



8 FEBBRAIO 2023

L'autonomia finanziaria regionale tra  
modello costituzionale e pratiche  
giurisprudenziali.  
L'esperienza dei fondi settoriali

di Monica Bergo

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia



# L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali\*

**di Monica Bergo**

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia

**Abstract [It]:** Nel modello italiano di regionalismo, il tema dell'attuazione e dell'effettività dell'autonomia finanziaria è fra i più delicati. Il contributo intende offrire una chiave di lettura complessiva della giurisprudenza costituzionale sui c.d. "fondi settoriali", ossia sui trasferimenti di risorse effettuati dallo Stato e specificamente destinati ad ambiti di intervento affidati alla competenza delle Regioni, i quali, per loro stessa conformazione, fuoriescono dal campo di applicazione, tanto degli strumenti perequativi contemplati nell'art. 119, terzo comma, Cost., quanto dei trasferimenti di «risorse aggiuntive» e degli «interventi speciali» in favore di enti territoriali determinati, riconducibili al quinto comma della medesima disposizione costituzionale.

**Title:** The Financial Autonomy of Regions between Constitutional Model and Constitutional Practice. The Italian Grant-in-aid Programs

**Abstract [En]:** In the Italian model of regionalism, one of the trickiest issues is the financial autonomy of local authorities. This paper focuses on the grant-in-aid case-law and, more specifically, on "categorical grants", which provide local governments funding to assist them in addressing specifically aided programs. These grants usually are limited to narrowly defined activities and fall out of the field of application both of equalization grants, provided by art. 119, third par., Const., both of «additional resources» and «specific interventions» toward specific local authorities, provided by art. 119, fifth par., Const.

**Parole chiave:** autonomia finanziaria, regioni, fondi settoriali, competenze esclusive, competenze concorrenti, competenze residuali, leale collaborazione

**Keywords:** financial autonomy, regions, grant-in-aid, exclusive competence, concurrent competence, residual competence, loyal cooperation

**Sommario:** 1. Premessa. 2. L'autonomia finanziaria regionale fra riforma del Titolo V e legge n. 42 del 2009. 3. La giurisprudenza costituzionale sui fondi settoriali. 3.1. Fondi settoriali e riparto di competenze. 3.2. Fondi settoriali e autonomia finanziaria. 4. Dall'«incompiuta» un nuovo modello di autonomia finanziaria?

## 1. Premessa

Fra le questioni di diritto regionale che possono considerarsi "aperte", l'autonomia finanziaria rappresenta senza dubbio un tema paradigmatico, fra i più complessi e indagati, posto che, nonostante sia trascorso più di un ventennio dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e più di dieci anni dall'approvazione della legge di delegazione in materia di federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), tale indispensabile prerogativa, consustanziale al concetto stesso di "autonomia", sembra ancora ben lontana

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è destinato al volume D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte di diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2023.

da una soddisfacente attuazione, rivelandosi, di fatto, assestata su un crinale che ben poco condivide con l'originale modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001.

Allo scopo di verificare le coordinate e le dinamiche dell'attuale modello di autonomia finanziaria delle Regioni, il presente contributo, muovendo da un rapido sguardo al complessivo sistema di finanziamento dei bilanci regionali, si concentrerà sulla ricca giurisprudenza costituzionale avente a oggetto i c.d. “fondi settoriali”, ossia quei fondi – istituiti dallo Stato e specificamente destinati ad ambiti di intervento affidati alla competenza delle Regioni – che, per loro stessa conformazione, fuoriescono dal campo di applicazione, tanto degli strumenti perequativi contemplati nell'art. 119, terzo comma, Cost., quanto dei trasferimenti di «risorse aggiuntive» e degli «interventi speciali» in favore di enti territoriali determinati, riconducibili al quinto comma della medesima disposizione costituzionale<sup>1</sup>.

## 2. L'autonomia finanziaria regionale fra riforma del Titolo V e legge n. 42 del 2009

Com'è noto, il legislatore costituzionale che nel 2001 ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione era ispirato a un modello di “federalismo fiscale” «*tendenzialmente cooperativo*», caratterizzato da «*un discreto riconoscimento, almeno potenziale degli enti sub-statali*»<sup>2</sup>. Tale è, infatti, la lettura che la dottrina prevalente ha dato dei novellati articoli 117 e 119 Cost., da cui si ricava, rispettivamente, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni, in relazione ai tributi regionali e locali non istituiti da legge statale<sup>3</sup>, nonché l'espresso riconoscimento di risorse autonome per gli enti territoriali, con la possibilità di stabilire e applicare tributi ed entrate propri, «*in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» (art. 119, secondo comma, Cost.).

Accanto alle risorse proprie, l'art. 119 Cost. prevede un sistema di compartecipazioni ai tributi erariali, cui si aggiungono i contributi perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.); e, com'è noto, ai sensi del successivo quarto comma dell'art. 119 Cost., il complesso

---

<sup>1</sup> La delimitazione di campo ai soli “fondi settoriali” come appena definiti consente di considerare esclusi dalla presente indagine i vincoli di destinazione imposti al risultato di amministrazione delle Regioni dall'art. 42, comma 5, del d. lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «*[c]ostituisciono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio: a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa; b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati; c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione; d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio. L'indicazione del vincolo nel risultato di amministrazione, per le entrate vincolate che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione, è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse*». Tali vincoli all'utilizzo delle entrate, benché incidenti sull'autonomia finanziaria regionale, sono espressione della competenza statale a definire i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, terzo comma, Cost.) e, nel caso di specie, rappresentano norme attuative della legge n. 42 del 2009 (art. 119, secondo comma, Cost.), funzionali a garantire lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio. Al riguardo, cfr., da ultimo, Corte cost., sentenza n. 110 del 2022.

<sup>2</sup> Così L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Ann. X, 2017, p. 410 ss.

<sup>3</sup> *Ex plurimis*, si v. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. Trib.*, n. 2/2002, p. 589 ss.

di tali strumenti deve garantire l'integrale finanziamento delle funzioni assegnate agli enti territoriali (c.d. "principio del parallelismo fra risorse e funzioni")<sup>4</sup>.

La legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009<sup>5</sup> e i decreti attuativi in materia di autonomia impositiva locale e regionale<sup>6</sup>, che sembravano inaugurare una nuova stagione di concreta implementazione delle potenzialità espresse dal testo costituzionale riformato, hanno tuttavia subito un'attuazione disorganica, che ha portato a quello che è stato definito come un sostanziale "fallimento" del federalismo fiscale disegnato dalla riforma costituzionale del 2001<sup>7</sup>.

Basti considerare che il nuovo regime, delineato per la fiscalità regionale dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, ha avuto seguito solo in parte. Più precisamente, l'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2011, benché prevedesse il potenziamento dei tributi propri regionali, imponendo, a far data dal gennaio 2013, la "rinuncia" da parte dello Stato ai tributi propri derivati indicati dalla norma in parola, con la conseguente trasformazione degli stessi in tributi propri in senso stretto, è rimasto in larga parte inattuato. La sua attuazione, infatti, è stata rinviata più volte e, da ultimo, il decreto-legge n. 137 del 2020 (art. 31-*sexies*) ha fissato al 2023 l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza e ai livelli essenziali delle prestazioni.

La medesima sorte pare riservata alla possibilità per le Regioni di manovrare l'addizionale regionale sull'IRPEF (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011) e alla territorializzazione del gettito dell'IVA (ai sensi del successivo art. 4, comma 3), le quali, benché considerate misure decisive della riforma, destinate a entrare in vigore nel 2013, sono state oggetto di continui rinvii, da ultimo, al 2023<sup>8</sup>.

