

Il federalismo fiscale nella l. n. 42 del 2009. La complessa definizione di un modello.

di Walter Giulietti

Sommario: 1. *I principi costituzionali in tema di finanza locale.* 2. *L'autosufficienza finanziaria delle regioni nella l. n. 42 del 2009.* 3. *L'autosufficienza finanziaria degli enti locali.* 4. *Il modello perequativo ed il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali. Profili problematici delle distinzioni tra funzioni amministrative.*

1. I principi costituzionali in tema di finanza locale. L'effettività del principio autonomistico non è soltanto legata alla corretta distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, alla stregua di quanto previsto dall'art. 118 cost., ma è subordinata alla sostenibilità finanziaria del loro esercizio¹. In particolare, l'adeguatezza delle risorse finanziarie che gli enti possono autonomamente reperire e spendere condiziona la qualità e la quantità delle funzioni prestate dall'ente a favore della comunità di riferimento. Ciò, sia con riguardo alle funzioni² conferite, che in forza di una previsione legislativa devono essere doverosamente svolte, sia – e soprattutto – di quelle assunte per autonoma determinazione dell'ente territoriale in relazione ai bisogni della comunità.

La capacità e l'autonomia nel reperimento di sufficienti risorse proprie e nella determinazione della spesa trovano, al riguardo, pieno riconoscimento nel c.1 dell'art. 119 cost., alla stregua del quale si stabilisce che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

In forza del suddetto principio, al successivo c. 2 si prevede che gli enti territoriali hanno risorse autonome, sia in ragione di tributi ed entrate proprie, sia di partecipazioni a tributi erariali³. A

¹ Vds. M.L. BASSI, *Problemi di federalismo fiscale*, in *Il federalismo. Cenni storici ed implicazioni politiche*, A. Danese (a cura di), Roma, 1995, p. 131 ss. L'A. osserva come «tra tutte le connotazioni peculiari dei sistemi federali, variabili nel tempo, nello spazio e nei "dosaggi", una in particolare si presenta, oggi più che mai, come una costante, come strumento indispensabile perché gli altri tratti del federalismo prendano consistenza e valore. Si tratta del cosiddetto "federalismo fiscale", cioè di quel sistema di relazioni finanziarie ed economiche, che in tutti gli stati federali sono sempre ripartite tra i diversi livelli di governo», evidenziando, inoltre, che il governo federale presuppone necessariamente l'autosufficienza finanziaria.

² La nozione di funzione è in questo senso suscettibile di un'interpretazione estensiva in termini di compito. Vds. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Appunti di diritto amministrativo*, Napoli, 2005, p. 163 il quale osserva che «il termine funzione si può intendere sia nel significato tecnico di "svolgimento del potere amministrativo" (per come suona nel co. 1), ad indicare in qualche modo il corrispondente di "potestà" adoperato per la funzione legislativa all'art. 117; sia nel significato atecnico di "compito", oppure "materia di competenza" (per come è espresso nel co. 2), come a voler segnare i campi nei quali dovrà esplicarsi l'azione amministrativa degli enti locali. Tanto nel primo quanto nel secondo comma dell'art. 118, invero, si parla delle "funzioni amministrative" al plurale con ciò mostrando di confondere il significato tecnico del termine "funzione" con quello atecnico di "materia di competenza" (poiché è a questa che, con ogni evidenza, si fa riferimento)».

³ Rispetto alla precedente disciplina due sono gli elementi di novità in tema di partecipazione: da un lato, che ad essa sono ammesse non solo le regioni, ma anche gli enti locali; dall'altro, l'affermazione del principio della territorialità del gettito. Dubbio è il criterio in base al quale debba essere dato seguito al principio della territorialità, ovvero secondo quello della riscossione o della produzione del gettito. Vds. L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva*

tali risorse si aggiungono, inoltre, quelle derivanti dal fondo perequativo, istituito dallo Stato e diretto a soccorrere, senza vincolo di destinazione, «i territori con minore capacità fiscale per abitante» (c.3).

Principio di chiusura del sistema è l'autosufficienza finanziaria, contenuto nella previsione del c. 4, ove si dispone che le suddette fonti di finanziamento «consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Da quanto premesso consegue che le risorse proprie devono – in linea di massima - essere da sole sufficienti a coprire i costi delle funzioni e che solo ove vi siano obiettivi squilibri, conseguenti ad una minore capacità fiscale, si determinino i presupposti per un intervento perequativo statale.

Occorre da subito notare che il ruolo dello Stato non si esaurisce nella determinazione del modello di perequazione, ad esso rimesso in via esclusiva, ma incide, limitandola, sull'autonomia di entrata (e sotto diverso profilo di spesa) delle regioni ed in maniera ancor più incisiva su quella degli enti locali.

