

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

**Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del
federalismo fiscale**

Alberto Zanardi

Università di Bologna

Roma, 2 luglio 2025

Questa audizione, che riprende e aggiorna quella del 27 giugno 2024, evidenzia e discute alcuni elementi di novità emersi in materia di finanza decentrata nel corso dell'ultimo anno. Questi elementi riguardano quattro ambiti fondamentali: la revisione della fiscalità decentrata in attuazione della legge delega sulla riforma fiscale; le prospettive del federalismo fiscale regionale per la componente extra-sanitaria; il percorso di realizzazione dell'autonomia regionale differenziata; il coordinamento della finanza pubblica tra diversi livelli di governo nel quadro della nuova *governance* europea.

Questi ambiti sono tra loro strettamente connessi e vanno quindi considerati all'interno di una visione sistemica della finanza decentrata che richiede un attento coordinamento tra i suoi diversi elementi costitutivi.

1. La revisione della fiscalità decentrata e le prospettive di attuazione del federalismo fiscale regionale

Il Consiglio dei ministri ha recentemente approvato in via preliminare uno schema di decreto legislativo in materia di tributi regionali e locali in attuazione della legge delega di riforma fiscale (artt. 8, 13 e 14 della legge 111/2023), affrontando così uno degli snodi fondamentali del sistema tributario del nostro Paese. Va ricordato che, nei suoi principi e criteri direttivi fondamentali, la delega fiscale:

- per la fiscalità delle Regioni a statuto ordinario, evidenzia la necessità:
 - di superare le criticità che hanno impedito la realizzazione del federalismo fiscale regionale: mancata fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni mediante un incremento dell'aliquota ordinaria dell'addizionale regionale all'Irpef a parità di prelievo per i contribuenti; mancata territorializzazione delle compartecipazioni regionali sui tributi erariali, in particolare di quella sull'Iva;
 - di riconoscere maggiore autonomia tributaria, attraverso la trasformazione di alcuni tributi propri derivati in tributi propri regionali in senso stretto;
 - di realizzare un graduale "superamento" dell'Irap, a partire da alcune categorie di contribuenti (società di persone e associazioni tra professionisti), con una sovraimposta Ires a parità di gettito complessivo, da ripartire tra le Regioni sulla base dei criteri vigenti in materia di Irap.
- per la fiscalità degli Enti locali, ripropone una serie di indicazioni generali circa l'opportunità di rafforzare l'autonomia tributaria, di separare la fiscalità decentrata rispetto al fisco erariale, di garantire risorse complessive – tra tributi propri alle aliquote base, compartecipazioni a tributi erariali e trasferimenti perequativi – in grado di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, di semplificare gli adempimenti dichiarativi e le modalità di versamento per i contribuenti;

- in particolare, per la fiscalità delle Province e delle Città metropolitane, prevede l'introduzione:
 - di un nuovo tributo proprio per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali, dotato di adeguati margini di manovrabilità;
 - di una compartecipazione su un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione dei tributi attualmente esistenti.

L'attuazione di questi interventi sulla fiscalità decentrata dovrà comunque comportare effetti finanziari coerenti con i vincoli generali fissati dalla delega di riforma fiscale: nessun nuovo o maggiore onere per la finanza pubblica e nessun incremento della pressione fiscale rispetto alla legislazione vigente.

Con riferimento ai principi della legge delega, lo schema di decreto legislativo in materia di tributi regionali e locali presenta una serie di criticità, che vengono di seguito analizzate, distintamente per ciascun livello di governo.

La fiscalità regionale

Sul versante della fiscalità regionale, il necessario superamento dell'Irap – che, a seguito degli interventi a livello nazionale degli ultimi anni, si è sostanzialmente ridotta a un doppiopione dell'Ires – non trova ancora concreta attuazione¹. Così come, in contrasto con i principi di delega, non si provvede a compensare l'indebolimento dell'autonomia fiscale determinato dalla crescente applicazione nell'Irpef erariale di regimi sostitutivi – cedolare secca sulle locazioni, regime forfettario per imprese individuali e autonomi, redditi agrari, premi di produzione – che erode la base imponibile dell'addizionale regionale all'Irpef.

Viene invece affrontata la questione della scelta dello strumento tributario per la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, con vincoli di destinazione, a favore delle Regioni a statuto ordinario. Si tratta della prima fase di attuazione del federalismo fiscale regionale “simmetrico”, disciplinato dalla legge n. 42 del 2009 e dal decreto legislativo n. 68 del 2011, nonché previsto come riforma abilitante dal PNRR che prevede il completamento del corrispondente quadro normativo entro il primo trimestre del 2026 (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14 – Riforma del quadro fiscale subnazionale)².

¹ Sulle criticità di una sua sostituzione con una sovrainposta all'Ires e sull'opportunità di introdurre un nuovo tributo regionale ad ampia base imponibile, si rimanda A. Zanardi, *Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale – Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 27 giugno 2024.

² Va ricordato che il percorso previsto per il federalismo fiscale regionale simmetrico per le regioni a statuto ordinario prevede, oltre alla cancellazione degli attuali fondi ministeriali attribuiti alle Regioni e la loro fiscalizzazione, la determinazione a livello nazionale dei Lep e dei conseguenti fabbisogni standard per ciascuna Regione su una serie di spese già oggi gestite dalle Regioni e riguardanti diritti civili e sociali (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale limitatamente alla spesa in conto capitale, oltre alla sanità); la perequazione integrale sui fabbisogni standard per queste spese Lep, con monitoraggio delle prestazioni corrispondenti,

Lo schema di decreto legislativo introduce a tale scopo, a partire dal 2027, una compartecipazione regionale all'Irpef, in sostituzione di un incremento dell'aliquota base dell'addizionale regionale sotto il vincolo di invarianza di prelievo per i contribuenti, previsto dal decreto 68/2011. Tale soluzione comportava una serie di criticità tecniche, da tempo evidenziate – applicazione di due differenti scale di aliquote Irpef erariali, distintamente per contribuenti nelle Regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale, per garantire l'invarianza della pressione fiscale per i cittadini – che sono state superate attraverso la nuova compartecipazione. E' fortemente auspicabile che questo intervento sul fronte della fiscalità rappresenti finalmente un passo decisivo e concreto, attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, verso l'attuazione del federalismo fiscale regionale.