Il quadro normativo attuale, dunque, segna un sottodimensionamento dei tributi propri regionali "in senso stretto" non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo solo marginalmente sull'effettiva autonomia dell'ente territoriale<sup>9</sup>. Peraltro, gli stessi margini di manovrabilità sulla tassa automobilistica, così come definiti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 122 del 2019, sono stati pressoché ignorati dalle Regioni.

---

<sup>4</sup> Sul tema, si v. almeno G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, p. 339 ss., nonché M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *Riv. "Gruppo di Pisa"*, n. 1/2021, p. 121 ss., in part. p. 162 ss.

<sup>5</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*).

<sup>6</sup> Cfr., rispettivamente, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*) e d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*).

<sup>7</sup> *Ex plurimis*, si v. L. ANTONINI, *Un "requiem" per il federalismo fiscale*, in *questa Rivista*, n. 16/2016.

<sup>8</sup> Sempre ai sensi dell'art. 31-*sexies*, comma 1, lett. a), del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176.

<sup>9</sup> Si pensi all'imposta sulla raccolta dei tartufi della Regione Veneto, istituita da una legge regionale del 1988 e successivamente soppressa a causa dell'esiguità dell'introito rispetto ai costi di gestione amministrativa.

Ad oggi, la parte più cospicua delle risorse delle Regioni a statuto ordinario è ancora rappresentata dalle compartecipazioni al gettito dell’IVA, dall’addizionale regionale all’IRPEF, dall’IRAP e dai trasferimenti dello Stato funzionali a garantire principalmente il finanziamento della sanità e del trasporto pubblico locale<sup>10</sup>.

Com’è stato correttamente osservato, negli ultimi anni, legislatore e giurisprudenza costituzionale *«hanno fornito un’interpretazione complessivamente svalutativa dei tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti d’imposta non già assoggettati ad imposizione erariale, in favore, invece, dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall’originario al vigente Titolo V»*<sup>11</sup>.

Quanto all’autonomia di entrata, dunque, l’assetto attuale sembra caratterizzato da evidenti “elementi di continuità” con il regime precedente, senza registrare il tanto auspicato cambio di paradigma che aveva salutato l’entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 e l’approvazione dei relativi decreti attuativi.

Accanto alle richiamate criticità sul versante delle entrate di natura propriamente tributaria, altrettanto problematica appare l’attuazione dei meccanismi perequativi previsti dalla Costituzione.

Ai sensi dell’art. 119 Cost., infatti, i trasferimenti perequativi, unitamente ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, come già ricordato, dovrebbero consentire il *«finanziamento integrale»* delle funzioni conferite agli enti territoriali<sup>12</sup>.

Tuttavia, ad oggi, il fondo perequativo regionale di cui all’art. 9 della legge n. 42 del 2009 non ha ancora trovato attuazione e i trasferimenti dello Stato alle Regioni assumono, in misura largamente prevalente, la forma dei c.d. “fondi settoriali”, vincolati per destinazione, nonostante il tenore dell’art. 119, terzo comma, Cost. inequivocabilmente imponga che i trasferimenti “generali”, a carattere perequativo, debbano essere privi di vincoli di destinazione<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, è alimentato, tra l’altro, dal gettito della compartecipazione all’accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione attribuita alle regioni (destinata anch’essa al finanziamento della sanità fino al 2012). Gli altri trasferimenti sono stati via via soppressi nell’ambito del contributo alla finanza pubblica richiesto alle Regioni: fondo sanitario regionale, fondo per il trasporto pubblico locale. Cfr. Corte dei conti – Sezione delle autonomie, Delibera n. 14/SEZAUT/2020/FRG del 22 luglio 2020.

<sup>11</sup> Così G. RIVOSECCHI, *L’autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Bilancio comunità & persona*, n. 2/2019.

<sup>12</sup> Cfr., *supra*, nt. 5.

<sup>13</sup> In proposito è utile ricordare che, mentre il tenore letterale dell’art. 119, quinto comma, Cost. consentirebbe di ritenere indubbia la natura verticale del relativo trasferimento erariale (*«lo Stato destina risorse aggiuntive»*), altrettanto non sembra potersi affermare con riferimento al fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma, Cost., in relazione al quale la Costituzione non sembra averne definito *a priori* la natura, prefigurando un modello aperto, la cui definizione è riservata al legislatore, pur nel rispetto dei principi che ispirano il modello di autonomia finanziaria disegnato dal nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione. Questo orientamento, peraltro, trova conferma nella dottrina maggioritaria, la quale sostiene la natura aperta del fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma, Cost.: cfr., ad es., G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, UTET, 2006, p. 2362 ss., in part. p. 2375; G. ZIZZO, *Perequazione e sistema tributario*, in *Riv. dir. trib.*, n. 12/2011, p. 1103; M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo. Nota a sent. n. 216 del 2008*, in *Forumquaderniconstituzionali.it*, p. 14 e in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, p. 983 ss.; C. SALAZAR, *L’art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte*

Posta, dunque, l'inattuazione del "federalismo fiscale" sul versante dell'autonomia di entrata regionale, sembrerebbe doversi ammettere che anche la perequazione, allo stato attuale, anziché seguire il binario del terzo comma dell'art. 119, assuma la forma dei fondi settoriali, i quali, però, poiché vincolati nella destinazione, dovrebbero essere riconducibili al quinto comma dell'art. 119 Cost. e, perciò, nel rigoroso rispetto delle condizioni ivi stabilite.

Ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., com'è noto, lo Stato può istituire fondi c.d. "verticali" – «*lo Stato destina risorse aggiuntive*» – ma deve rispettare tre condizioni: tali trasferimenti, infatti: a) devono avere il carattere di risorse aggiuntive o di interventi speciali; b) devono avere finalità tipologicamente individuate dalla previsione costituzionale, ossia promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni; e c) devono essere destinati a enti territoriali determinati.

Al riguardo, anche il Giudice delle leggi ha avuto modo di confermare a chiare lettere a quali condizioni un finanziamento statale può correttamente ricondursi all'ambito di applicazione del quinto comma dell'art. 119, ricordando che, anzitutto, deve trattarsi di interventi «*aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.)*»; devono poi «*riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a "scopi diversi" dal normale esercizio delle funzioni*»; infine, tali risorse devono essere rivolte «*non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali*»<sup>14</sup>.

Da tutto ciò risulta, sotto il profilo della stretta legittimità costituzionale, che un fondo vincolato, destinato alla generalità di una categoria di enti (nel caso che qui si considera, tutte le Regioni), per finanziare le funzioni ordinarie, dovrebbe a rigore considerarsi illegittimo, quantomeno sotto tre profili. In primo luogo, sarebbe lesivo di quella autonomia finanziaria che il terzo comma dell'art. 119 Cost. mira a garantire, posto che l'assenza di vincolo di destinazione che la norma costituzionale impone, per i trasferimenti perequativi ivi contemplati, implica senz'altro la valorizzazione dell'autonomia dell'ente nell'allocatione delle risorse ricevute mediante il trasferimento.

In secondo luogo, si porrebbe in contrasto, altresì, con le stesse condizioni stabilite dal quinto comma dell'art. 119, tanto perché volto a finanziare le funzioni ordinarie degli enti territoriali e sarebbe, perciò,

---

*cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004*), in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 1026 ss.; ancorché individuandone le criticità, L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, cit., in part. p. 412 ss.; P. GIARDA, *Perequazione dei fabbisogni e della capacità fiscale: una rivisitazione del d.lgs. 56/2000*, Bologna, Il Mulino, 2005, il quale osserva come l'elevata numerosità ed eterogeneità di Province e Comuni renderebbe impraticabile una perequazione di tipo orizzontale, a differenza invece delle Regioni, per le quali il modello perequativo potrebbe essere anche di tipo orizzontale. Analogamente, al riguardo, cfr. U. GALMARINI, L. RIZZO, *Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini: una proposta di attuazione della legge di riforma istituzionale*, SIEP – Società italiana di economia pubblica, XIX Conferenza, Pavia, 13-14 settembre 2007.