Ai sensi della citata previsione costituzionale dell'art. 119 cost. c.2, infatti, l'autonomia di entrata consiste nella possibilità per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni – posti solo formalmente sullo stesso piano - di stabilire ed applicare tributi in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. I principi di coordinamento dettati dalla disciplina statale, unitamente ai principi costituzionali in materia tributaria contenuti nella prima parte della Costituzione costituiscono, pertanto, l'alveo ed il limite entro il quale può essere esercitata l'autonomia tributaria riconosciuta agli enti territoriali *sub* statali.

Un primo limite, che incide sull'autonomia finanziaria con riguardo alle entrate di comuni e province, consegue alla riserva relativa di legge dettata anche in materia tributaria dall'art. 23 cost., secondo cui «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

La citata norma costituzionale esclude *in nuce* agli enti locali l'autonomia tributaria in senso tecnico, ovvero la capacità di prevedere nuovi tributi, al di fuori di una disposizione legislativa statale o regionale che ciò preveda⁴. Dal combinato disposto degli artt. 23 e dell'art. 119 c. 2 cost., agli enti locali è, invero, garantita una più limitata autonomia impositiva, esercitata nell'ambito della cornice legislativa e dunque nei limiti della riserva relativa di legge.

Gli enti locali, pertanto, «solo sulla base di una specifica previsione di fonte primaria, possono esercitare la loro potestà impositiva regolamentare, per la quale deve comunque essere riservato, ai sensi dell'autonomia riconosciuta dall'art. 119, un ambito discrezionale nella determinazione di alcuni elementi della struttura dei tributi (aliquote, esenzioni ecc.)»⁵.

Al di fuori dei vincoli costituzionali derivanti dall'art. 23 cost., che rendono l'autonomia di entrata degli enti locali estremamente limitata, anche l'autonomia regionale non è piena, in quanto, come osservato, sottoposta ai principi di coordinamento del sistema tributario ai sensi del c. 2 dell'art. 119 cost. Al riguardo, l'art. 117 cost. assegna alla legge dello Stato la competenza legislativa concorrente in merito all'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 cost., in *Le Regioni*, 2003, p. 33.

⁴ La nuova formulazione dell'art. 119 cost. consente, tuttavia, che la disciplina normativa possa essere posta «sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due livelli (statale e locale ovvero regionale e locale)». Così, Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 37. Vds., in tema, A. DE SIANO, *Le funzioni amministrative degli enti locali. Attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza delle risorse finanziarie allo svolgimento dei compiti*, in *Comuni e funzione amministrativa*, a cura di G. Clemente di San Luca, Torino, 2007, p. 250.

⁵ Vds. Corte cost., 22 settembre 2003, n. 297.

Il sistema tributario regionale è quindi oggetto della competenza legislativa della regione, ancorché esercitata nell'ambito dei suddetti principi di coordinamento dettati dalla legge statale, mentre quello locale è soggetto alla disciplina statale unitamente a quella regionale posta nell'ambito dei principi di coordinamento dettati dallo Stato.

L'evidenziata stretta dipendenza sul piano delle entrate del sistema finanziario degli enti territoriali rispetto alla disciplina statale ha così determinato che l'assenza di quest'ultima abbia impedito l'attuazione del disposto costituzionale riformato nel 2001. La Corte costituzionale in diverse pronunce - e soprattutto nella sentenza n. 37 del 2004 - ha affermato, al riguardo, che i principi di coordinamento devono essere espressamente contenuti in una disciplina statale allo scopo emanata e non possono essere ricavati in via interpretativa dall'ordinamento vigente, chiarendo che, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, l'intervento del legislatore statale «dovrà non solo fissare i principi a cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»⁶.

Le disposizioni dell'art. 119 cost. delineano, pertanto, l'architettura finanziaria del sistema degli enti territoriali di cui all'art. 114 cost.⁷ e rimettono al legislatore statale nell'ambito di siffatta cornice costituzionale la scelta del modello attuativo tra quelli astrattamente possibili. Da tale scelta, tra modelli anche estremamente divergenti con riguardo alla definizione del sistema perequativo e del coordinamento finanziario, dipende il reale impatto innovativo conseguente all'attuazione del cd. federalismo fiscale⁸, rispetto al sistema vigente in larga parte ancora fondato sul principio della finanza derivata⁹.

⁶ La Corte osserva ulteriormente, rimettendo l'attuazione dell'art. 119 cost. ad una normativa statale, la necessità «di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali». Da ultimo, vds. Corte cost., 13 febbraio 2008, n. 102.

⁷ G. FRANSONI - G. DELLA CANANEA, *Art.119*, in *Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), III, Torino, 2006, p. 2362.

⁸ Così R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid*, 2009, p. 1, il quale osserva che «se è vero che il nuovo art.119 Cost., dal punto di vista del contenuto, si pone come un testo neutro, cioè aperto a molteplici possibilità applicative, è altrettanto vero che ogni opzione in materia ha dirette e indirette ricadute sullo statuto della cittadinanza».

