

ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

*Area Processi Normativi
Biblioteca e Documentazione*

Dossier n. 1

Federalismo Fiscale

Settembre - Ottobre 2008

Assemblea Legislativa delle Marche
Area Processi Normativi
Biblioteca e Documentazione
Dossier a cura di Tamara Ferretti
Ideazione grafica di Giovanna Maria Tiani

Avvertenza

Il presente dossier offre una sintetica raccolta della produzione legislativa, normativa, documentale e bibliografica sul tema del federalismo fiscale relativa alla presentazione del disegno di legge Calderoli. Considerata l'attualità in progress della materia il dossier sarà aggiornato periodicamente.

Dossier destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi dell'Assemblea Legislativa delle Marche e dei suoi Consiglieri Regionali. L'Assemblea Legislativa delle Marche declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

art. 119

(articolo così sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per 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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

INDICE

1. Normativa

a) nazionale

- Schema di disegno di legge recante “Attuazione dell’art.119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in www.astrid-online.it
- Relazione illustrativa, in www.astrid-online.it
- Relazione tecnico-normativa, in www.astrid-online.it

Appendice

Elenco Disegni e Proposte e di legge della Camera e del Senato depositate, relative alla materia del federalismo fiscale, in www.camera.it

b) regionale

- Regione Lombardia: proposta di legge al Parlamento approvata dal Consiglio regionale il 19 giugno 2007 “Nuove Norme per l’attuazione dell’art.119 della Costituzione”, in www.regione.lombardia.it

2. Documentazione

- Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri “03.10.2008”, in www.governo.it
- Sintesi del provvedimento, in www.governo.it
- Documento Conferenza delle Regioni e Province Autonome (02-10-2008), in www.leregioni.it
- Accordo Governo-Regioni (01-10-2008) Emendamenti della Conferenza delle Regioni e Province Autonome allo schema di ddl “Attuazione dell’art.119 Cost...” in www.leregioni.it
- Proposta delle Regioni e delle Province Autonome di attuazione dell’art.119 della Costituzione, in www.leregioni.it
- Documento della Conferenza delle Regioni e Province Autonome sui principi applicativi dell’art.119 della Costituzione (07-02-2007), in www.leregioni.it
- Preambolo unitario (18-09-2008), in www.leregioni.it
- Accordo Governo-ANCI (02-10-2008), in www.anci.it
- ANCI-Audizione Commissione parlamentare per le questioni regionali (25-09-2008), in www.astrid-online.it
- Consiglio nazionale ANCI (12-09-2008), in www.anci.it
- UPI-Osservazioni ed emendamenti (25-10-2008), in www.astrid-online.it
- UNCEM-Audizione Commissione parlamentare per le questioni regionali (1-10-2008)), in www.astrid-online.it
- UNCEM-Prime valutazioni (18-09-2008), in www.astrid-online.it
- Legautonomie- Audizione Commissione parlamentare per le questioni regionali (30-09-2008), in www.astrid-online.it

Appendice

- *Indice del Dossier su "Il dibattito nella Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e il rapporto con il Governo per l'attuazione dell'art.119 della Costituzione" (gennaio-agosto 2007), in www.leregioni.it*

3.Approfondimenti

- Franco Osculati, La Bozza Calderoli. Federalismo delle regole. Federalismo delle scelte, Relazione al convegno nazionale su "Il punto sul federalismo fiscale" organizzato dalla Regione Veneto. Padova 22 settembre 2008, in www.astrid-online.it
- Silvio Gambino, Cittadinanza, funzioni pubbliche, federalismo. La sofferta attuazione del federalismo fiscale italiano, nell'ottica comparatistica (Spagna e Germania). UniCal 17-09-2008, in www.astrid-online.it
- Ettore Jorio, Considerazioni in itinere sulla proposta di Calderoni (24-09-2008), in www.federalismi.it
- Giulio M. Salerno, Il Federalismo fiscale alle porte: opportunità e problematiche (24-09-2008), in www.federalismi.it
- AA.VV., Sulla incostituzionalità del ddl governativo di attuazione del c.d. federalismo fiscale (17-09-2008), in www.astrid-online.it
- Luca Antonini, Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge, in (06-08-2008) Giulio Tremonti, Federalismo fiscale. Cittadini più vicini al governo dei loro soldi, in Critica sociale, n.7/2008, in www.federalismi.it