<sup>14</sup> Così, da ultimo, la sentenza n. 187 del 2021, punto 4.1 del *Cons. in dir.*, nonché, similmente, la sentenza n. 40 del 2022.

privo del carattere aggiuntivo, quanto perché rivolto indistintamente alla generalità degli enti di quella categoria, anziché a specifici destinatari.

Infine, un fondo settoriale, con vincolo di impiego predeterminato dallo Stato, potrebbe porsi in contrasto con lo stesso riparto di competenze legislative delineato dai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., sia nella fase “*a monte*” dell'individuazione del *quantum*, sia nella fase “*a valle*” della distribuzione ed erogazione dei contributi finanziari.

Appare dunque evidente che tale prassi, giunta in molteplici occasioni davanti al Giudice delle leggi, merita di essere adeguatamente ricostruita e indagata, al fine di verificare se le soluzioni escogitate dalla legislazione nazionale siano state o meno ritenute in contrasto con il vigente assetto costituzionale e sulla scorta di quali argomentazioni.

### **3. I fondi settoriali nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

Successivamente alla riforma del Titolo V, in molteplici occasioni la Corte è stata investita di questioni di legittimità costituzionale concernenti fondi istituiti dallo Stato e rivolti a trasferire risorse alle Regioni con vincolo di destinazione, per asserita lesione tanto dell'art. 117, quanto dell'art. 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

#### **3.1. Fondi settoriali e riparto delle competenze**

Fin dalle prime pronunce, e proprio tentando di valorizzare la portata del nuovo art. 119 Cost., la Corte ha puntualizzato, anzitutto, che il trasferimento di risorse, benché vincolato, deve rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni, e le attribuzioni degli enti locali, e ha di conseguenza affermato che, ai sensi del nuovo art. 119, quinto comma, Cost., «*non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni [...]. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato*»<sup>15</sup>.

Secondo la Corte, tale preclusione «*comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio*»<sup>16</sup>. Il ricorso a finanziamenti *ad hoc* al di fuori di tali limiti e criteri dovrebbe pertanto ritenersi illegittimo, in quanto rappresenterebbe «*uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio*

---

<sup>15</sup> Così la sentenza n. 16 del 2004, punto 5 del *Cons. in dir.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza»<sup>17</sup>.

Queste affermazioni chiariscono, in primo luogo, che l'art. 119, quinto comma, Cost. non attribuisce allo Stato una competenza legislativa esclusiva (e speciale) per l'istituzione di fondi vincolati in qualunque ambito materiale, imponendosi dunque il rispetto del riparto ordinario delle competenze legislative delineato dall'art. 117 Cost.<sup>18</sup>.

La Corte costituzionale, in questo senso, ha affermato che nelle materie di legislazione concorrente e in quelle di competenza residuale regionale non sono ammissibili fondi statali vincolati, non soltanto quando destinatari dei fondi siano enti territoriali, ma anche in fattispecie di contributi a favore di privati<sup>19</sup> e di finanziamento di specifici obiettivi realizzati con meccanismi analoghi a quello dei fondi statali a destinazione vincolata<sup>20</sup>.

Nel caso in cui, invece, l'istituzione di un fondo intervenga in una materia in cui si registri un «inestricabile intreccio di competenze», ovvero una «concorrenza di competenze»<sup>21</sup>, e non sia possibile individuare la prevalenza della competenza statale o regionale, occorrerà acquisire l'intesa<sup>22</sup>, la quale invece resta esclusa quando il nucleo dell'intervento sia riconducibile in via prevalente alla competenza statale<sup>23</sup>.

In presenza della descritta concorrenza di competenze statali e regionali, il principio di leale collaborazione richiede la previsione di forme di coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei fondi

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> In questo senso, si v. anche la sentenza n. 451 del 2006, punto 4.3 del *Cons. in dir.*, nella quale la Corte ha affermato che «l'esigenza di non escludere le Regioni dall'esercizio di qualsiasi compito di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio [...] sorge qualora la peculiare misura disposta ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost. coinvolga effettivamente ambiti di competenza regionale».

<sup>19</sup> Cfr. le sentenze n. 71 del 2018, n. 168 e n. 50 del 2008, nonché n. 423 del 2004.

<sup>20</sup> La sentenza n. 28 del 2016, ad es., ha scrutinato, dichiarandola costituzionalmente illegittima, una norma che poneva «a carico del sistema integrato delle camere di commercio [...] un meccanismo di finanziamento, a “sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione”, per certi versi analogo a quello dei fondi a destinazione vincolata».

<sup>21</sup> Cfr. le sentenze n. 72 del 2019 e n. 87 del 2018, sulle quali sia consentito il rinvio a L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in questa Rivista, n. 12/2018.

<sup>22</sup> Cfr., da ultimo, la sentenza n. 114 del 2022, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di fondi statali vincolati perché non prevedevano che i decreti ministeriali di attuazione fossero adottati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in relazione a casi di «concorso di competenze, nessuna delle quali può considerarsi prevalente, che [...] rende applicabile il principio di leale collaborazione», ovvero di «inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze» che «non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, poiché nessuno di tali ambiti, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo, manifesta un rilievo prevalente sugli altri». In termini analoghi, si vedano altresì le sentenze n. 56 del 2019 e n. 185 del 2018.

<sup>23</sup> Da ultimo, si veda la sentenza n. 104 del 2021, che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni avverso una norma statale che aveva eliminato la possibilità per la Conferenza unificata di individuare, «tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il [Fondo centrale di garanzia per le PMI] limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi», in quanto la suddetta norma è stata ritenuta funzionale a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale una più ampia tutela della concorrenza, poiché «inserita in un complessivo disegno di politica economica e, al contempo, destinata a correggere una possibile distorsione nel settore del credito alle PMI».

disciplinati con legge statale. Come affermato dalla Corte, «*[l]a sede di tale coinvolgimento regionale, per costante giurisprudenza costituzionale, va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione*»<sup>24</sup>; ove vengano in rilievo anche funzioni degli altri enti territoriali, «*lo strumento idoneo consiste nell'intesa in sede di Conferenza unificata*»<sup>25</sup>. E, in ossequio a tali coordinate, non è infrequente che lo stesso Giudice delle leggi adotti pronunce additive o sostitutive<sup>26</sup>.

Va segnalato, peraltro, che in alcuni casi di intreccio di competenze, la Corte ha ritenuto sufficiente la previsione del parere in sede di Conferenza Stato-Regione e non invece l'intesa. Tale evenienza si è verificata, ad esempio, nell'ipotesi di attribuzione di «*funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalla scienza*»<sup>27</sup>.

La sola possibilità per lo Stato di istituire fondi vincolati nelle materie di legislazione concorrente o residuale regionale può trovare fondamento nel meccanismo della “*chiamata in sussidiarietà*”, mediante il quale lo Stato, attraendo al livello centrale la relativa funzione amministrativa, trascina verso l'alto anche quella legislativa. Tale meccanismo, però, deve comunque risultare compatibile con le condizioni “*procedurali*” richieste dalla giurisprudenza costituzionale per questa operazione, ossia deve contemplare l'acquisizione dell'intesa con le Regioni nell'esercizio della suddetta funzione amministrativa.