Vanno tuttavia evidenziati due punti di riflessione nella soluzione prefigurata dal Governo. Il primo concerne il fatto che quella prevista nello schema di decreto legislativo è una compartecipazione "statica", in quanto la dinamica del gettito Irpef è "sterilizzata" attraverso la restituzione al bilancio dello Stato delle eventuali maggiori entrate rispetto ai trasferimenti soppressi. Si tratta, di fatto, di un trasferimento "in somma fissa", che naturalmente non apporta alcun elemento di autonomia tributaria – neppure quello collegato all'evoluzione dei gettiti compartecipati – alla finanza regionale. Va evidenziato che, in prospettiva, le risorse derivanti dalla compartecipazione all'Irpef, una volta regionalizzate, dovranno confluire – insieme alle altre entrate tributarie – nella capacità fiscale di ciascuna Regione, rilevante ai fini del meccanismo perequativo, distinto per le spese Lep e per quelle non-Lep, previsto dal decreto legislativo 68/2011.

Un aspetto critico che la prospettiva della fiscalizzazione dei trasferimenti statali a favore Regioni ha messo allo scoperto riguarda l'identificazione dei trasferimenti da trasformare in compartecipazione. Secondo l'istruttoria tecnica condotta dalla Ctfs, questi ammonterebbero a circa 10,3 miliardi, di cui però una parte rilevante (4,3 miliardi secondo le valutazioni di Anci³) viene riattribuita dalle Regioni ai Comuni, sulla base di specifici vincoli di destinazione fissati centralmente, per contribuire al finanziamento di alcune loro funzioni fondamentali (istruzione, assistenza sociale, trasporto pubblico locale). Il venir meno dei vincoli di destinazione delle risorse, conseguente al passaggio dai trasferimenti statali alla compartecipazione regionale, ha suscitato nei Comuni il timore che tali risorse possano non continuare ad alimentare i bilanci comunali. I Comuni chiedono quindi che i trasferimenti statali destinati alle loro funzioni fondamentali siano esplicitamente esclusi dalla fiscalizzazione a favore delle Regioni, così da mantenere la loro natura originaria; in alternativa, propongono che tali risorse siano fiscalizzate, ma a

senza alcun vincolo di destinazione delle risorse destinate al loro finanziamento; la perequazione sulle altre spese, quelle non-Lep, in modo da ridurre – ma non annullare – le differenze tra le Regioni nelle rispettive capacità fiscali con, anche in questo caso, assenza di vincoli di destinazione per le risorse attribuite.

³ Cfr. Anci, *Stato di attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 26 marzo 2025.

loro diretto beneficio, tramite l'istituzione di una specifica compartecipazione comunale su un tributo erariale. Questa vicenda, quali che siano i suoi sviluppi, è emblematica della complessità di intervenire in un contesto – come quello italiano – caratterizzato dalla co-gestione di molte funzioni pubbliche da parte di più livelli di governo.

Sempre nel percorso di attuazione del federalismo fiscale regionale, lo schema di decreto legislativo prospetta un avanzamento anche su un'altra sua componente: la costituzione del fondo perequativo per le funzioni Lep diverse dalla sanità (assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico locale, limitatamente alla spesa in conto capitale). Questo fondo perequativo, che ha l'obiettivo di colmare integralmente per ciascuna Regione il divario tra fabbisogni standard e le corrispondenti capacità fiscali standard, è in parte alimentato da una componente di una compartecipazione regionale all'Iva attribuita a ciascuna Regione sulla base di criteri di territorializzazione. Questi criteri – di cui si è a più riprese discussa la concreta attuazione⁴ – sono ora, nello schema di decreto, meglio specificati e rafforzati grazie al riferimento ai dati della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi.

La fiscalità delle Province e delle Città metropolitane

Riguardo alla fiscalità di Province e Città metropolitane, lo schema di decreto legislativo – diversamente da quanto previsto dai principi della delega – non introduce alcun nuovo tributo volto a superare il conclamato sottofinanziamento del comparto. Come più volte evidenziato, per questi enti è infatti necessario far ricorso ai gettiti derivanti dallo sforzo fiscale sui tributi propri – Rc auto, Ipt, Tefa – per coprire i fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali, che per questo livello di governo sono stati stimati in valore assoluto e non come coefficienti di riparto di un fondo chiuso. Lo schema di decreto prevede invece la centralizzazione della componente ad aliquota base dell'imposta sulla Rc-auto e la sua sostituzione con una nuova compartecipazione provinciale all'Irpef, sostanzialmente di uguale gettito, con l'obiettivo di stabilizzarne le entrate, oggi esposte alla volatilità dell'andamento del mercato automobilistico⁵. Anche in questo caso, analogamente a quello delle Regioni, la nuova compartecipazione all'Irpef non è “dinamica”, in quanto non è agganciata all'evoluzione del gettito Irpef, ma è vincolata al tetto del gettito dell'imposta sulla Rc-auto previsto per i prossimi anni. Pertanto, questo intervento non comporta alcun rafforzamento dell'autonomia tributaria alla finanza provinciale e delle Città metropolitane. Non a caso, gli emendamenti proposti dalle Province allo schema di decreto legislativo⁶ richiedono, oltre all'assegnazione di un

⁴ Finora la territorializzazione del gettito Iva viene effettuata facendo riferimento ai consumi finali delle famiglie, stimati annualmente a livello regionale dall'Istat (media triennale).

⁵ Continua ad essere invece assegnata all'autonomia di Province e Città metropolitane la manovrabilità dell'aliquota dell'imposta sull'Rc-auto al di sopra di quella base (sforzo fiscale) entro gli spazi ora riconosciuti (max 3,5%).

⁶ Cfr. Upi, *Documento ed emendamenti su Schema di decreto legislativo recante “Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale”*, 13 giugno 2025.

tributo sui diritti di imbarco, un ampliamento delle possibilità di maggiorazione dell'aliquota sull'imposta sull'Rc-auto (fino a 5 punti) e dell'Ipt (fino al 50%) per l'esercizio dell'autonomia tributaria.

