla determinazione dei fabbisogni standard, da determinare entro 12 mesi dalla stipula dell'intesa, e, solo se gli atti di determinazione non sono adottati nei termini, le funzioni suddette sono attribuite e finanziate "sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente".

Nell'eventualità, non remota, che i fabbisogni e i costi standard non vengano determinati, perciò, una volta fissata e attribuita alle Regioni una quota percentuale dei tributi erariali generati nel territorio per finanziare la nuova spesa su base storica e attesa la dinamica del gettito dei tributi compartecipati negli ultimi decenni, che vede nelle regioni richiedenti un gettito superiore rispetto alla media nazionale, queste avrebbero più soldi delle altre per finanziare la propria spesa.

Allo stesso tempo le regioni sarebbero orientate a chiedere che, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard e il ciclo economico sia avverso, determinando un calo del gettito tributario, l'ammontare delle risorse assegnate alla regione medesima per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia comunque non sia "inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse". Le criticità in questo caso sono legate al fatto che l'applicazione del valore medio nazionale pro-capite della spesa statale comporterebbe un riequilibrio finanziario, con lo spostamento di risorse a favore delle regioni che richiedono l'asimmetria, in quanto queste hanno generalmente minori costi di produzione.

Sul punto il dibattito da cui sono emerse diverse posizioni, in ogni caso, sembra discostarsi dalle previsioni contenute nel d. dgs. n. 68 del 2011. Il percorso, dunque, che dovrebbe portare alla scelta di un adeguato modello di finanziamento delle nuove funzioni regionali, basato sulla fiscalità, appare alquanto critico.

Probabilmente le intese hanno risentito del continuo rinvio dell'applicazione del d. dgs. n. 68 del 2011 e della conseguente mancata entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali.

Occorre, tuttavia, sottolineare come l'art. 116, comma 3, Cost., faccia riferimento, per il finanziamento delle materie da devolvere, all'art. 119 Cost., i cui principi, a loro volta, sono stati declinati dalla Legge n. 42 del 2009 di cui il richiamato d. dgs. n. 68 costituisce uno dei decreti di attuazione. Altrimenti detto, la clausola di asimmetria consente l'attribuzione di

“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle Regioni a statuto ordinario, ma “nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119”.

Da qui pertanto si deve partire per disegnare un sistema di finanziamento dell’asimmetria sostenibile e coerente con l’impianto del federalismo fiscale. Tuttavia, non è affatto semplice intendere in che cosa debba consistere il rispetto dei principi dell’art. 119 Cost., atteso che questa disposizione al momento non sembra ancora governare i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo e, in primo luogo, tra lo Stato e le regioni. Infatti, certamente i primi due commi dell’art. 119 Cost. possono dirsi, se non del tutto, almeno in larga parte disattesi.

In questo contesto, restano fermi, o almeno, dovrebbero restare fermi, per un verso, il principio della perequazione “per i territori con minore capacità fiscale per abitante” (art. 119, comma 3, Cost.) e, per l’altro, quello dell’integrale copertura delle funzioni pubbliche attribuite (art. 119, comma 4, Cost.), che nel caso dell’asimmetria si estende logicamente anche a quelle derivanti dalle forme e condizioni particolari di autonomia.

Realizzare una concordanza pratica di questi due principi, infatti, significherebbe che all’approvazione della legge statale le funzioni asimmetriche avrebbero una loro specifica copertura con il trasferimento di risorse confacenti e che, al contempo, questa attribuzione di risorse non costituisce un ostacolo per le altre regioni.

## **6. Conclusioni**

In linea di principio, il decentramento fiscale dovrebbe consentire ai governi locali la possibilità di adattare il livello di erogazione di beni e servizi pubblici ai bisogni delle rispettive comunità, in quanto gli enti territoriali, essendo più vicini ai cittadini, possiedono informazioni sulle preferenze locali e sui costi, che le agenzie centrali è altamente improbabile abbiano. La maggiore autonomia fiscale dovrebbe, quindi, rafforzare i meccanismi di incentivo per la classe politica regionale e locale, grazie ad un maggiore controllo da parte dei cittadini nel comparare l’efficienza dei servizi pubblici rispetto al carico fiscale relativo.

Nella realtà il federalismo fiscale in Italia è stato attuato in modo quantomeno discutibile. Le regioni non hanno mai assunto una vera autonomia finanziaria, e in pratica la maggior parte dei loro bilanci è dedicato alla sanità.