La Corte, in proposito, ha espressamente ammesso l'istituzione «*con legge statale di fondi settoriali in materie regionali in applicazione del meccanismo della chiamata in sussidiarietà, richiedendo tuttavia che la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa [...] È così garantito il rispetto del “principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale”*»<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Così, ad es., la sentenza n. 185 del 2018.

<sup>25</sup> Così, ad es., la sentenza n. 74 del 2019 e, nello stesso senso, la sentenza n. 56 del 2019.

<sup>26</sup> Ad es., si veda, *ex plurimis*, la sentenza n. 87 del 2018, che ha ritenuto necessaria l'intesa a fronte di una norma censurata che prevedeva il semplice parere.

<sup>27</sup> Così la sentenza n. 284 del 2016.

<sup>28</sup> Così la sentenza n. 74 del 2018, nonché la sentenza n. 246 del 2019, nella quale la Corte ricorda che «*[i]n caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale*», precisando tuttavia che nell'emergenza la competenza regionale non è estranea, «*giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica*». Da ultimo, in termini analoghi e con

In questi casi, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, è dunque necessario che la normativa secondaria (o, comunque, l'attività amministrativa) volta a dare attuazione alla disciplina dettata con la fonte primaria statale sia preceduta dall'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Qualora, invece, la norma statale non preveda alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, ovvero si limiti a prevedere che l'attuazione della disciplina sia preceduta da un parere della Conferenza, essa dovrebbe considerarsi lesiva del principio di leale collaborazione, come è avvenuto di recente con la sentenza n. 123 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due norme della legge n. 178 del 2020 che istituivano un fondo statale incidente sulle materie di competenza concorrente “tutela della salute” e “ordinamento sportivo”, nonché sulla materia residuale “turismo”<sup>29</sup>, «nella parte in cui non prevedeva che i decreti attuativi venissero adottati d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni»<sup>30</sup>.

Si sono parimenti registrati casi in cui la Corte, pur dichiarando l'incostituzionalità della norma statale censurata che non prevedeva alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, non ha però indicato quale strumento di leale collaborazione fosse necessario<sup>31</sup>.

In proposito è stato osservato che, nella giurisprudenza costituzionale, è riscontrabile una «*indeterminatezza dell'ambito di applicazione*» del principio della leale collaborazione, soprattutto con riguardo ai «*criteri con cui decidere quale, tra i diversi istituti, possa tradurre adeguatamente, nel caso concreto, le esigenze della leale collaborazione*»<sup>32</sup>.

Occorre altresì ricordare che nei casi in cui la declaratoria di illegittimità costituzionale dei fondi a destinazione vincolata sia pervenuta quando la norma risultava già applicata, la Corte ha scelto di modulare solo *pro futuro* l'accoglimento delle questioni, nel senso che ha fatto salvi i procedimenti di spesa in corso, al fine di non pregiudicare i diritti costituzionali coinvolti<sup>33</sup>.

Un caso del tutto particolare, poi, è quello relativo alla competenza legislativa esclusiva statale nell'ambito della «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.), che – com'è noto – rappresenta una sorta di “non materia”, a carattere trasversale, capace di incidere su molteplici ambiti materiali di competenza regionale<sup>34</sup>.

---

riferimento ad ambiti materiali da ricondurre alla competenza legislativa residuale regionale, si veda la sentenza n. 179 del 2022.

<sup>29</sup> Si trattava dei commi 562 e 606 dell'art. 1 della citata legge n. 178 del 2020.

<sup>30</sup> Cfr. Sentenza n. 123 del 2022, punti 6 e 7 del *Cons. in dir.*

<sup>31</sup> In questo senso, cfr. le sentenze n. 78 del 2018 e n. 170 del 2017.

<sup>32</sup> Cfr. R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 123-124.

<sup>33</sup> Si vedano, al riguardo, le sentenze n. 246 del 2019, n. 74 e n. 71 del 2018, n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003.

<sup>34</sup> Volendo, *ex plurimis*, si v. M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

In proposito, la Corte ha affermato che, benché tale titolo abiliti lo Stato a definire i livelli essenziali, laddove si tratti di una prestazione rientrante nella sfera di competenza regionale, il fabbisogno complessivo correlato al livello stesso non potrà essere determinato solo dallo Stato: se è vero che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, «*la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività*»<sup>35</sup>.

Non sono poi mancati casi, ritenuti peraltro “*eccezionali*”, in cui tale competenza statale è stata considerata idonea a giustificare interventi dello Stato aventi a oggetto specifiche misure finanziarie, benché relative a diritti sociali, senza passare per il coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Tale ipotesi ha preso forma nei casi, ad oggi rimasti isolati, della c.d. *social card*, consistente nell'intervento finanziario statale volto ad assicurare la tutela di soggetti «*in condizioni di estremo bisogno*», il cui diritto fondamentale è stato ritenuto «*strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana*», al punto da richiedere di «*essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo*»<sup>36</sup>.

Nella prima sentenza sull'istituto della *social card*, infatti, la Corte, per ragioni “*emergenziali*”, ha giustificato un intervento dello Stato invasivo di competenze anche residuali regionali prescindendo dalla leale collaborazione, ciò nondimeno ricordando allo Stato il dovere di ricostruire il normale ordine di rapporti per il futuro<sup>37</sup>.

Nella successiva sentenza n. 297 del 2012, invece, la Corte ha richiamato il legislatore statale a rispettare il principio della leale collaborazione (specie mediante lo strumento dell'intesa), dal momento che l'esercizio della competenza di cui alla lettera *m*) incide su materie assegnate alla competenza residuale delle Regioni. In questo caso, la sentenza n. 10 del 2010, definita come un caso isolato ed eccezionale, è stata richiamata per prenderne le distanze e dichiarare l'illegittimità della norma statale di determinazione dell'ISEE e della erogazione del contributo statale senza il coinvolgimento delle Regioni<sup>38</sup>.

In un altro caso, peraltro sempre relativo alla *social card*, la Corte si è invece riappropriata del ragionamento svolto nel 2010, perché ha ritenuto sussistenti le medesime ragioni emergenziali riconnesse alla tutela del nucleo “*irriducibile*” dei diritti fondamentali e ha ritenuto che il mancato coinvolgimento delle Regioni non incidesse sulla legittimità costituzionale della norma statale oggetto di scrutinio<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Così la sentenza n. 62 del 2020, nonché, nell'ambito del rapporto tra livelli essenziali del diritto allo studio universitario e relativo fabbisogno, la sentenza n. 87 del 2018.

<sup>36</sup> Così la sentenza n. 62 del 2013, nonché la sentenza n. 10 del 2010.

<sup>37</sup> Cfr. la sentenza n. 10 del 2010, punto 6.4 del *Cons. in dir.*

<sup>38</sup> Cfr. la sentenza n. 297 del 2012, punti 5.1.2-5.3 del *Cons. in dir.*

<sup>39</sup> Cfr. la sentenza n. 62 del 2013, punti 6.1-6.2 del *Cons. in dir.*

Tale approccio interpretativo sembrerebbe comunque inidoneo a fornire una ricostruzione complessiva e a regime, avendo la Corte successivamente precisato, in termini espliciti, che la prassi di omettere il coinvolgimento regionale, fondata sull'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., può operare «*solo in circostanze eccezionali*»<sup>40</sup>, non correlate con la natura della materia su cui insiste il fondo in questione, ma dipendenti anche da fattori esogeni.