La fiscalità comunale

Infine, sul versante della fiscalità dei Comuni, lo schema del decreto legislativo – così come, ancor prima, la stessa legge delega nella definizione dei principi direttivi – manca di affrontare i nodi strutturali dei principali tributi comunali. In primo luogo, l'Imu per la quale non si interviene sull'esenzione dell'abitazione principale, che, gravando il prelievo sui non-residenti, determina una dissociazione tra contribuenti e cittadini beneficiari dei servizi comunali; né si interviene sulla riforma del catasto che, a causa della forte variabilità territoriale tra rendite catastali e valori di mercato, compromette l'equità del prelievo, penalizzando in particolare gli immobili più recenti situati nelle aree periferiche.

Lo schema di decreto legislativo non interviene neppure – in questo caso in contrasto con i principi della legge delega – sul rafforzamento dell'autonomia tributaria comunale, nonostante l'attuale scenario in cui gli spazi residui di manovra fiscale sull'Imu e sull'addizionale comunale all'Irpef risultino sostanzialmente esauriti, soprattutto nei Comuni del Mezzogiorno e in quelli di medie e grandi dimensioni.

Gli emendamenti proposti dai Comuni allo schema di decreto legislativo⁷ richiedono, più che un ampliamento in via diretta dei margini di manovrabilità delle aliquote dei tributi propri, un loro recupero in via indiretta attraverso l'attribuzione di nuove risorse statali a favore del comparto. In particolare, i Comuni richiedono l'introduzione di una compartecipazione comunale al gettito di uno o più tributi erariali sui proventi delle attività produttive (quali l'Ires, l'Irap, l'imposta sostitutiva sui redditi del "forfettari") in quanto direttamente riconducibili agli interventi di sostegno allo sviluppo economico locale promossi dai Comuni. Si tratterebbe di una compartecipazione "dinamica" nel senso che, mantenute costanti le aliquote di compartecipazione sui vari tributi erariali fissate inizialmente, le risorse trasferite ai Comuni evolverebbero nel tempo sulla base della dinamica dei gettiti statali compartecipati.

La richiesta di introdurre una nuova compartecipazione è motivata dai Comuni non solo con un richiamo ai principi costituzionali dell'art. 119 – che includono le compartecipazioni tra gli strumenti ordinari di finanziamento degli enti decentrati – ma anche con riferimento a una situazione di sottofinanziamento del comparto rispetto alle funzioni fondamentali da svolgere. Il quasi totale esaurimento degli spazi di manovra sui tributi comunali dimostrerebbe, infatti, che lo sforzo fiscale è ormai largamente impiegato dai Comuni per finanziare l'erogazione dei servizi legati alle funzioni

⁷ Cfr. Anci-Ifel, *Osservazioni alla bozza di decreto attuativo dell'art. 14 della Delega fiscale recante "Disposizioni in materia di tributi regionali e locali"*, 10 giugno 2025.

fondamentali, e non, come dovrebbe, per le altre funzioni comunali o per garantire livelli di prestazioni superiori a quelli standard.

La criticità sollevata dai Comuni, relativamente all'inadeguatezza delle risorse rispetto ai fabbisogni di spesa, va tuttavia attentamente valutata. Le stime della spesa corrente standardizzata per le funzioni fondamentali comunali – che sono attualmente impiegate come base per il calcolo dei coefficienti di riparto del totale delle risorse perequabili del Fondo di solidarietà comunale (Fsc)⁸ – non forniscono una misura pienamente adeguata delle necessità finanziarie dei Comuni per gestire tali funzioni in condizioni di efficienza. Infatti, la spesa standardizzata è stimata a partire dalla spesa storica effettivamente osservata e per il complesso degli Enti coincide sostanzialmente con il totale di quest'ultima. La spesa storica, a sua volta, riflette da un lato le risorse effettivamente disponibili per gli enti – incluse quelle derivanti dallo sforzo fiscale – e, dall'altro, comprende anche la spesa sostenuta in condizioni di inefficienza e per l'erogazione di servizi aggiuntivi, al di sopra degli standard. Una misura coerente della spesa standardizzata comunale, calcolata in condizioni di efficienza, dovrebbe invece escludere le spese riconducibili a questi elementi. È con riferimento a tale misura corretta che andrebbe poi valutata l'eventuale insufficienza delle risorse ordinarie disponibili per i Comuni rispetto al finanziamento integrale delle loro funzioni fondamentali⁹.

Per pervenire a una misura della spesa standardizzata più adeguata alla valutazione delle risorse necessarie per l'intero sistema comunale, sarebbe opportuno, ove possibile, adottare un approccio parzialmente diverso da quello attualmente utilizzato nell'ambito del Fsc. In particolare, per le funzioni fondamentali dei Comuni che comportano prestazioni a domanda individuale connesse a diritti civili e sociali, per le quali siano già stati fissati, o siano in via di definizione, Lep espliciti, la spesa standardizzata complessiva (e anche per singolo Ente) potrebbe essere stimata valorizzando i livelli di servizio

⁸ Si ricorda che, nell'ambito del meccanismo dell'Fsc, la spesa standardizzata di ciascun Ente per le funzioni fondamentali viene rapportata alla spesa standardizzata dell'intero comparto, al fine di ricavare il fabbisogno standard del singolo Comune in termini percentuali. Il fabbisogno standard di ciascun Ente viene poi utilizzato come coefficiente di riparto di un fondo chiuso (approccio *top-down*), costituito dall'insieme delle risorse perequabili: circa 19 miliardi di euro, pari alla somma delle capacità fiscali dei Comuni (al netto della Tari, poiché la funzione di raccolta e smaltimento dei rifiuti non rientra nel perimetro della perequazione), e di una componente verticale a carico del bilancio dello Stato pari a circa 1,1 miliardi.