⁹ Nonostante i principi dettati dalla Costituzione, la mancanza di una disciplina attuativa, anche in merito alla definizione dei principi di coordinamento, ha determinato che l'assetto finanziario delle regioni e delle autonomie locali sia rimasto quasi integralmente fondato su un sistema di finanza derivata caratterizzato dal criterio distributivo della spesa storica. Il legislatore statale ha, tuttavia, provveduto a smantellare in gran parte il sistema dei trasferimenti statali a destinazione vincolata, a fronte di compartecipazioni a tributi erariali, sulla scorta della ritenuta immediata precettività sul punto della previsione costituzionale dell'art. 119. Vds. Corte cost., 16 gennaio 2004, n. 16, in cui la Consulta ha sancito, alla stregua delle previsioni del riformato art. 119 cost., l'inammissibilità dei trasferimenti con vincolo di specifica destinazione «nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale», facendo salva la possibilità che ciò possa avvenire «attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi». Vds., altresì, Corte cost., 23 marzo

Sotto quest'ultimo profilo la legge n. 42 del 2009, recante la "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", provvedendo alla definizione dei principi e dei criteri direttivi alla stregua dei quali dovrà essere esercitata la delega, offre un quadro sufficientemente definito del modello attuativo prescelto dal legislatore¹⁰.

Assumono in essa particolare rilievo i principi contenuti sia nel Capo II, concernente i "Rapporti finanziari Stato-Regioni" (artt. 7-10), sia nel Capo III in tema di Finanza degli Enti Locali (artt. 11-14), sui quali si concentrerà l'attenzione, tenendo conto che il Capo VIII prevede un regime transitorio. Il passaggio al nuovo assetto di finanza propria e di autosufficienza per gli enti territoriali sarà dunque graduale, anche al fine di consentire i necessari interventi correttivi sulla spesa da parte dei medesimi enti.

Già in forza delle previsioni contenute nella legge delega, può essere tentata una prima analisi del sistema fiscale e finanziario che a regime darà attuazione all'art. 119 cost.

2. L'autosufficienza finanziaria delle regioni nella l. n. 42 del 2009. Con riguardo ai Rapporti finanziari Stato-Regioni, l'art. 7 della legge delega per l'attuazione dell'art. 119 cost. contiene i principi ed i criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, stabilendo che «le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative».

La previsione ribadisce il principio di autosufficienza finanziaria rispetto alle funzioni di spettanza regionale che, in aderenza al dettato dell'art. 118 cost.¹¹, non sono soltanto quelle riconducibili alle materie riservate alla legislazione concorrente e residuale regionale, ma anche quelle «relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative». Il legislatore ha così correttamente preso atto – anche sul piano finanziario - del superamento del parallelismo tra competenza legislativa e funzioni amministrative conseguente alla riscrittura dell'art. 118 cost.

I tributi regionali sono poi distinti in tre categorie:

- 1) tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
- 2) addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
- 3) tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già

2007, n. 105. In tema, A. DE SIANO, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria. Gli effetti della introduzione dei primi tratti di federalismo fiscale sul sistema autonomistico - territoriale nella legislazione finanziaria 1999-2008*, Torino, 2008, p. 64 e p. 108 ss. In controtendenza rispetto all'attuazione di un sistema fondato sull'autonomia di entrata è dato rilevare l'avvenuta abolizione dell'ICI sulla prima casa ad opera della l. 126/2008 e la previsione di trasferimenti compensativi da parte dello Stato a favore dei Comuni, per i quali l'imposta rappresentava una delle principali voci di entrata.

¹⁰ Nel corso della XV legislatura è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 3 agosto del 2007 il disegno di legge delega, che ha rappresentato il primo tentativo di attuazione dell'art. 119 cost., tuttavia, decaduto per la conclusione anticipata della legislatura. Vds., in precedenza, l'istituzione ad opera dell'art. 3 c. 1 lett. b) della L. 289/2002 dell' "Alta Commissione per il federalismo fiscale", nonché successivamente l'insediamento della Commissione studio coordinata dal prof. Giarda, insediata presso il Ministero dell'Economia.

¹¹ In ciò, correggendo l'originario testo del disegno di legge in cui, all'art. 7, c.1 lett. a), si prevedeva che «le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente».

assoggettati ad imposizione erariale.

Per i tributi derivati e per le addizionali è escluso, in aderenza al corrispondente principio costituzionale contenuto nell'art. 119, il vincolo di destinazione.

Al riguardo, la dottrina ha osservato che la disciplina della l. n. 42 del 2009 in tema di entrate regionali appare molto spostata sul versante dell'ingerenza dello Stato, considerando che solo i tributi propri sono sottratti – al di fuori della soggezione ai principi di coordinamento - alla disciplina statale¹².

Le compartecipazioni sono, infatti, quote di imposte statali stabilite con legge dello Stato, seppur possibile oggetto di intesa nella Conferenza Stato-regioni e non dissimili dai superati trasferimenti. Sempre fissate da leggi dello Stato sono sia le addizionali sui tributi statali, in cui la regione può intervenire sulla struttura dell'imposta, sia i tributi propri derivati, in cui la regione destinataria del gettito può intervenire sull'aliquota entro un *range* prefissato.