Nella sentenza n. 87 del 2018, infatti, il Giudice delle leggi, pronunciandosi sul caso relativo a un fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, ha affermato che il diritto allo studio, in quanto diritto sociale, rientra indubbiamente in uno degli ambiti in cui lo Stato può esercitare la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. La disposizione statale impugnata, tuttavia, poiché prevedeva «*direttamente*» l'erogazione di una determinata prestazione relativa al diritto allo studio in favore dei singoli, individuando anche l'ente deputato ad adottare il relativo bando, non poteva ritenersi espressiva del titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., come asserito dalla difesa statale. La Corte ha dunque chiarito espressamente che la potestà statale in questione può consentire «*l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale*», solo in circostanze eccezionali, quando ricorrano imperiose necessità sociali. Circostanze che non sono state ritenute sussistenti nel caso di specie, in cui, invece, è stata configurata una «*chiamata in sussidiarietà*», giustificata dall'esigenza di rafforzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, l'effettività del diritto allo studio<sup>41</sup>.

### 3.2. Fondi settoriali e autonomia finanziaria

La giurisprudenza finora passata in rassegna documenta che la Corte, anziché valutare le norme statali esclusivamente in relazione al parametro finanziario, si è assestata sul terreno delle competenze, che – in questo frangente – ha verosimilmente rappresentato uno strumento per «*salvare*» almeno *in parte qua* l'autonomia degli enti territoriali. Ciò è avvenuto, più propriamente, attraverso un richiamo alla dimensione collaborativa dei rapporti finanziari Stato-Regioni, in coerenza con il paradigma cooperativistico, ai sensi del quale la leale collaborazione non implica un obbligo di risultato, bensì di metodo<sup>42</sup>.

Benché le impugnative regionali si siano di sovente appuntate tanto sulla lesione del parametro competenziale, quanto sull'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 Cost., la Corte sembra aver assunto un atteggiamento cauto, per certi versi «*sostanziale*».

---

<sup>40</sup> Così la sentenza n. 87 del 2018, punto 5.2. del *Cons. in dir.*

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> Cfr., *ex multis*, le sentenze n. 155 del 2015 e n. 188 del 2016.

Per motivare l'assorbimento, ovvero la non fondatezza, delle censure imperniate sulla lesione dell'art. 119 Cost., infatti, nella sentenza n. 121 del 2010 si è ritenuto che le scelte del legislatore statale volte all'istituzione di fondi vincolati destinati a una molteplicità di enti indistinti, ovvero finalizzate al finanziamento di funzioni "ordinarie", non fossero l'esito di un bilanciamento irragionevole, ma rappresentassero piuttosto *«il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale, che questa Corte ha ritenuto essere giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei "servizi sociali"»*<sup>43</sup>.

In quel caso la Corte ha affermato che, considerata l'inattuazione dell'art. 119 Cost., *«le Regioni non possiedono risorse sufficienti a fronteggiare in modo adeguato il carico delle tutele che su di loro graverebbe, se lo Stato si limitasse a fissare i livelli essenziali delle prestazioni, senza alcuna previsione in ordine alla provvista dei mezzi finanziari. Del resto, la fissazione da parte dello Stato dei livelli essenziali – se deve avere un valore normativo reale senza ridursi a mera proclamazione – non è in ogni caso priva di conseguenze sulla finanza regionale, giacché l'obbligo di dare attuazione alle prescrizioni normative statali sui livelli minimi implica la necessità che le singole Regioni provvedano a stanziare le somme necessarie, traendo le risorse dai propri bilanci, subendo così le conseguenze di scelte unilaterali dello Stato»*<sup>44</sup>.

Su queste basi la Corte ha concluso affermando significativamente che, *«finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., si debbano ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minimo sacrificio possibile dell'uno e dell'altro»*<sup>45</sup>, con ciò consegnando una rilevantissima chiave di lettura delle implicazioni ordinamentali che scaturiscono dalla inattuazione dell'art. 119 Cost.

Tale percorso argomentativo è stato ripreso e implementato nella sentenza n. 273 del 2013, in materia di fondi vincolati per il trasporto pubblico locale, nella quale la Corte ha proposto una diversa argomentazione al fine di giustificare l'intervento dello Stato e respingere così le doglianze regionali.

Assumendo, ancora una volta, come punto di partenza, l'inattuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, a fronte del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, il Giudice delle leggi ha osservato che *«la disciplina di riferimento è ancora contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997 [ancora vigente] che disciplina le modalità di trasferimento delle risorse erogate dallo Stato»*<sup>46</sup>.

Secondo la Corte, dunque, sarebbe proprio la mancata attuazione del federalismo fiscale e, più in particolare, il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, ritenuti funzionali

<sup>43</sup> Così la sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2 del *Cons. in dir.*

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> *Ibidem.*

<sup>46</sup> Sentenza n. 273 del 2013, punto 4.3. del *Cons. in dir.*

ad assicurare «*gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione*», a non consentire «*l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.*». La Corte ha conseguentemente affermato che il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale «*non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dall'art. 119 Cost.*», ossia né al fondo perequativo di cui al terzo comma (in quanto avrebbe dovuto essere privo di vincolo di destinazione), né al fondo di cui al quinto comma, come sostenuto invece dall'Avvocatura dello Stato (poiché è rivolto alla generalità degli enti territoriali). In conclusione, è proprio «*l'incompiuta attuazione*» dell'art. 119 Cost. a far ritenere ammissibile l'intervento dello Stato «*nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa*», dal momento che tali interventi si qualificano come il «*portato temporaneo [...] di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale*» [...], che ben possono tutt'oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa»<sup>47</sup>.

In questo caso, tuttavia, la Corte ha ritenuto non sussistenti le medesime ragioni che avevano consentito di giustificare l'esclusione del coinvolgimento delle Regioni nel caso della *social card*, ritenendo invece che nella presente fattispecie l'intervento dello Stato per contribuire al finanziamento del TPL fosse funzionale a garantire «*quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie*», che sarebbero pertanto solo «*apparentemente omologhe*» ai casi in cui «*il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina (sentenza n. 10 del 2010)*»<sup>48</sup>.

Tale approdo è stato ripreso poi in altre occasioni, laddove la Corte ha ribadito che le misure dello Stato volte a finanziare il trasporto pubblico locale intervengono in un ambito certamente riservato alle competenze regionali residuali. Ciò posto, tali misure, avendo carattere generale – poiché sono rivolte alla generalità degli enti – e strutturale, poiché mirano ad assicurare le esigenze di omogeneità negli standard del materiale utilizzabile, non sono riconducibili nelle previsioni dell'art. 119, quinto comma, Cost., attese anche le finalità perseguite. La Corte, ciò nondimeno, ha salvato tali misure, mediante una valorizzazione delle norme costituzionali sul riparto delle competenze, affermando che «*nel rilevato contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato, volto a finanziare il trasporto pubblico locale, è*

---

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> *Ibidem.*

*ammissibile nel caso in cui risponda all'esigenza [...] di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa»<sup>49</sup>.*

L'intervento dello Stato, pertanto, essendo finalizzato ad «assicurare la massima continuità, adeguatezza e grado di omogeneità del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale», deve ritenersi legittimo, poiché tale finalità, per essere realizzata, necessita del «concorso di tutti gli apporti finanziari possibili, ivi compresi quelli statali in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili, siano gli interventi a carattere generale, siano invece mirati a finalità specifiche»<sup>50</sup>.