⁹ Come evidenziato dall'Upb, il sottofinanziamento del comparto dei Comuni viene talvolta erroneamente misurato come differenza tra la spesa standardizzata complessiva – che, come richiamato, coincide sostanzialmente con la spesa storica – e le risorse perequabili (capacità fiscali) dell'Fsc, differenza quantificabile in circa 7 miliardi. Questa valutazione è impropria e tendenzialmente in eccesso in quanto, come detto, la spesa standardizzata riflette anche le spese corrispondenti a prestazioni sopra gli standard e da inefficienze nella fornitura, mentre sul lato delle risorse bisognerebbe considerare anche i trasferimenti ricevuti a vario titolo dai Comuni. Cfr. Upb, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, 7 maggio 2025.

previsti dai Lep, attraverso costi di fornitura efficienti, secondo il cosiddetto approccio *bottom-up*. Si tratta, peraltro, della metodologia già applicata agli obiettivi di servizio relativi agli asili nido e al trasporto degli studenti con disabilità, le cui risorse sono oggi confluite nel Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi. Per le altre funzioni fondamentali dei Comuni, in cui non sono rilevanti Lep fissati in termini normativi (per esempio, le funzioni amministrative generali e la polizia locale) la standardizzazione della spesa potrebbe far riferimento al livello storico osservato dei servizi erogati adeguatamente valorizzato oppure a un fondo chiuso specificamente dedicato a questi servizi.

Qualora dalla valutazione dell'adeguatezza delle risorse complessive del comparto comunale emergesse la necessità di destinare risorse aggiuntive al finanziamento delle funzioni fondamentali — da attribuire, ad esempio, tramite la compartecipazione ipotizzata nell'emendamento proposto dai Comuni — è fondamentale che tali risorse confluiscono nella capacità fiscale degli Enti, rilevante per il funzionamento dell'Fsc. Queste risorse aggiuntive verrebbero quindi redistribuite attraverso il meccanismo ordinario della perequazione, basato — con un peso via via crescente nel tempo — sul divario, per ciascun Ente, tra fabbisogni standard e capacità fiscali. In questo senso, non appare auspicabile la soluzione delineata nella proposta di emendamento sopra richiamata, la quale prevede invece che le risorse derivanti dalla nuova compartecipazione siano ripartite secondo una molteplicità di criteri ad hoc (quote riservate ai soli Comuni che alimentano l'Fsc, ai Comuni delle aree interne, a quelli in crisi finanziaria, o in base alla distribuzione territoriale dei tributi erariali compartecipati). Una simile soluzione ovviamente indebolirebbe la portata della perequazione finalizzata alla riduzione dei divari tra fabbisogni standard e capacità fiscali¹⁰.

¹⁰ Va ricordato che, all'interno dell'attuale struttura dell'Fsc, sono già presenti componenti che attribuiscono risorse ai Comuni secondo criteri non perequativi, diversi cioè tanto dalle risorse storiche quanto dai divari fabbisogni standard-capacità fiscale. Si tratta, in particolare, dei trasferimenti destinati a compensare le perdite di gettito derivanti da interventi statali sulle basi imponibili dell'Imu e della Tasi, nonché delle risorse assegnate a titolo di restituzione dei tagli disposti dal decreto-legge 66/2014. A questi si aggiungono i trasferimenti introdotti dalla legge di bilancio per il 2025 volti specificamente a correggere gli effetti distributivi del riparto dell'Fsc, ulteriori trasferimenti statali attribuiti ai Comuni sulla base di criteri ad hoc e quelli assegnati alle Regioni, e successivamente riattribuiti ai bilanci comunali, per il finanziamento dei servizi scolastici, sociali e del trasporto pubblico locale.

2. Le prospettive di attuazione dell'autonomia regionale differenziata

La sentenza della Corte costituzionale

Successivamente all'approvazione nel giugno dello scorso anno della legge 86/2014 (di seguito, legge Calderoli)¹¹, sul percorso di attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 192/2024¹². La sentenza, oltre a dichiarare l'illegittimità di alcune disposizioni della legge Calderoli, ha fissato una serie di principi fondamentali per un modello di regionalismo coerente con la Costituzione, contribuendo a gettare le basi per un nuovo e ordinato assetto delle autonomie regionali. Qui l'analisi dei contenuti della sentenza della Consulta è limitata ai soli profili che, direttamente o indirettamente, attengono ai meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata.

Il primo aspetto concerne la distinzione tra materie e funzioni pubbliche possibile oggetto di autonomia differenziata. La sentenza afferma che l'autonomia differenziata si realizza attraverso l'attribuzione alle Regioni richiedenti di funzioni pubbliche, intese come "compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere politico" e non invece di materie, a cui invece possono afferire una gran quantità di funzioni eterogenee. L'autonomia differenziata dunque non può realizzarsi nell'attribuzione di intere materie, bensì soltanto di specifiche funzioni, per le quali la richiesta di regionalizzazione "va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico e altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità". Per tali motivi le richieste di devoluzione di specifiche funzioni devono essere "precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico". Inoltre, la sentenza riconosce al Parlamento prerogative piene sulla legge rinforzata di approvazione dell'intesa di regionalizzazione delle funzioni pubbliche, con possibilità di apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso tra Governo e Regione richiedente, anziché limitarsi, come previsto dalla legge Calderoli, a un semplice "prendere o lasciare".

La Corte applica poi concretamente queste indicazioni di metodo, arrivando a individuare insiemi di funzioni per i quali il trasferimento è sì possibile, ma "in linea di massima difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà"¹³. Di fatto, la

¹¹ Sulla legge Calderoli si rimanda a A. Zanardi, *Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale – Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 27 giugno 2024.

¹² Cfr. A. Zanardi, *I meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1/2025, 109-131.

¹³ Si tratta in particolare del commercio con l'estero, della tutela dell'ambiente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, dei porti e aeroporti civili, delle grandi reti di

Corte restringe il perimetro delle funzioni regionalizzabili previste dall'art. 116, comma 3, escludendo quelle in cui i principi fondamentali della Costituzione e l'ordinamento dell'Unione europea pongono ostacoli difficilmente superabili per una loro devoluzione asimmetrica.

Il focus della Corte sulla regionalizzazione di singole funzioni, anziché di intere materie, mette in discussione un elemento portante della legge Calderoli: la distinzione tra materie Lep e materie non-Lep. Secondo la Corte, bisognerebbe guardare alle specifiche funzioni per verificare la rilevanza dei Lep. Pertanto, qualora "lo Stato intenda accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia non-Lep e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo Lep, a partire dal costo standard".