Appendice

- Indice di "CNEL-Pronunce 22, Osservazioni e proposte attuazione dell'art.119 della Costituzione e riforma del T.U. degli Enti Locali" (17-4-2007), in www.cnel.it
- Indice di "Formez-Pubblicazione finale del progetto: Scenari del federalismo", in (2006), in www.formez.it
- Indice di "Ce.R.D.E.F.- Rivista della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, Il federalismo" n.5, maggio 2004, in <http://rivista.ssef.it>

4.Bibliografia

Bibliografia

N
O
R
M
A
T
I
V
A

N
O
R
M
A
T
I
V
A

a) Nazionale

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE

“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”

CAPO I CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Art. 1 (Ambito di intervento)

1. La presente legge costituisce attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l’istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l’utilizzazione delle risorse aggiuntive e l’effettuazione degli interventi speciali di cui all’articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Disciplina altresì l’attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ed il finanziamento di Roma Capitale.

Art. 2 (Oggetto e finalità)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la 3 definizione della perequazione, l’autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21 e 22, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:
 - a) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;
 - b) attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli enti locali, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità;

- c) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:
 - 1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
 - 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- d) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- e) esclusione di ogni doppia imposizione sulla medesima base imponibile, salvo le addizionali previste dalla legge statale;
- f) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;
- g) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle basi imponibili non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato:
 - 1. istituire tributi regionali e locali;
 - 2. determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che Comuni, Province e Città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia;
- h) facoltà delle Regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- i) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo, salvo quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, lettera d), e dall'articolo 20, comma 2, terzo periodo;
- l) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;
- m) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria;
- n) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico – finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;
- o) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di un paniere di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle Regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili;
- p) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le Regioni ed enti locali, comprese quelle a più

basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;

- q) semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, efficienza nell'amministrazione dei tributi, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;
 - r) lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;
 - s) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, anche attraverso la definizione di ulteriori e specifiche funzioni della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 4, rivolta a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza e trasparenza di cui al medesimo articolo 4, comma 1, lettera b);
 - t) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;
 - u) riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali;
 - v) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;
 - z) territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte;
 - aa) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza.
3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le Regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con gli altri ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere delle commissioni parlamentari competenti entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque emanati.
4. Decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive possono essere emanati entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e previo espletamento della procedura di cui al comma 3.

Art. 3

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati.

2. La Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale è sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari.
3. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocarsi entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.
4. La Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale cessa comunque la propria attività e viene sciolta alla data di entrata in vigore del primo decreto legislativo emanato in base alla presente legge.

Art. 4

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli 6 istituzionali, ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - b) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;
 - b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;
 - c) la Conferenza assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 8, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;
 - d) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali.

CAPO II

RAPPORTI FINANZIARI STATO – REGIONI

Art. 5

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle Regioni a statuto ordinario e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle Regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) le Regioni a statuto ordinario 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;
 - b) per tributi delle Regioni si intendono:
 1. i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni;
 2. le aliquote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali;
 3. i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione alle basi imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale;
 - c) per una parte rilevante dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1 e 2, le Regioni, con propria legge, possono modificare le modalità di computo della base imponibile e possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre 7 esenzioni, detrazioni, deduzioni, introdurre speciali agevolazioni. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione;
 - d) le modalità di attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:
 1. del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi;
 2. della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;
 3. del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;
 4. della residenza del percettore o del luogo di produzione del reddito, per i tributi riferiti ai redditi;
 5. delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale.
 - 6.

Art. 6

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni concretamente svolte dalle Regioni, nonché al principio di autonomia tributaria fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; tali spese sono:
 - 1. spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;
 - 2. spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1;
 - 3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;
- b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1, sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;
- c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, 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;
- d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1, sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della compartecipazione regionale all'imposta sui redditi 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'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;
- e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2, sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo;
- f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1 e 2;
- g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1 sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in almeno una Regione; definizione altresì delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7;
- h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2, è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da
- b) pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;
- i) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge.