La giurisprudenza da ultimo richiamata ci consegna una nuova funzione dell'intervento statale, che “scrive dritto sulle righe storte” – o, meglio, mancanti – dell'attuale assetto finanziario Stato-Regioni, e che legittima i fondi statali, “tanto a carattere generale”, quanto “mirati a finalità specifiche”, in quanto ritenuti elemento imprescindibile e indispensabile per garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, specie laddove connesse a diritti che devono essere tutelati a livello uniforme in tutto il territorio nazionale (l'ultima sentenza richiamata, infatti, si riferiva al diritto al trasporto pubblico locale). Si delinea, in altri termini, quello che potrebbe definirsi il nuovo volto del sistema finanziario degli enti territoriali, come emerge chiaramente da un'altra recente pronuncia della Corte (sentenza n. 40 del 2022), che merita di essere evocata, in quanto vi si chiarisce il perimetro di riferimento per l'intervento finanziario dello Stato che sia rispettoso dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Tornata nuovamente a occuparsi di fondi settoriali, su un ricorso della Regione Campania nei confronti di varie disposizioni del d.l. n. 137 del 2020, come convertito in legge (cd. “decreto ristori”), la Corte ha voluto ribadire anzitutto che, dopo la riforma del 2001, l'ampia autonomia finanziaria di spesa riconosciuta alle Regioni dal nuovo art. 119 Cost. «preclude allo Stato la possibilità di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati [...] salvo che nella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà»<sup>51</sup>.

I fondi statali possono ricondursi nell'alveo del quinto comma dell'art. 119 Cost. soltanto in presenza congiunta delle già ricordate condizioni: deve trattarsi, innanzitutto, di risorse aggiuntive «rispetto a quelle previste per finanziare integralmente (ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.) le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali»; devono avere finalità specifiche «in ogni caso a “provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni degli enti territoriali (art. 119, quinto comma, Cost.)»; infine, devono essere rivolti a determinati enti o categorie di enti territoriali<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Sentenza n. 211 del 2016, punto 4.1 del *Cons. in dir.*; nonché, similmente, sentenza n. 78 del 2018, punto 2.2. del *Cons. in dir.*

<sup>50</sup> Sentenza n. 211 del 2016, punto 5.1 del *Cons. in dir.*

<sup>51</sup> Sentenza n. 40 del 2022, punto 3.2 del *Cons. in dir.*

<sup>52</sup> Sentenza n. 40 del 2022, punto 3.3 del *Cons. in dir.*

Ha poi precisato che il sistema di finanziamento degli enti territoriali, ai sensi dei commi secondo e terzo dell'art. 119 Cost., *«deve fondarsi»* esclusivamente su tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, e quote di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale, *«senza che residuino spazi per forme di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali, appunto, i fondi vincolati»*<sup>53</sup>.

Delle quattro norme scrutinate, due riguardavano fondi afferenti a materie di legislazione concorrente o esclusiva statale, ma – come si sottolinea espressamente nella pronuncia – la cui *«proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni»*: si trattava del “Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche”, afferente alla materia “ordinamento sportivo” e rientrante nelle competenze legislative concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché delle risorse stanziare per il finanziamento dei test per il sequenziamento genomico dei tumori, ritenute afferenti alla competenza esclusiva di determinazione dei LEA (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.), la cui attuazione in termini di fabbisogno finanziario deve necessariamente coinvolgere le Regioni.

Tali norme erano state impugnate dalla Regione Campania nella parte in cui disponevano che i criteri di ripartizione ed erogazione delle risorse fossero stabiliti – rispettivamente – con provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della Salute, senza il previo coinvolgimento delle Regioni.

La Corte ha affermato che, benché l'art. 119 Cost. sia ancora parzialmente inattuato, resta fermo che i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano *«un'illegittima “sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente” [...] all'autonomia di spesa degli enti territoriali»*<sup>54</sup>.

Le risorse in esame, in quanto a carattere di universalità, non sono state ritenute riconducibili nell'ambito dei fondi “integrativi” di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., per evidente insussistenza dei requisiti inderogabili.

A questo punto la Corte ha ribadito che, in difetto di riconducibilità dei fondi al quinto comma dell'art. 119 Cost., e al di fuori degli ambiti in cui sia prevalente la competenza esclusiva, il solo titolo che permette l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione si rinviene, come già ricordato, nella “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Tale circostanza si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative siano attribuite a livello centrale per esigenze di carattere unitario, salva la necessità dell'intesa per il loro concreto esercizio.

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Ibidem.*

Tale esigenza unitaria è stata riscontrata nell'ipotesi del Fondo per lo sport, che è stato dunque “salvato”, al tempo stesso, però, con un dispositivo additivo, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma che ne disponeva il riparto mediante provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport, senza l'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni.

Nel caso dei fondi per i test di sequenziamento genomico dei tumori, invece, la Corte, dopo aver ricondotto la norma all'ambito di competenza esclusiva statale di determinazione dei LEA – elemento che avrebbe, di per sé, reso non necessario il ricorso ai moduli collaborativi<sup>55</sup> – ha salvato lo stanziamento delle risorse, ma – a fronte della evidente ripercussione dei profili finanziari dei LEA sulle attribuzioni regionali – ha dichiarato l'illegittimità della norma di riparto, nella parte in cui prevedeva che l'erogazione delle stesse avvenisse con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, senza la previa acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni.

La sentenza n. 40 del 2022, in sintesi, oltre a ribadire la perdurante cogenza dell'autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione, mediante una lettura sistematica dei suoi precetti, disvela il nuovo assetto dei rapporti finanziari Stato-Autonomie affermatosi nella prassi e avallato dalla giurisprudenza costituzionale, come conferma anche la di poco successiva sentenza n. 123 del 2022.

I percorsi argomentativi seguiti dal Giudice delle leggi in tema di fondi settoriali destinati alle Regioni (di cui le recenti pronunce appena richiamate rappresentano il più compiuto approdo) restituiscono un quadro senza dubbio molto chiaro, dal quale sembrano potersi ricavare implicazioni di sistema di non scarso rilievo, sul piano complessivo dell'autonomia finanziaria regionale.

La Corte, infatti, nello scrutinare le norme sottoposte al suo sindacato, sotto il profilo della compatibilità con l'art. 119 Cost., ne ha verificato la conformità anche in relazione ad altre norme costituzionali e, in particolare, a quelle sul riparto delle competenze legislative, secondo una loro lettura sistematica, senza trascurare peraltro gli effetti di tali finanziamenti per la garanzia effettiva dei diritti sociali. Con riferimento all'attuazione dei LEA, è stato in proposito ribadito che «*solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune [...] il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, “in una prospettiva generativa” (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute*»<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Nel medesimo giudizio la Corte ha rigettato due questioni di legittimità relative ad altrettante norme istitutive di fondi statali vincolati, impugnate sempre per l'asserito mancato coinvolgimento delle Regioni in sede allocativa delle risorse. In un caso (sul comma 16 dell'art. 6-*bis* del d.l. n. 137 del 2020), la Corte ha ritenuto che la norma censurata esprimeva l'esigenza di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni statali e dunque configurava una chiamata in sussidiarietà, rispetto alla quale il modulo collaborativo era stato rispettato a monte del procedimento (punto 4 del *Cons. in dir.*); nel secondo caso (sul comma 4 dell'art. 19-*septies* del d.l. n. 137 del 2020), è stato ritenuto prevalente l'ambito di legislazione esclusiva statale riferibile alla materia tributaria, pur a fronte di una disciplina caratterizzata da un intreccio di competenze (punto 5 del *Cons. in dir.*).