Sempre in materia di Lep, la Corte giudica incostituzionale tutto il procedimento previsto dalla legge Calderoli per la loro determinazione, basato sull'approvazione da parte del Governo di decreti legislativi. Tali decreti legislativi poggerebbero, secondo la Corte, su una "delega in bianco" — quella prevista nella legge di bilancio per il 2023 —, cioè priva di specifici principi e criteri direttivi fissati dal Parlamento.

La sentenza interviene poi su alcuni profili più strettamente inerenti il meccanismo di finanziamento delle funzioni trasferite. La Corte chiarisce innanzitutto che le Regioni ad autonomia differenziata debbano, e non soltanto "possano" — come invece indica la legge Calderoli — contribuire agli obiettivi di finanza pubblica, al pari di tutte le altre amministrazioni pubbliche. Inoltre, esclude la possibilità di applicare l'autonomia differenziata, così come regolata dalla legge Calderoli, anche alle Regioni a statuto speciale. Per queste, "l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali".

Altri interventi correttivi indicati dalla Corte, sempre in relazione ai meccanismi di finanziamento delle funzioni trasferite, sollevano alcune perplessità e dovrebbero auspicabilmente essere meglio definiti in sede di revisione della legge Calderoli, sempreché Governo e Parlamento intendano realmente intraprendere questo percorso.

Innanzitutto, la sentenza stabilisce che anche per le funzioni non riconducibili ai Lep le risorse da attribuire alle Regioni richiedenti debbano essere commisurate, analogamente a quanto previsto per le funzioni soggette a Lep, alla valutazione dei rispettivi fabbisogni standard, e non alla spesa storicamente sostenuta dallo Stato nel territorio regionale. Secondo la Corte, infatti, la spesa storica statale potrebbe riflettere inefficienze nella gestione di tali funzioni, le quali devono essere neutralizzate nel momento in cui si determina l'ammontare corretto delle risorse finanziarie da assegnare alla Regione richiedente. Su questo principio non si può che concordare, almeno in linea generale;

trasporto e di navigazione, delle professioni (in particolare quelle ordinistiche), dell'ordinamento della comunicazione, delle norme generali dell'istruzione.

tuttavia, non vanno sottovalutate le difficoltà metodologiche e operative che rendono complessa la standardizzazione della spesa relativa alle funzioni non riconducibili ai Lep. Per queste funzioni, infatti, potrebbe non sussistere un collegamento diretto con specifiche prestazioni, come invece avviene generalmente per le funzioni riconducibili ai Lep. Inoltre, rispetto alle funzioni Lep, potrebbero assumere maggiore rilevanza specificità o unicità territoriali che rendono, inevitabilmente, più difficili le comparazioni tra aree differenti, che sono alla base degli esercizi di standardizzazione della spesa.

Suona inoltre singolare, la previsione della Corte costituzionale secondo cui, qualora le spese effettivamente sostenute dalla Regione per l'erogazione delle funzioni devolute risultino inferiori alle risorse attribuite in base ai fabbisogni standard – sempreché, ovviamente, i Lep siano effettivamente garantiti, come rilevato attraverso il monitoraggio ex post – le risorse risparmiate debbano essere restituite allo Stato. In realtà, se tali economie derivano da un livello di efficienza superiore rispetto a quello ipotizzato nella determinazione dello standard, esse dovrebbero, per un corretto esercizio dell'autonomia regionale, poter essere trattenute dalla Regione.

La Corte critica poi la legge Calderoli per la previsione di affidare a un mero decreto interministeriale la revisione periodica delle aliquote di compartecipazione ai tributi erariali utilizzati per finanziare le funzioni trasferite, al fine di garantire l'allineamento tra risorse e fabbisogni. Certamente, quanto prescritto dalla Corte, secondo cui deve essere il Parlamento a intervenire attraverso lo strumento della legge rinforzata, assicura maggiore trasparenza a questo snodo critico del meccanismo di finanziamento. Tuttavia, la soluzione indicata dalla Corte, che affida a ogni singola intesa il compito di stabilire le modalità di revisione periodica, non sembra affrontare il nodo sostanziale della questione, ovvero la necessità di garantire un adeguato coordinamento trasversale tra le singole Regioni differenziate, elemento essenziale per il corretto funzionamento del sistema di finanziamento dell'autonomia differenziata.

Va infatti ricordato che la legge Calderoli affida alle Commissioni paritetiche Stato-Regione-Autonomie locali – una per ciascuna Regione ad autonomia differenziata – la verifica nel tempo dell'allineamento tra fabbisogni e risorse finanziarie attribuite per il loro finanziamento e l'eventuale revisione delle aliquote di compartecipazione, nonché il monitoraggio dell'attuazione dei Lep. In sostanza, si tratta di un assetto che richiama lo schema “pattizio” proprio dell'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale. Tuttavia, questo scenario, frammentato tra molteplici centri decisionali, rischia di generare disallineamenti e difformità tra le Regioni, sia nei metodi e nei tempi di valutazione dell'allineamento tra fabbisogni di spesa e gettiti dei tributi erariali compartecipati, sia nelle modalità di monitoraggio dei LEP. Per evitare tali criticità, è necessario garantire un più efficace coordinamento a livello nazionale dei meccanismi di finanziamento e di monitoraggio delle funzioni decentrate, affidandone l'attuazione a soggetti tecnici in grado di assicurare un approccio unitario (Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento delle finanze del Mef).

Infine, la sentenza della Corte sottolinea la necessità di dare finalmente attuazione al federalismo fiscale regionale “simmetrico”, quello che riguarda tutte le Regioni a statuto ordinario (cfr. par. 1). Tuttavia, la Corte non sembra evidenziare con sufficiente chiarezza le strette relazioni che, in un sistema ordinato e solidale di decentramento, devono necessariamente esistere tra il finanziamento delle funzioni aggiuntive per le specifiche Regioni differenziate e il meccanismo di finanziamento e perequazione ordinario delle funzioni già attribuite a tutte le Regioni. Va infatti sottolineato che la mancata attuazione del federalismo fiscale “simmetrico”, e in particolare del previsto meccanismo perequativo sulle capacità fiscali volto a ridurre le disparità tra i gettiti dei tributi propri, pone le Regioni che intendono accedere all’autonomia differenziata in posizioni diseguali quanto alle risorse necessarie per colmare eventuali disavanzi o per fornire prestazioni aggiuntive (e non sostitutive) rispetto a quelle statali. Ciò costituisce un ulteriore motivo che rende urgente la piena attuazione del federalismo fiscale regionale¹⁴.