Allo stato attuale, valgono ancora le considerazioni della Corte di Conti che già nel 2014 aveva, di fatto, decretato la fine dell’esperienza del decentramento così come pianificata dalla riforma del Titolo V, sostenendo che “*Ancorché siano stati adottati i previsti decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale, è da ritenere che il percorso attuativo prefigurato dalla riforma sia da considerare definitivamente abbandonato. Depongono in tal senso, sia le incertezze del quadro normativo connesse all’annunciata riforma del Titolo V della Costituzione, sia il reiterato intervento di consistenti tagli lineari ai trasferimenti erariali effettuati al di fuori di una logica di “fiscalizzazione” delle relative risorse, sia l’aumento disorganico delle aliquote tributarie in contrasto con l’obiettivo dell’invarianza della pressione fiscale complessiva, sia, infine, la*

*sostanziale inefficacia delle politiche di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, da cui dipendeva la determinazione dei fabbisogni standard e delle relative fonti di finanziamento*<sup>31</sup>.

In linea generale, è evidente come sia lo Stato sia le regioni dovranno perseguire un approccio più efficace ed efficiente all'esercizio delle competenze, superando i limiti della recente esperienza caratterizzata da un eccessivo carico del contenzioso risolto dal giudice costituzionale con sentenze che hanno ribadito la prevalenza del centralismo rispetto alla differenziazione regionale. Tutto ciò, infatti, non ha portato alcun vantaggio all'effettiva implementazione delle politiche pubbliche poiché poi lo Stato non è stato in grado di avvantaggiarsi del potere riconosciuto dalla Corte<sup>32</sup>.

Sul tema specifico della finanza generale, ad esempio, all'orizzonte politico non sembrano esserci discussioni che portino verso il completamento del processo di federalismo fiscale. E', invece, ben chiara la circostanza che l'autonomia di entrata e di spesa delle regioni può difficilmente essere ampliata oltre gli attuali livelli; oltre al forte vincolo che è rappresentato dalla necessità di garantire i livelli essenziali di assistenza, occorre evidenziare l'esistenza di modesti spazi per l'introduzione di ulteriori prelievi fiscali, nonché il contesto economico e finanziario nel quale le regioni oggi operano<sup>33</sup>.

Conseguentemente, occorre individuare, in questo contesto, nuovi ambiti d'intervento per le regioni. Le modifiche introdotte sul tema dell'equilibrio di bilancio possono rappresentare un'interessante opportunità se utilizzate per creare spazi finanziari destinati a politiche di sviluppo condivise a livello regionale. La gestione da parte delle regioni degli spazi finanziari eccedenti generati dagli enti locali e la loro redistribuzione alle amministrazioni locali attraverso patti verticali, dopo la definizione di linee strategiche d'intervento condivise, possono rappresentare un percorso virtuoso di promozione e sviluppo del territorio da perseguire, in un contesto come quello attuale a risorse limitate. La possibilità di prevedere una procedura d'intesa a livello regionale per le operazioni di indebitamento degli enti locali può, infatti, costituire per le regioni stesse uno strumento di rafforzamento del ruolo di indirizzo degli investimenti e rappresentano per queste una sfida stimolante soprattutto se tale strumento verrà vissuto e gestito come un'opportunità per definire un coerente piano di *governance* del territorio e rilanciare gli investimenti nonostante i rigidi limiti imposti dalla finanza pubblica.

Il processo di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, pone ulteriori questioni di rilievo in materia di finanza regionale, in particolare nel prospettare un sistema di finanziamento delle materie aggiuntive che saranno attribuite alle regioni. A questo proposito, è fondamentale inquadrare il tema del finanziamento dell'autonomia differenziata all'interno della cornice del federalismo fiscale sin da ora, ossia approntare un meccanismo di finanziamento coerente con (i.) l'autonomia finanziaria e la fiscalizzazione dei trasferimenti statali; (ii.) la perequazione regionale; (iii.) il coordinamento della finanza pubblica al quale sono chiamate a partecipare tutte le regioni.

---

<sup>31</sup> Corte dei conti, 2014.

<sup>32</sup> Mangiameli, 2017.

<sup>33</sup> Buglione, 2016.