A parziale temperamento dell'ulteriore enunciato principio di territorialità del gettito connesso a quello di autonomia finanziaria si prevede, in attuazione dei principi dell'art. 119 cost., l'intervento perequativo statale in favore delle regioni con minore capacità fiscale, inteso espressamente in senso verticale, ovvero discendente dallo Stato verso gli enti territoriali¹³. In merito agli scopi dell'intervento, la stessa legge chiarisce che esso non è diretto all'eliminazione a monte dei fattori eziologici della minore capacità fiscale, bensì nella riduzione della sperequazione nelle disponibilità finanziarie destinate allo svolgimento delle funzioni dell'ente.

Al riguardo, all'art. 9, c. 1 lett. c) si prevede come principio per la decretazione delegata che il meccanismo della perequazione sia fondato sulle «differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale».

L'intervento diretto alla riduzione della sperequazione è, inoltre, delineato più o meno intensamente in relazione alla tipologia delle funzioni che l'ente deve svolgere. La classificazione della spesa operata dalla legge è, in questo senso, funzionale alla determinazione della necessità ed eventualmente alla consistenza dell'intervento perequativo statale. A questo scopo si distinguono:

«1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, ovvero ai livelli essenziali delle prestazioni;

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al punto precedente;

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16».

Si stabilisce che le spese di cui al p. 1¹⁴, sono «determinate nel rispetto dei costi *standard*

¹² In questo senso, R. PEREZ, *I tributi delle regioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, p. 811, evidenziando che solo i tributi stabiliti *in toto* dalla regione, su materie non coperte da tributi statali, possono essere definiti in senso pieno tributi propri dell'ente.

¹³ La perequazione è espressamente prevista dalla l. n. 42 del 2009 in senso verticale, ovvero operata dallo Stato mediante il prelievo e la redistribuzione delle risorse tra le diverse aree del Paese. In mancanza di una definizione costituzionale all'art.119, c.3 dei caratteri della perequazione in termini verticali, orizzontali o misti, si è obiettato che anche alla stregua della legge n. 42 del 2009 non sembra univoca la scelta in merito al suo carattere verticale, pur espressamente richiamato all'art. 9, c.1. In questo senso vds. R. BIFULCO, op. cit., p. 9, secondo il quale la legge «pur affermando in via generale il carattere verticale del fondo per le Regioni (art. 9, c.1), per il (o meglio, forse, la quota di) fondo relativo alle spese libere il carattere verticale non è del tutto scontato, visto che si afferma che esso è "alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni" (art.9, c.1, lett.g), n.2)».

¹⁴ Per la spesa per il trasporto pubblico locale il criterio direttivo è che «nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*».

associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale». È, infatti, sulla determinazione dei costi standard che è calcolata la spesa per i livelli essenziali sulla quale interviene la perequazione.

La legge delega pone, inoltre, il principio che alle spese, così calcolate, sia garantito un finanziamento integrale, «con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numero 1), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi».

Per il finanziamento delle spese di cui al pt. 2, non riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, si prevede che l'intervento perequativo statale sia determinato in ragione della capacità fiscale e non già in riferimento al costo (*standard*) delle funzioni, come avviene per le prime. Il finanziamento delle suddette spese dovrà, pertanto, avvenire attraverso i tributi regionali di cui all'art. 7, c.1 lett. b) e solo in ragione di una minore capacità fiscale, anche mediante quote del fondo perequativo.

Per entrambe le tipologie di spese il presupposto della perequazione è una capacità fiscale - e quindi una disponibilità di risorse - inferiore ad una media standardizzata, mentre ciò che diverge è l'entità dell'integrazione perequativa trasferita dallo Stato.

Prescindendo dalle obiezioni sollevate sulla fondatezza costituzionale della suddetta distinzione (*infra*), che peraltro possono essere estese alla simile distinzione operata in merito alle funzioni degli enti locali (funzioni fondamentali), è evidente che nella legge delega manca l'esatta definizione delle materie comprese tra i livelli essenziali delle prestazioni al fine di garantirne il finanziamento integrale ai sensi dell'art. 8¹⁵.

Manca, altresì, l'indicazione dei criteri per la definizione del sistema di calcolo dei costi *standard*. La legge rinvia, al riguardo, con una delega piuttosto ampia, al Governo la determinazione dei suddetti aspetti, fornendo soltanto parziali indicazioni. È tuttavia univoco che il costo *standard*, come indicato anche nella relazione al d.d.l., deve riflettere il fabbisogno senza incorporare - a differenza della spesa storica - livelli di inefficienza. Occorre aggiungere, al riguardo, che nel testo definitivamente approvato è demandata alla decretazione delegata la determinazione dei criteri di calcolo dei costi standard dei suddetti servizi che, unitamente al fabbisogno standard, costituiscono non solo parametro per l'entità del finanziamento, ma anche parametro rispetto al quale «comparare e valutare l'azione pubblica» (art. 2, c. 2, lett. f)¹⁶.