Il disegno di legge sulla determinazione dei Lep

A seguito della sentenza della Corte costituzionale che, come ricordato, ha censurato il relativo procedimento previsto dalla legge Calderoli, il Consiglio dei ministri del 19 maggio ha approvato un disegno di legge che attribuisce al Governo una delega per la determinazione dei Lep in tutte le materie Lep individuate dalla legge Calderoli, con la sola rilevante eccezione della tutela della salute¹⁵. In base alla delega richiesta, il Governo avrà nove mesi di tempo per emanare uno o più decreti legislativi con cui stabilire, sulla base della ricognizione effettuata dal Comitato Cassese, i Lep relativi a ciascuna delle funzioni pubbliche concernenti diritti civili e sociali, “valutando se confermare, modificare, accorpare i Lep oggetto della medesima ricognizione o introdurne di nuovi”¹⁶. Qualora i nuovi Lep determinino maggiori oneri per la finanza pubblica, i relativi decreti legislativi dovranno essere accompagnati — o eventualmente preceduti — da appositi provvedimenti di stanziamento delle risorse finanziarie necessarie.

Complessivamente, il disegno di legge delega presenta un’impostazione ambigua e poco convincente, sin dallo stesso obiettivo generale dichiarato. All’art. 1 si afferma infatti che

¹⁴ Sull’integrazione tra il meccanismo di finanziamento delle spese Lep già attribuite a tutte le Regioni a statuto ordinario secondo la legge 42/2009 e il decreto legislativo 68/2011 (federalismo simmetrico) e quello delle eventuali funzioni trasferite dallo Stato a specifiche Regioni in attuazione dell’autonomia differenziata, si veda in particolare G. Arachi e L. Salvadori, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, Policy paper Eupolis Lombardia-Regione Lombardia, novembre 2017.

¹⁵ Cfr. I. Rossi e A. Zanardi, *Sui Lep un ballo delle ambiguità*, in *Lavoce.info*, 12/06/2025.

¹⁶ Va rilevato che il disegno di legge delega non estende l’oggetto di determinazione dei Lep anche a quelli rilevanti per le funzioni pubbliche già oggi di competenza di tutte le Regioni a statuto ordinario secondo il federalismo fiscale regionale “simmetrico” regolato dal decreto legislativo 68/2011 (vedi par. 1).

la determinazione dei Lep è funzionale alla “completa attuazione” dell’autonomia differenziata prevista dall’art. 116 c. 3 della Costituzione, salvo poi stabilire all’art. 2 che la delega è finalizzata a “favorire il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali”. Questi due obiettivi certamente entrambi giustificati, ma che richiederebbero, in realtà, strumenti e modalità di decisione politica differenti.

Da un lato, nel decentramento differenziato – ma anche in quello simmetrico – la determinazione dei Lep da parte dello Stato ha l’obiettivo di garantire che l’autonomia degli enti decentrati, nelle funzioni pubbliche loro attribuite, sia esercitata in coerenza con standard uniformi, validi sull’intero territorio nazionale. La legge 42/2009 prevede che lo Stato stabilisca i Lep, e finanzia i corrispondenti fabbisogni standard, per le funzioni delle Regioni riguardanti i diritti fondamentali di cittadinanza (sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale), insieme alle “funzioni fondamentali” degli Enti locali. La legge Calderoli estende la determinazione dei Lep anche alle funzioni pubbliche oggi esercitate dallo Stato che, in attuazione dell’autonomia differenziata, potrebbero essere trasferite a singole Regioni. Per questa finalità, uno strumento di straordinaria complessità e ampiezza, come quello configurato dal disegno di legge delega, appare inappropriato e velleitario: non ha senso procedere alla determinazione preventiva dei Lep in pressoché tutte le funzioni pubbliche statali se poi le Regioni richiederanno concretamente l’attribuzione soltanto di alcuni ambiti di intervento. Sarebbe invece opportuno procedere considerando le specifiche richieste di attribuzione di funzioni presentate dalle singole Regioni e verificare se su queste la normativa vigente – o eventuali innovazioni legislative – stabiliscano Lep rilevanti. Peraltro, questo è l’approccio che la stessa Corte costituzionale indica nei casi in cui le Regioni richiedano specifiche funzioni incluse tra le cosiddette materie non Lep che tuttavia investano diritti civili e sociali. Su queste specifiche funzioni la trattativa Stato-Regioni per l’attribuzione differenziata dovrebbe arrestarsi per verificare appunto l’esistenza di – o l’opportunità di stabilire – un Lep da garantire anche nella Regione ad autonomia differenziata.

Quanto all’altro obiettivo dichiarato della richiesta di delega – “favorire il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali” –, è arduo ritenere che la delega proposta dal Governo sia davvero lo strumento più coerente con questa finalità. Nei tempi assai ristretti previsti dalla delega – nove mesi – risulterebbe estremamente arduo rivalutare l’appropriatezza dei Lep oggi previsti, esplicitamente o implicitamente, dalla normativa vigente e, se necessario, rivederli, modificarli o introdurne di nuovi. Si tratterebbe, di fatto, di intervenire su tutti gli ambiti di competenza statale, con l’eccezione di previdenza, difesa e ordine pubblico: un programma a dir poco ciclopico, che equivarrebbe a una riscrittura dell’intera legislazione. A meno che l’intera operazione di determinazione dei Lep non si riduca a una mera ricognizione di quanto già previsto dalla normativa vigente in termini di regole e prestazioni standard che disciplinano attualmente l’intervento dello Stato.