<sup>56</sup> Così, ancora, la sentenza n. 40 del 2022, punto 6.2 del *Cons. in dir.*

Tale approccio ha di fatto salvato le risorse attribuite alle Regioni, evidenziando come nel bilanciamento della Corte abbia assunto un peso decisivo anche l'eventualità che una declaratoria di illegittimità avrebbe comportato la perdita dei finanziamenti. E le Regioni stesse, d'altra parte, come rivelano i casi affrontati dalla sentenza n. 40 del 2022 in relazione all'impugnativa della Regione Campania, mostrano di condividere la medesima impostazione, promuovendo le questioni di legittimità costituzionale esclusivamente in relazione alle modalità di riparto dei fondi e non anche alle norme che li istituiscono<sup>57</sup>.

#### **4. Dall'«incompiuta» un nuovo modello di autonomia finanziaria?**

A questo punto sembra possibile prospettare qualche minima riflessione su quale sia, allo stato attuale, la *living constitution* dell'autonomia finanziaria delle Regioni che la giurisprudenza costituzionale sui fondi settoriali sembra consegnarci.

Ad oggi, infatti, come si è visto, non solo le forme di autonomia di entrata sono assai sottostimate, ma lo stesso meccanismo perequativo, ideato nel 2001 e tradotto nel modello di federalismo fiscale dalla legge n. 42 del 2009, risulta parzialmente inattuato per il comparto regionale (e, addirittura, drammaticamente stravolto sul versante degli enti locali<sup>58</sup>).

L'autonomia finanziaria delle Regioni, in definitiva, si regge oggi su un modello che potremmo definire "ibrido", con un assetto ancora in larga parte conformato al precedente regime costituzionale, che beneficia del vento riformatore del 2001 solo per quanto riguarda, forse, il riparto delle competenze legislative, ma che ben poco ha a che vedere con l'idea di autonomia di entrata e di spesa che sosteneva il modello prefigurato dal nuovo art. 119 Cost. e dalla legge delega del 2009.

In proposito, va osservato che a fronte di una autonomia di spesa tutto sommato piuttosto ampia – che è del tutto conseguente all'ampia competenza legislativa riconosciuta alle Regioni dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. – non è corrisposta un'adeguata e proporzionata attuazione dell'autonomia di

<sup>57</sup> Sentenza n. 40 del 2022, punti 3 e 6 del *Cons. in dir.*

<sup>58</sup> Com'è noto, sul Fondo di solidarietà comunale (introdotto dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228), che costituisce il fondo perequativo per il comparto comunale, sono state operate diverse riduzioni (mediante il concorso degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico) che hanno progressivamente inciso sulla composizione del fondo stesso, al punto che il FSC fino al 2020 non solo è stato finanziato esclusivamente da una quota di IMU trattenuta al bilancio dello Stato (quindi a composizione orizzontale), ma mediante un contorto meccanismo di compartecipazione statale all'IMU, sono gli stessi enti locali a trasferire risorse allo Stato. Benché dal 2021 lo Stato abbia ripreso a finanziare una quota del FSC, prevedendo una restituzione progressiva di quanto trattenuto negli anni, va rilevato che le somme del FSC introdotte dall'art. 1, commi 791 e 792, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*) sono gravate di due vincoli di destinazione, segnatamente, per il potenziamento degli asili nido e per l'erogazione di prestazioni connesse ai diritti sociali, più in generale, con ciò tradendo evidentemente la *ratio* e i principi del terzo comma dell'art. 119 Cost. Sul tema, sia consentito un rinvio a M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO (a cura di), *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in *questa Rivista*, n. 20/2022, p. 395 ss.

entrata, che avrebbe certamente responsabilizzato gli enti territoriali nell'impiego di risorse prelevate direttamente nel medesimo territorio<sup>59</sup>.

L'inerzia del legislatore e il sostanziale “stato di quiescenza”<sup>60</sup> del modello costituzionale introdotto dalla riforma del 2001 sembrano aver generato un modello alternativo, che ha sembianze in tutto e per tutto simili a quelle del modello originario, disegnato dalla Costituzione del 1947, evocando la mitologica figura dell'araba fenice, che risorge dalle proprie ceneri e che non potrà mai essere data per morta<sup>61</sup>: un modello, come si ricorderà, fortemente condizionato dai rapporti di competenza tra legislatore statale e legislatore regionale e decisamente sottodimensionato sul versante di una autentica ed effettiva autonomia finanziaria, largamente compressa in un sistema di trasferimenti statali a destinazione vincolata.

Gli effetti dell'attuazione dimidiata del federalismo fiscale si riversano su un livello ancora inefficiente di spesa in molte Regioni italiane, specie con riferimento ai servizi sociali.

La stessa Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare – benché si riferisse al caso per certi versi emblematico della Regione Calabria – che tale meccanismo ha favorito la realizzazione di una «*doppia negatività fra costi e prestazioni, ovvero tra “performance negativa nella qualità delle prestazioni” e “disavanzi privi di copertura”*» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, delibera 29 maggio 2[0]19, n. 9, Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica)<sup>62</sup>.

In un sistema di finanza regionale così ricostruito, potrebbe ritenersi che l'attuale *written constitution* sarebbe destinata a rimanere “lettera morta”, se non fosse per il decisivo contributo della giurisprudenza costituzionale che ne ribadisce la vincolatività.

In effetti, benché la Corte non abbia mai qualificato la legge n. 42 del 2009 come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, in non poche pronunce essa ha riconosciuto la cogenza dei principi recati

---

<sup>59</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Federalismo fiscale*, op. cit.

<sup>60</sup> Sulla “quiescenza” del modello di autonomia finanziaria individuato nel testo riformato dell'art. 119 Cost., si v. M. CECCHETTI, *Articolo 119*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali, II Ed., Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 386 ss., in part. pp. 388-389.

<sup>61</sup> Com'è noto, l'art. 119 Cost., nel testo originario del 1947, disponeva come segue:

«Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».

<sup>62</sup> Così la sentenza n. 168 del 2021, punto 10.3.4 del *Cons. in dir.*

dalla riforma del federalismo fiscale<sup>63</sup>, richiamando più volte anche a un'omogenea e coerente attuazione della riforma stessa<sup>64</sup>.

Fra queste, spicca senz'altro la sentenza n. 169 del 2017, con la quale la Corte ha denunciato la «*perdurante inattuazione*» della legge n. 42 del 2009, che «*non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.*»<sup>65</sup>.

Nello stesso senso, è possibile scorgere un *favor* nei confronti dell'autonomia regionale osservando che, accanto alla cospicua serie di pronunce in materia di coordinamento della finanza pubblica volte ad avallare gli interventi statali di contenimento della spesa, talora anche fortemente invasivi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, si sono affiancate importanti decisioni con le quali la Corte ha contemperato le esigenze di salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica allargata con la tutela delle prerogative costituzionali riconosciute agli enti stessi<sup>66</sup>.

Similmente è avvenuto con la già richiamata sentenza n. 40 del 2022, nella quale, come si è visto, a fronte di una rigorosa ricostruzione della portata sostanziale dell'art. 119 Cost. e del riconoscimento che le fonti di finanziamento degli enti territoriali «*devono essere*» esclusivamente quelle ivi elencate, la Corte ha salvato le norme statali istitutive dei richiamati contributi vincolati e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale esclusivamente delle norme che ne prevedevano il riparto senza un coinvolgimento degli enti territoriali, in conformità a un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato.