¹⁵ Al c. 3 del medesimo articolo si prevede - da ritenersi in via non esclusiva - che «3. Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti».

¹⁶ In tema vds. E. JORIO, *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, aprile 2009, il quale osserva che «I costi *standard*, dei quali si fa un gran parlare da tempo, in tema di attuazione del federalismo fiscale, rappresentano, ordinariamente, l'esito del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità. Una metodologia di monetizzazione del prodotto "industriale" che costituisce, da sempre, un pilastro dell'economia aziendale, meglio dell'economia politica. Un concetto che rintraccia la sua esistenza consolidata nel conseguimento di due fondamentali scopi: quello di omogeneizzare i valori produttivi e, attraverso essi, contenere i prezzi; l'altro, di valutare gli scostamenti dei costi reali e, con essi, lo stato di efficienza del sistema produttivo nella sua interezza»... «l'individuazione degli obiettivi di servizio, che rappresentano, unitamente ai costi *standard*, gli elementi imprescindibili, sulla base dei quali dovranno essere determinate le risorse occorrenti per garantire la corretta

In ogni caso, stante la valutazione standardizzata sia del costo che del fabbisogno, ne consegue che un fabbisogno effettivo superiore a tale parametro non potrà che essere finanziato con risorse derivanti dalle entrate proprie della regione anche in riferimento a spese riconducibili al vincolo dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre si è già detto che, al di fuori delle funzioni associate ai livelli essenziali delle prestazioni, l'entità della perequazione prescinde dal fabbisogno ed è parametrata alla sola minore capacità fiscale. Nelle aree geografiche più deboli le funzioni essenziali rischiamo così di assorbire gran parte delle risorse finanziarie disponibili.

Sul punto, ferma restando, infine, la chiarezza con cui si afferma che l'intervento perequativo non è volto al superamento delle differenze e degli squilibri territoriali, bensì a renderne più "accettabile" la sussistenza, l'approccio alla questione della coesione economica e sociale è rimessa ai cd. interventi speciali, senza che sul punto emerga all'evidenza una compiuta strategia di intervento.

L'art. 16¹⁷ della l. n. 42 del 2009 in gran parte ripropone il contenuto del c. 5, art. 119 cost., salvo omettere alcun riferimento alle risorse aggiuntive. Siffatti interventi alla stregua della previsione costituzionale sono soggetti, contrariamente all'intervento perequativo, al vincolo di destinazione e sono indirizzati ai singoli territori allo scopo di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

La questione della coesione economica e sociale dovrebbe, invero, essere considerata un obiettivo primario da perseguire parallelamente alla definizione del sistema di federalismo fiscale, anche al fine di garantire il corretto funzionamento del principio di autosufficienza finanziaria. È irrealistico immaginare che in un Paese estremamente diviso sotto il profilo economico e sociale, possa essere operata una drastica riduzione delle risorse in favore delle regioni meno sviluppate – che è

erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni. A siffatta tipologia - di concreta aspettativa di servizio da perseguire - viene, quindi, assegnata una importante funzione nel processo estimativo del fabbisogno *standard* per il corretto finanziamento dei Lep e delle funzioni fondamentali degli enti locali».

¹⁷ Lo scopo di ridurre le differenze dovrebbe essere assolto, invero, dagli "interventi speciali" destinati allo sviluppo di cui all'art. 16 della legge delega alla stregua del quale «1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale;

d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione;

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti». Vds. in tema, A. TONETTI, *Le risorse straordinarie dello stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, p. 818 ss.

poi la conseguenza necessitata del sistema di cd. federalismo fiscale - senza intaccare i livelli di godimento dei diritti civili e sociali delle relative popolazione e senza ulteriormente pregiudicarne le possibilità di sviluppo.

3. L'autosufficienza finanziaria degli enti locali. La disciplina prevista per la finanza degli enti locali segue un modello per grandi linee simile nella struttura a quello dedicato ai rapporti finanziari tra Stato-Regioni, sebbene presenti rilevanti differenze con riguardo al più ristretto grado di autonomia riconosciuto ai medesimi enti locali.

L'art. 12 disciplina le entrate tributarie dei comuni e delle province, distinguendo tra tributi propri comunali e provinciali e tributi propri di cui l'ente ha facoltà di applicazione in relazione a determinati scopi¹⁸.

Dei primi, in aderenza all'art. 23 cost. si stabilisce che la legge statale definisca i presupposti, i soggetti passivi e le basi imponibili dei tributi e che stabilisca, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale. È, altresì, prevista la possibilità di compartecipazione di comuni e province a tributi statali e regionali.

Inoltre, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, le regioni possono istituire nuovi tributi a favore dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti ai suddetti enti locali. In entrambi i casi è garantita l'autonomia impositiva – minima – affidata all'autonomia regolamentare «di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni» (lett. h).

Sul piano dell'autosufficienza finanziaria, anche per gli enti locali, così come per le regioni, è prevista una distinzione della spesa in ragione della tipologia della funzione.