Oltre a queste ambiguità di impostazione generale, il disegno di legge delega mostra ulteriori criticità. La prima riguarda la questione sollevata dalla Corte costituzionale in merito alla mancanza, nelle disposizioni della legge Calderoli, di principi e criteri direttivi sufficientemente dettagliati per orientare la decretazione del Governo. Resta da capire se l'attuale disegno di legge sia in grado di superare tale rilievo. Dall'esame dei principi e dei criteri direttivi specifici previsti per le singole materie di intervento pubblico, emerge una certa eterogeneità nel livello di dettaglio di tali indicazioni, che sembra riflettere il diverso grado di approfondimento ricognitivo svolto dal Comitato Cassese. Per alcune materie, in particolare per l'istruzione e la tutela e sicurezza del lavoro, sembra esserci stato un più solido approfondimento a partire dalle attività in essere, con il richiamo agli innumerevoli atti normativi che regolano i rispettivi ambiti. In altri casi, come ad esempio per la ricerca scientifica e tecnologica, si riscontrano invece enunciazioni e auspici generici di valorizzazione e promozione della ricerca, difficilmente qualificabili come criteri direttivi. Analogamente, per quanto riguarda il governo del territorio, le indicazioni fornite appaiono sommarie e in buona parte già contenute nel Testo unico in materia edilizia. Più in generale, per tutte le materie oggetto dell'intervento del Governo, sarebbe auspicabile che la discussione sul disegno di legge rappresentasse l'occasione per avviare, nel Parlamento e nel Paese, un confronto ampio e informato sul merito delle diverse proposte di Lep.

Un secondo profilo critico riguarda l'esclusione della materia tutela della salute dal perimetro della determinazione dei Lep prevista dal disegno di legge delega. Questa esclusione, che si allinea alle conclusioni del Comitato Cassese – il quale identifica i Lep in ambito sanitario con i Livelli essenziali di assistenza (Lea) già definiti dalla normativa vigente – non appare del tutto giustificata rispetto al concetto generale di Lep che il disegno di legge sembra applicare alle altre materie: ossia, specifiche prestazioni di fornitura di beni e servizi da garantire ai cittadini e da valorizzare in termini finanziari, secondo un approccio *bottom-up*, mediante la stima di un costo unitario in condizioni di efficienza. In questo approccio, le compatibilità generali di finanza pubblica e le modifiche nei fattori strutturali sottostanti le spese pubbliche dovrebbero essere considerate attraverso una revisione, da parte dei decisori pubblici, direttamente del livello delle prestazioni erogabili. Nel caso della sanità si applica oggi un approccio diverso: a livello nazionale viene determinato un fondo complessivo di risorse, coerente con le compatibilità della finanza pubblica, che viene poi ripartito tra le Regioni sulla base di indicatori di bisogno non direttamente collegati ai Lea (approccio *top-down*). I Lea sono utilizzati soltanto per il monitoraggio ex post delle prestazioni sanitarie effettivamente erogate dalle Regioni. Appare quanto meno opportuno che il disegno di legge motivi in modo chiaro e fondato questa diversità di approccio nel trattamento dei Lep tra la sanità e gli altri ambiti di intervento.

3. Il coordinamento della finanza pubblica tra diversi livelli di governo nel quadro della nuova governance europea

La revisione in corso degli assetti della finanza pubblica di Regioni ed Enti locali deve essere integrata all'interno del quadro della nuova *governance* europea in materia di regole di bilancio che ha avuto la prima applicazione con la presentazione da parte del Governo nel settembre scorso del Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSB) 2025-29 e successivamente della Legge di bilancio per il 2025.

Come è noto¹⁷, la nuova *governance* europea si basa su due elementi costitutivi fondamentali: l'orizzonte pluriennale della programmazione di finanza pubblica e il riferimento alla dinamica nominale della spesa primaria netta – al netto anche delle misure discrezionali sulle entrate – per il complesso delle Amministrazioni pubbliche quale indicatore unico per la sorveglianza annuale sull'evoluzione della finanza pubblica, non modificabile a meno di eventi eccezionali. Questi elementi costitutivi della nuova *governance* europea devono essere condivisi anche dagli Enti territoriali per la determinazione del loro contributo alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nazionale, come previsto dall'art. 119, c. 1 della Costituzione. Tale coinvolgimento – e, più in generale, il coordinamento della finanza pubblica tra diversi livelli di governo – non è regolato direttamente dalla nuova disciplina europea, che demanda questi profili alla decisione autonoma dei singoli Stati membri. Pertanto, essi dovranno trovare adeguata regolazione nella revisione della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009) e della legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio (legge 243/2012), attualmente in discussione in Parlamento.

In questa prospettiva, la prima applicazione della nuova *governance* europea alla finanza degli Enti territoriali appare poco soddisfacente. Vanno evidenziati in particolare due profili critici. Innanzitutto, il PSB 2025-2029 non riporta alcuna previsione sulla finanza pubblica pluriennale, sia tendenziale sia programmatica, articolata per livelli di governo ma al contempo prevede – al fine di consentire l'allungamento dell'orizzonte di aggiustamento fiscale a sette anni e, più in generale, per il raggiungimento di obiettivi strategici di crescita – un insieme di riforme e investimenti che coinvolgono anche gli Enti territoriali (ad esempio, la riqualificazione del pubblico impiego e il potenziamento dei servizi per la prima infanzia). La legge di bilancio per il 2025 (articolo 1, commi 784-795 e commi 796-808) introduce poi una serie di misure per assicurare il contributo degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica definiti, come detto, per il complesso delle Amministrazioni pubbliche. Queste includono: una riformulazione più stringente di equilibrio di bilancio da rispettare da parte delle Autonomie territoriali (saldo non negativo tra entrate finali e spese finali, sempre tenendo conto anche del risultato di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato, ma ora calcolato al netto delle entrate vincolate e delle risorse accantonate non utilizzate in corso d'esercizio); un nuovo

¹⁷ Cfr. A. Zanardi, *Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale – Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 27 giugno 2024.

contributo alla finanza pubblica per il 2025-29 (7,8 miliardi in totale), aggiuntivo alle *spending review* introdotte negli anni scorsi (LdB 2021 e LdB 2024), da realizzarsi non mediante versamento di risorse al bilancio dello Stato bensì accantonamenti nel bilancio dell'Ente non spendibili nell'esercizio di riferimento; tagli di risorse in una serie di programmi di investimenti degli Enti territoriali (rigenerazione urbana, progettazione opere pubbliche, piccole e medie opere, ecc.) per il 2025-34 (8,9 miliardi in totale). Gli effetti di queste diverse misure vanno considerati congiuntamente per valutare l'impatto complessivo sui vari comparti delle Autonomie territoriali e su ciascun Ente. In ogni caso, i documenti ufficiali non forniscono elementi utili a ricostruire e giustificare il livello e la ripartizione dell'aggiustamento fiscale assegnato alla finanza decentrata.