---

<sup>63</sup> *Ex multis*, si vedano le sentenze n. 274 e n. 76 del 2020, n. 122 del 2019, n. 188 e n. 72 del 2018. Più di recente, la Corte costituzionale – nel dichiarare l'illegittimità di una norma regionale che introduceva un'esenzione IRPEF per i compensi percepiti dai volontari della “leva civica lombarda” (sent. n. 274 del 2020) – ha ricordato che la legge n. 42 del 2009 ha strutturato l'autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di «*garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti*» (art. 1, comma 1); e in questa prospettiva ha disposto la «*esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo*» (art. 2, comma 2, lettera t). Ciò non preclude alle Regioni la possibilità di realizzare, in linea con l'autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall'art. 119 Cost., propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono inerire solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato. La Corte ha dunque ribadito che le Regioni possono realizzare manovre fiscali: ciò tanto con riguardo ai tributi propri derivati (ma solo nelle ipotesi previste dalla legge statale: *ex plurimis*, sentenza n. 121 del 2013), quanto con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente “ceduti” (in questo caso con un «*più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale*»: così la sentenza n. 122 del 2019), quanto, ancora, con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione è affidata alla legge regionale.

<sup>64</sup> Si vedano, in proposito, le sentenze n. 169 del 2017 e n. 273 del 2013.

<sup>65</sup> In termini analoghi, si vedano anche le sentenze n. 210 del 2021 sul Fondo di solidarietà comunale; n. 129 del 2016 sul Fondo sperimentale di riequilibrio; n. 273 del 2013, sul Fondo per il Trasporto pubblico locale; n. 121 del 2010 sul Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori.

<sup>66</sup> *Ex plurimis*, cfr. la sentenza n. 78 del 2020, che riafferma la valenza del c.d. “coordinamento virtuoso” o per principi. Non a caso il completamento del federalismo fiscale (e, in particolare, della sua componente regionale) è incluso tra le c.d. “riforme di accompagnamento” previste dal PNRR, da perfezionare in termini normativi entro il primo semestre del 2026. Sul punto, si v. G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 211 ss., specie con riferimento all'esperienza pandemica e al rapporto Stato-Regioni nell'organizzazione del servizio sanitario e nell'erogazione dei LEA.

Nel nostro ordinamento regionale, l'ingresso crescente di strumenti di finanziamento vincolati da parte dello Stato, benché non contemplati nell'elenco dell'art. 119 Cost., ma giustificati sulla base di una lettura del testo costituzionale integrata con le norme sulla competenza, rappresenta forse un elemento positivo, che in qualche modo può essere assimilato al massiccio incremento dei c.d. “*categorical grant*” nel sistema federale statunitense negli ultimi vent'anni<sup>67</sup>, ossia dei fondi federali vincolati nello scopo e rivolti ai singoli Stati, che si sono rivelati più efficaci rispetto ai *block grants* (fondi molto più flessibili e discrezionali nell'impiego<sup>68</sup>) per il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale dei recenti governi, in un'ottica di *cooperative-federalism*<sup>69</sup>.

Da un punto di vista sostanziale, infatti, i fondi statali settoriali integrano l'apporto di risorse degli enti territoriali, garantendo soprattutto le condizioni di base indispensabili per l'effettività delle prestazioni connesse ai diritti sociali e la riduzione delle diseguaglianze territoriali, ancor più se si considera la situazione di conclamato ritardo da parte dello Stato nella determinazione dei LEP<sup>70</sup>. Da un punto di vista più generale e complessivo, dunque, svolgono un'impresa che potrebbe definirsi, per certi versi, “epica”:

---

<sup>67</sup> Sul tema, si vedano, almeno, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Profili costituzionali del federalismo degli Stati Uniti d'America*, in *Il Politico*, vol. 44, n. 1/1979 e A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e “federalismo fiscale” in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quad. cost.*, n. 1/1999.

<sup>68</sup> I *block grants* avevano caratterizzato il c.d. *New Federalism* promosso dai Presidenti Nixon e Reagan, nella convinzione che «*the National Government will fare best if the States and their institutions are left free to perform their separate functions in their separate ways*», *Younger v. Harris*, 401 U.S. 37 (1971). I *federal grants* sono passati da 664 nel 1998 a 1278 nel 2018, di cui 1253 assumono la forma di *categorical grants* e solo 21 quella di *block grants*. Da un punto di vista quantitativo, i *categorical grants* hanno allocato agli Stati USA nel 2018 circa 780 miliardi di dollari.

<sup>69</sup> Per una ricostruzione anche quantitativa, si v. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*, 22 maggio 2019, in <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40486.pdf> nonché CRS, *Block Grants: Perspectives and Controversies*, 4 novembre 2022, consultabile in <https://sgp.fas.org/crs/misc/R40486.pdf>. Volendo, si v. anche M. BERGO, *Una prospettiva comparata per un welfare federale*, in *questa Rivista*, n. 22/2012.

<sup>70</sup> Per una esplicita valutazione negativa del «*perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché “il nucleo invalicabile di garanzie minime” per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)*», si v. la sentenza n. 220 del 2021, punto 5.1 del *Cons. in dir.* A tale proposito non può che valutarsi positivamente la graduale “ripresa” del percorso di determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard di cui alle due ultime leggi di bilancio. Nella prima (legge n. 234 del 2021), con specifico riferimento al campo dell'assistenza sociale, la previsione di alcuni LEP o «*quasi LEP*» (cfr. P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante “buone intenzioni”*, in *questa Rivista*, n. 11/2022, p. 187 ss.) riferiti alla disponibilità di posti in asili nido (33% dei bambini tra i 3 e i 36 mesi, comprensivi sia di strutture pubbliche che private: v. art. 1, comma 172), di servizi sociali (un assistente sociale ogni 6.500 abitanti: v. art. 1, comma 734) e di servizi di trasporto per studenti disabili (rinviando però a un successivo decreto ministeriale: v. art. 1, comma 174). Nella seconda (legge n. 197 del 2022, art. 1, commi 791-801), la previsione di una dettagliata disciplina procedimentale e organizzativa per la determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard quale condizione per l'attuazione dell'autonomia regionale differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., sulla quale si v. G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *questa Rivista*, n. 1/2023, p. iv ss.

dare compimento all'«*incompiuta*»<sup>71</sup>, ossia rimediare, sul piano della garanzia e dell'effettività costituzionale, ai ritardi e ai rinvii della tanto travagliata riforma legislativa dell'autonomia finanziaria territoriale<sup>72</sup>.

In definitiva, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale fin qui maturato di considerare non illegittimi i fondi statali vincolati – tanto se destinati a una generalità di enti beneficiari, quanto se rivolti a enti specifici – laddove risultino riconducibili ad ambiti materiali di potestà legislativa o a funzioni amministrative in cui trovano espressione le esigenze unitarie che la Costituzione affida alle cure del livello di governo statale, sembra rappresentare, almeno allo stato attuale, il punto di equilibrio decisamente virtuoso tra la garanzia di effettività nel godimento dei diritti fondamentali e la tenuta complessiva del sistema finanziario regionale.

---

<sup>71</sup> Tale, come si è visto, è la qualificazione espressamente utilizzata dal Giudice delle leggi a proposito dell'attuazione dell'art. 119 Cost. a partire dalla sentenza n. 273 del 2013, punti 4.2 e 4.3 del *Cons. in dir.*

<sup>72</sup> In chiave prospettica, occorrerà verificare come le norme attuative del PNRR impatteranno sul delineato sistema di finanziamento delle prestazioni, sia in relazione alla forma di governo, sia con specifico riferimento all'assetto costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Al riguardo, sul ruolo decisamente marginale (almeno sulla carta) affidato alle Regioni nella *governance* delle risorse del PNRR, si v. E. CAVASINO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Ed. Scient., 2022, in part. p. 72 ss., nonché M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze sui sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 281 ss. Più in generale, cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, in part. p. 21 ss.