Ai sensi dell'art. 11 si distinguono: «1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale; 2) spese relative alle altre funzioni; 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16».

Per le spese relative alle funzioni fondamentali viene garantito un finanziamento integrale, parametrato al fabbisogno standard e deve essere «assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo».

L'art. 13 prevede, al riguardo, la creazione nel bilancio regionale di due fondi perequativi alimentati dal fondo perequativo dello Stato, rispettivamente a favore dei comuni e delle Province, stabilendo che «la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12».

Laddove le risorse proprie non siano in grado di coprire il fabbisogno standard per le funzioni fondamentali è previsto l'intervento perequativo¹⁹.

¹⁸ Art. 12, c. 1 «d) disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana; e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali».

¹⁹ È da notare che il riferimento è al fabbisogno standard delle funzioni piuttosto che al solo costo standard come previsto per le funzioni essenziali delle regioni. Anche per il fabbisogno standard sono indicati criteri di calcolo diretti al tendenziale superamento del criterio della spesa storica. Si prevede, in tema, che la ripartizione del fondo perequativo

Le spese di cui alla lettera a), numero 2), ovvero quelle non legate alle funzioni fondamentali, sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante e non già sul fabbisogno.

4. Il modello perequativo ed il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali. Profili problematici delle distinzioni tra funzioni amministrative. Delineato per sommi capi il sistema finanziario degli enti territoriali che darà attuazione all'art. 119 cost. e nell'attesa dell'emanazione dei decreti delegati dai quali scaturirà la precisa definizione del modello abbozzato dalla legge delega, possono già essere svolte alcune considerazioni, soprattutto in merito alla questione centrale del finanziamento delle funzioni ed in particolare dei servizi da parte degli enti territoriali.

In primo luogo, con riguardo agli enti locali, la perequazione non integrale del fabbisogno standard per le spese non riconducibili alle funzioni fondamentali incide specificamente sul finanziamento delle funzioni proprie, ovvero quelle che detti enti si autodeterminano ad erogare in ragione delle esigenze delle proprie comunità e che costituiscono la maggiore espressione di autonomia. Occorre tener conto, inoltre, che anche le funzioni fondamentali, sebbene perequate secondo la standardizzazione della spesa, possono richiedere un *surplus* di risorse per garantire la copertura del fabbisogno effettivo e ciò può ancor più contribuire a drenare risorse destinate alle funzioni proprie in cui maggiormente si estrinseca l'autonomia dell'ente locale.

Sotto questo profilo si consideri che, mentre ai sensi dell'art. 118 Cost. c. 1 è prevista la primazia comunale nell'attribuzione delle funzioni amministrative, sul piano fiscale non si prevede un'equivalente considerazione del ruolo degli enti locali. Il finanziamento delle funzioni sarà, infatti, in larga parte determinato dallo Stato, soprattutto nelle aree più depresse, mediante l'intervento perequativo, con la concreta possibilità che esso sia integralmente assorbito dalle funzioni essenziali o fondamentali. È noto, per contro, che la responsabilità della gestione del territorio, specie se accompagnata dall'applicazione del principio di sussidiarietà, comporta inevitabilmente una autonomia impositiva ed un rafforzamento dei poteri dei soggetti pubblici locali²⁰.

Sotto diverso profilo, parte della dottrina ha mosso critiche alla stessa distinzione tra funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni per le regioni ed a quelle fondamentali per gli enti locali - *melius*, a ciò che lo Stato ritiene essenziale o fondamentale - ai fini della copertura integrale - pur sempre a costi standard - rispetto alle altre funzioni considerate non essenziali o fondamentali.

In primo luogo, si sostiene che la Costituzione opera una scelta precisa «nel senso che tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo, cioè le tre fonti della finanza regionale e locale, devono coprire integralmente le funzioni attribuite ai comuni, alle province e alle regioni», tale da non consentire «ai fini della assegnazione delle risorse questa distinzione tra tipologie di funzioni e compiti», laddove «funzioni loro attribuite», significa funzioni loro attribuite per legge, funzioni che l'ordinamento vigente attribuisce a comuni, province e regioni²¹. In base a questa lettura, la

tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali avviene in base a: «1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale; 2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti». Tra i criteri sono indicate anche le caratteristiche demografiche e territoriali degli enti, con interventi premiali per le concentrazioni tra comuni.

²⁰ Vds. M.L. BASSI, *Problemi di federalismo fiscale*, cit., p. 138.

²¹ Così, V. CERULLI IRELLI, *Poteri e risorse, autonomia e responsabilità, l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, relazione al convegno "Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione" - Roma 20 ottobre

distinzione posta dalla l. n. 42 del 2009 contrasterebbe con le previsioni costituzionali in tema di autosufficienza finanziaria.

In senso contrario, tuttavia, si sostiene che la nuova formulazione dell'art. 119 Cost. farebbe venir meno la garanzia del finanziamento integrale da parte dello Stato, ritenendo che l'attuale art. 119, c. 3 Cost., «faccia riferimento "ai territori con minore capacità fiscale per abitante", mentre il testo precedente si riferiva "ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali"»²².