Per garantire il coordinamento della finanza pubblica tra diversi livelli governo alla luce delle nuove regole europee sarebbe necessario intervenire sia sulla determinazione del livello del contributo richiesto agli Enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi finanziari nazionali sia sull'individuazione degli strumenti e delle modalità con cui la realizzazione di questo contributo possa essere effettivamente garantita.

Per quanto riguarda il primo profilo, è necessario che il principio della programmazione pluriennale venga effettivamente calato nell'articolazione della finanza pubblica multilivello, affrancandosi dall'attuale prassi della contrattazione annuale, caratterizzata da scarsa trasparenza e visione di breve periodo. La decisione sul livello del contributo degli Enti territoriali da prendere nell'ambito della formulazione del PSB dovrebbe essere il più possibile trasparente, informata e condivisa tra i diversi livelli di governo coinvolti, in modo da garantire, diversamente dalla prassi attuale, stabilità e rispetto dell'autonomia gestionale degli Enti.

Questo richiede che tale decisione: sia presa in una sede istituzionale e con modalità, procedure e tempi che garantiscano il pieno coinvolgimento degli Enti territoriali mediante, ad esempio, una reale attivazione della Conferenza permanente sul coordinamento della finanza pubblica; assuma un effettivo orizzonte pluriennale; sia basata su un *benchmark* dato dalla dinamica della spesa primaria netta a politiche invariate distinta per livelli di governo, che tenga conto del peso delle spese più difficilmente comprimibili, come le funzioni fondamentali degli Enti locali e le prestazioni garantite da Lep (sanità, servizi sociali, Tpl, funzioni nell'istruzione, ecc.); porti ad esplicitare il percorso programmatico della spesa primaria netta articolato per livello di governo che rifletta le priorità decise nelle politiche pubbliche nazionali e sia coerente con il limite massimo riportato nel PSB per il complesso delle Amministrazioni pubbliche.

Sempre nell'ambito del PSB, una volta deciso il profilo pluriennale del contributo degli Enti territoriali, per garantire che questi assumano impegni di spesa effettivamente coerenti con tale obiettivo, la programmazione pluriennale potrebbe, come evidenziato

anche in altre audizioni¹⁸, intervenire secondo due possibili modalità: in via diretta, con modalità maggiormente intrusive sull'autonomia finanziaria, fissando un vincolo esplicito sulla dinamica della spesa primaria degli Enti territoriali; oppure in via indiretta, controllando dal centro l'evoluzione della spesa decentrata mediante la modulazione pluriennale dei trasferimenti erariali, delle aliquote dei tributi erariali compartecipati o l'imposizione di accantonamenti nei bilanci degli Enti.

L'opportunità di ricorrere a strumenti diretti oppure indiretti di controllo della finanza degli Enti territoriali va valutata in relazione alla dimensione, nei loro bilanci, dei possibili incrementi di entrate riconducibili a componenti cicliche o erratiche che, se rilevanti, potrebbero far crescere la spesa oltre la dinamica consentita¹⁹. In questi casi, la modulazione delle risorse dal centro – come detto, via interventi sui trasferimenti verticali o rimodulazione delle aliquote di compartecipazione sui tributi erariali – potrebbe non essere in grado di garantire un coordinamento efficace della finanza pubblica multilivello. Va evidenziato che il profilo programmatico dei trasferimenti, o delle compartecipazioni, definito nel PSC potrebbe dover essere rivisto in sede di aggiustamento annuale, nell'ambito del Documento programmatico di finanza pubblica – DPFP, qualora aumenti non discrezionali delle entrate locali, non previsti in fase di programmazione, determinassero deviazioni dall'obiettivo di spesa primaria netta stabilito a livello nazionale.

In questa prospettiva, le diverse modalità con cui si decidesse di attribuire eventuali risorse aggiuntive agli Enti decentrati nell'ambito dell'attuazione della riforma della fiscalità locale (cfr. paragrafo 1) – ad esempio, nel caso di interventi su situazioni di sottofinanziamento delle funzioni fondamentali – non sarebbero equivalenti ai fini del controllo della dinamica delle risorse finanziarie decentrate. Qualora tali risorse venissero assegnate mediante compartecipazioni dinamiche a tributi erariali, eventuali incrementi superiori rispetto a quanto programmato dovrebbero essere compensati tramite, ad esempio, una riduzione dei trasferimenti erariali. Al contrario, se le risorse aggiuntive fossero riconosciute tramite un ampliamento dei margini di manovra sulle aliquote dei tributi propri – e quindi mediante misure discrezionali sul lato delle entrate – ciò lascerebbe spazio ad incrementi di spesa anche superiori al sentiero-obiettivo determinato nella programmazione pluriennale. Va tuttavia rilevato che l'identificazione e la corretta misurazione di tali misure discrezionali potrebbero rivelarsi esercizio non banale, anche in relazione alla numerosità degli Enti coinvolti e alla varietà delle fonti di

¹⁸ Vedi Upb, *Audizione del Consigliere Giampaolo Arachi sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale – Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 29 maggio 2024; F. Porcelli e A. Zanardi, *Le regole di bilancio per gli Enti territoriali nel quadro della nuova governance europea: prime risposte della LdB 2025 e prospettive di riforma*, Seminario Astrid, 23 gennaio 2025.

¹⁹ Al contrario, gli incrementi di spesa corrispondenti a maggiori entrate derivanti a decisioni discrezionali – le cosiddette *Discretionary Revenue Measure* – sono, secondo la *governance* europea, irrilevanti ai fini del vincolo sulla dinamica della spesa primaria netta.

entrata. In ogni caso, la possibilità di finanziare, anche a livello decentrato, incrementi di spesa attraverso aumenti discrezionali delle entrate proprie risulta coerente con il principio di responsabilità fiscale sancito dall'articolo 119 della Costituzione.