BIBLIOGRAFIA

- ANTONINI L. (2016), *L'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.)*, in Francesco Saverio Marini e Gino Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma Costituzionale del 2016*, Edizioni scientifiche Italiane, Napoli.
- BALDUZZI P., BORDIGNON M. (2016), *2016, anno zero del patto di stabilità interno*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- BRANCASIA A. (2011), *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in 57° Convegno di Studi Amministrativi "Il federalismo alla prova dei decreti delegati", Villa Monastero – Varenna 22-23-24 settembre 2011
- BRENNAN G., BUCHANAN J. M. (1977), *Towards a Tax Constitution for Leviathan*, *Journal of Public Economics*, vol. 8, issue 3.
- BRENNAN G., BUCHANAN J. M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, New York.
- BUGLIONE E. (2016), *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, in Studi e interventi, Issirfa-Cnr.
- CATELANI E. (2015), *Venti risposte o quasi, su regioni e riforme costituzionali*, *Le Regioni*, n. 1/2015.
- CORTE DEI CONTI (2014), *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma.
- CORTE DEI CONTI (2016), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.
- CORTE DEI CONTI (2017), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015*, Roma.
- FERRARESI M., LATTARULO P., RIZZO L. (2016), *Spese dei Comuni: quanto vale il pareggio di bilancio*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- FERRETTI C., LATTARULO P., TADDEI A. (2016), *L'abbandono del patto di stabilità e i nuovi obiettivi di finanza locale: come cambia il contributo degli enti locali al risanamento*, in *La Finanza locale. Rapporto 2016*, Franco Angeli OpenAcces.
- FERRETTI C., GORI G., LATTARULO P. (2018), *Finanza locale e investimenti negli anni della crisi*, in *La Finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino.
- FERRETTI C., GORI G., LATTARULO P. (2019), *Il superamento del patto di stabilità e la disponibilità dell'avanzo favoriranno gli investimenti dei comuni?* in *La Finanza territoriale. Rapporto 2019*, Rubbettino.
- FILIPPETTI A., TESTA G. (2016), *Il divario territoriale italiano tra crisi economica e federalismo fiscale*, in Mangiameli S. e Napolitano G.M (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, Gruppo24Ore Milano.
- GALLO F. (2015), *La crisi del federalismo fiscale*, relazione introduttiva al convegno IFEL "I comuni che servono all'Italia", 22 settembre 2015.
- GANDULLIA L., PIAZZA S. (2018), *L'Irap e l'autonomia tributaria regionale a vent'anni dal decreto legislativo n. 446/97*, in *La Finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino
- GRAZZINI L., LATTARULO P., MACCHI M., PETRETTO A. (2020), *Aymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian Case*, *Politica Economica, Journal of Economic Policy*, 2/2020.



- IACOVIELLO A. (2013), *Il coordinamento della finanza pubblica come binario per la ricentralizzazione della legislazione e dell'amministrazione in tempi di crisi*, *Giurisprudenza Costituzionale*, Anno LVIII Fasc. 4 - 2013.
- LATTARULLO P., PROVVEDI B. (2014), *Un taglio all'IRAP. E all'autonomia delle regioni*, in *www.lavoce.info*.
- MARCHIONNI E., NOCELLA G. (2019), *Gli avanzi spendibili a seguito delle nuove regole di bilancio*, *Focus 3/2019 UPB*.
- MARELLI E.M., SCIANCALEPORE C., DAL BIANCO A., FERRARESI M. (2016), *Dal Fiscal Compact al pareggio di bilancio degli enti territoriali. Criticità e prospettive verso la creazione di un patto euro-compatibile*, in *La Finanza locale. Rapporto 2016*, Franco Angeli OpenAcces.
- MANGIAMELI S. (2014), *Regioni e amministrazione dello Stato: quali interventi?*, in S. Mangiameli (a cura di) *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, Gruppo24Ore Milano.
- MANGIAMELI S. (2015), *Titolo V - Il nuovo art. 117*, in *Studi e interventi*, Issirfa-Cnr.
- MANGIAMELI S. (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *Studi e interventi*, Issirfa-Cnr.
- MANGIAMELI S., FILIPPETTI A., TUZI F., CIPOLLONI C. (2020), *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, RubbettinoUniversità.
- MOSCARINI A. (2016), *Il riparto delle funzioni regolamentari e amministrative (art. 117, Comma 6, Cost.)*, in Francesco Saverio Marini e Gino Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma Costituzionale del 2016*, Edizioni scientifiche Italiane, Napoli.
- OATES W. E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature* Vol. 37, No. 3.
- SCIANCALEPORE C. (2017), *Le intese regionali nella regola fiscale del pareggio di bilancio: esperienze e prospettive future*, Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, Note e contrib
- ZANARDI A. (2019), *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze di intesa in Scienze regionali*, in Lattarulo et al. (a cura di), *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, FrancoAngeli, Milano.