Attenta dottrina ha osservato, al riguardo, che il principio dell'autosufficienza finanziaria, comportando uno spostamento dell'ottica complessiva dai bisogni alle risorse disponibili e lasciando in secondo piano i costi per l'erogazione dei servizi destinati alle collettività infranzionali, «può indurre ad ampliare le basi imponibili»²³. Dovrebbe da ciò conseguire che il c. 4 dell'art. 119 non imponga una garanzia statale all'integrale finanziamento delle funzioni amministrative attribuite agli enti territoriali, bensì, il principio di autosufficienza finanziaria mediante l'autonomo reperimento delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali, in primo luogo, attraverso l'intervento sulla leva tributaria e solo in via residuale facendo leva su quote del fondo perequativo, in ragione della minore capacità fiscale valutata in termini medi ed a aliquote standard.

Pertanto, ove la perequazione non copra i costi effettivi delle funzioni è la leva fiscale che deve garantire il finanziamento integrale delle stesse, ma ciò sconta la profonda disparità tra le situazioni economiche delle diverse aree del Paese che la perequazione fiscale non è destinata a superare. E' stato, al riguardo, evidenziato che l'insufficienza delle risorse locali unitamente ad una limitata capacità impositiva degli enti territoriali – in mancanza di una forte riduzione della fiscalità centrale – possono determinare un massiccio ricorso a trasferimenti finanziari dei governi centrali (sia pure in termini perequativi), che a loro volta sono suscettibili di riproporre, in un'inedita versione, il centralismo statale²⁴.

D'altro canto, ancora maggiori difficoltà teoriche e pratiche si incontrano nel tracciare le presupposte distinzioni sulla natura delle funzioni degli enti territoriali.

Sia i livelli essenziali delle prestazioni, sia le funzioni fondamentali sono, infatti, richiamate nell'art. 117 cost. come materie "trasversali" la cui disciplina legislativa è riservata allo Stato e che proprio in ragione della loro trasversalità non sono, né definite, né a priori esattamente determinabili²⁵. La nozione di funzioni fondamentali ha, infatti, lo scopo di selezionare un nucleo di

2008. L'A. osserva inoltre che al di fuori delle funzioni attribuite per legge, per le quali il finanziamento dovrebbe essere integrale «il singolo Comune o la singola Provincia può fare molto di più nell'ambito della propria autonomia; può comprare, vendere, entrare nelle aziende, può finanziare borse di studio; quello che sta al di là dell'attribuzione legislativa può senz'altro essere compiuto nell'ambito dell'autonomia negoziale e nell'ambito della autonomia politica che spetta ad ogni ente, ma non coperto dalla norma costituzionale».

²² R. BIFULCO, op. cit., p.10.

²³ G. FRANSONI - G. DELLA CANANEA, , *Art.119*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 2006, p. 2371.

²⁴ Vds. M.L. BASSI, *Problemi di federalismo fiscale*, cit., p. 136.

²⁵ Con riguardo alle "materie trasversali" non sono individuabili ambiti oggettivamente delimitabili, interferendo con molteplici attribuzioni delle regioni. Sotto il profilo del riparto della competenza legislativa, la dottrina ha affermato che le peculiarità dell'intervento normativo in siffatte materie sarebbe talmente significativo da creare un tipo di competenza distinto da quella propriamente esclusiva e da quella concorrente. Vds. Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012, con successive note di A. D'ATENA, *La Consulta parla ...e la riforma del titolo V entra in vigore* e D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*. In particolare, D'Atena sostiene [p. 2030] che «...la Corte sembra aderire all'opinione secondo cui, attraverso tale previsione, la Costituzione non evocerebbe un oggetto (o per esprimersi con Livio Paladin – un complesso di fattispecie) sottoposto alla legislazione esclusiva dello Stato, ma un tipo di competenza, distinto dai due espressamente accolti (e battezzati) dalla novella costituzionale: la competenza detta "esclusiva" e la competenza detta "concorrente». Si tratta di materie come la tutela della concorrenza, la determinazione

compiti che, non solo devono essere doverosamente svolti dagli enti locali, ma che devono essere svolti sulla base di una disciplina, dettata dalla legge statale, omogenea – almeno nei principi - su tutto il territorio nazionale²⁶.

Muovendo dall'analisi dalla nozione di funzione fondamentale – e parimenti quella di livelli essenziali delle prestazioni -, occorre considerare che essa, individuando una potestà legislativa della Stato²⁷ suscettibile di incidere sulle competenze legislative concorrenti e residuali delle regioni e, più in generale, di limitare l'autonomia degli enti locali²⁸, deve ritenersi soggetta a stringenti limiti interpretativi ed in particolare diretta a fornire indicazioni affinché il legislatore statale individui, alla stregua dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, i limiti della sua stessa competenza.

Tuttavia, mentre ai sensi dell'art. 117 Cost., l'ambito delle "funzioni fondamentali" consente - ed allo stesso tempo limita - la disciplina statale di settori di attività degli enti locali, ai sensi della normativa sul federalismo fiscale la delimitazione della stessa nozione è funzionale alla determinazione di quella porzione della spesa oggetto di finanziamento integrale mediante interventi perequativi e presuppone un'elencazione delle relative funzioni che deriva da una scelta politica selettiva del legislatore statale.

È evidente, pertanto, che si tratta di valutazioni che il legislatore statale svolge su piani non omogenei, dovendo tener conto delle diverse finalità e dei diversi effetti sul sistema delle autonomie.

Al riguardo, è stato evidenziato il paradosso della prevedibile «forte spinta degli enti territoriali per il riconoscimento di gran parte delle loro funzioni come riconducibili ai LEP, in quanto soltanto per questi ultimi sembrerebbe effettivamente garantita la copertura finanziaria»²⁹, invocando proprio l'ampliamento di quegli ambiti che consentono allo Stato, sotto un diverso profilo, un'intensa ingerenza normativa rispetto alla loro stessa autonomia.

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, le norme generali sull'istruzione, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che sembrano costituire una autonoma specie normativa all'interno del medesimo ambito di competenza esclusiva dello Stato, in cui è fisiologica l'interferenza con altre materie e, quindi, tra diversi livelli di governo a cui le relative discipline sono affidate. In materia di tutela dell'ambiente, vds. Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2940, con successiva nota di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e regioni: una "storia infinita"* e N. OLIVETTI RASON, *Il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso*, in *Foro it.*, 2003, I, col. 688.

²⁶ La legge n. 131 del 2003 all'art. 2 c. 4 lett. b), come criterio direttivo della delega - non attuata - al governo per individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, disponeva di prevedere «anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte».

²⁷ E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., p. 450.

²⁸ Una lettura estensiva determina un'invadenza della disciplina statale sull'autonomia degli enti locali, in contrasto con la previsione dell'art. 114 Cost. che pone, come evidenziato, su un piano di formale equiordinazione lo Stato con le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane, esaltandone l'autonomia organizzativa e funzionale. È stato, tuttavia, perspicuamente osservato che le funzioni fondamentali, incidendo sull'assetto delle fonti in materia di amministrazione locale e riservando allo Stato l'individuazione di quel nucleo di compiti essenziali e necessari degli enti locali, svolgono «un ruolo di tutela dell'autonomia locale rispetto alla normazione regionale che incontra in detta nozione un limite invalicabile; ma anche di garanzia nei confronti delle collettività locali, dovendosi ritenere che le funzioni fondamentali siano ad esercizio necessario». Così, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti*, cit., p. 56.

²⁹ G. RIVOSECCHI, *La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009, p. 6.

È, dunque, da ritenere che tra la nozione di funzione fondamentale dell'art. 117 e quella della legge n. 42 cit., in tema di attuazione dell'art. 119 Cost., non vi sia identità, avendo la nozione nei due contesti una valenza profondamente diversa³⁰.

Già ad oggi dovrebbe essere dunque chiaro che, ammettendo la compatibilità costituzionale dell'operata distinzione tra funzioni ai fini della misura del finanziamento, alle formule "livelli essenziali delle prestazioni" e funzioni fondamentali" deve essere riconosciuta una diversa ampiezza a seconda che tali formule siano riferite al finanziamento delle funzioni, ovvero al riparto delle competenze legislative.

In attesa della piena attuazione della delega è dunque evidente che le questioni inerenti la costruzione di un modello improntato al federalismo fiscale introducono nuovi elementi di riflessione in tema di sussidiarietà, ponendo l'ulteriore variabile della sostenibilità finanziaria delle funzioni degli enti territoriali, aspetto che il sistema fondato prevalentemente sulla finanza derivata aveva sinora coperto.

³⁰ Del tutto insufficiente sarebbe, ai fini della garanzia del finanziamento integrale, l'identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni con istruzione, sanità ed assistenza. In dottrina si è osservato che «non sappiamo come si estenderà la nozione dei livelli essenziali delle prestazioni; nel testo del Governo si parla di istruzione, sanità e assistenza e, in posizione un po' nascosta, di trasporto pubblico locale e tutto il resto? La viabilità non è una funzione essenziale? La raccolta dei rifiuti che sta mettendo in ginocchio l'Italia non è una prestazione essenziale? La Provincia non ha come prestazione essenziale quella di assicurare che i cittadini possano circolare in strade che non siano piene di buche e che i bambini al mattino vengano trasportati da un pulmino che li porti a scuola? È una nozione che probabilmente sarà assai estesa; in uno Stato che vorrebbe essere sociale è una nozione che deve essere assai estesa, perché serve a garantire che tutti i cittadini possano usufruire delle prestazioni essenziali in condizioni di uguaglianza». Così V. CERULLI IRELLI, *Poteri e risorse, autonomia e responsabilità, l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, cit.