Art. 7

(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle Regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) istituzione del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto nelle singole Regioni da una compartecipazione al gettito IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), nonché dal gettito del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2; le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;
 - b) applicazione del principio di perequazione delle 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;
 - c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:
 1. la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1, calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni;
 2. le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e) del presente articolo;
 - d) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna Regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard;
 - e) definizione delle modalità in base a cui per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2, le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:
 1. le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo;
 2. le Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre Regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per

- abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;
3. la ripartizione del fondo perequativo tiene conto del fattore dimensione demografica che è in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa e dello sforzo fiscale autonomamente realizzato;
- f) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera d) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.

Art. 8

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, nelle materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
- a. cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;
 - b. riduzione delle aliquote dei tributi erariali e il corrispondente aumento dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numero 1);
 - c. aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che va ad alimentare il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'IRPEF;
 - d. definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

CAPO III

LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art. 9

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
- a) classificazione delle spese relative alle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, in:
 - 1. spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
 - 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 14;
 - b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse

implicate avviene in base al fabbisogno standard ed è altresì assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo;

- c) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;
- d) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 11.

Art. 10

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia tributaria degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, per il finanziamento delle rispettive funzioni; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;
 - b) attribuzione di compartecipazioni ed addizionali ai tributi erariali e regionali;
 - c) individuazione, oltre alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, di un paniere di tributi propri, rispettivamente dei comuni e delle province, che consegua all'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali o di addizionali, con garanzia di un'adeguata flessibilità, al fine di conseguire il finanziamento delle relative funzioni unitamente alle risorse derivanti dal fondo perequativo;
 - d) disciplina di un tributo proprio comunale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero a finanziare oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;
 - e) disciplina di un tributo proprio provinciale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi istituzionali;
 - f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni;
 - g) le Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;
 - h) gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi, di introdurre agevolazioni, nonché di modificare le modalità di computo delle basi imponibili;
 - i) gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Art. 11

(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro già svolte alla data di entrata in vigore della presente legge, pari all'importo dei fondi alla medesima data presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale, esclusi i contributi di cui all'articolo 14;
 - b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;
 - c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, 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;
 - d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;
 - e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard;
 - f) definizione delle modalità per cui le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e previa concertazione con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

- g) i fondi ricevuti dalle Regioni a titolo di fondo perequativo per i Comuni e per le Province del territorio sono trasferiti dalla Regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Qualora le Regioni provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del Fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera f), si applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la Regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

CAPO IV

FINANZIAMENTO DELLE CITTA' METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE

Art. 12

(Finanziamento delle città metropolitane)

1. Il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane è assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai Comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di istituire tributi nelle materie rientranti nelle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera d). Sino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di aree metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni dei relativi Comuni capoluogo, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni;

Art. 13

(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica.
2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei Comuni, per le finalità di cui al comma 1 sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.
3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, il decreto legislativo di cui al comma 1, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:
 - a) attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

- b) trasferimento, a titolo gratuito, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.
- 4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo
- 2. comma, della Costituzione. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, adottata nell'ambito delle risorse disponibili.

CAPO V

INTERVENTI SPECIALI

Art 14

(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)

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;
 - b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati 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, alla collocazione geografica degli enti e anche, con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale;
 - d) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
 - e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziare 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.

CAPO VI

COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Art. 15

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;
 - b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza economica che di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun ente locale;
 - c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni;
 - d) introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema, rispettivamente premiante e sanzionatorio, che porti per i primi anche ad eventuali modificazioni della aliquota di un tributo erariale; per i secondi, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Capo VII

PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art. 16

(Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) attribuzione ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed enti locali;
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;
- d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti.

CAPO VIII

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 17

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria per le Regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 si applicano a regime dopo l'esaurirsi di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008 al netto delle risorse erogate in via straordinaria ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7;
 - b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile;
 - c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Nel caso in cui in sede di attuazione dei decreti legislativi emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata non superiore al periodo transitorio di cui alla presente lettera.
2. La disciplina transitoria di cui al comma 1 assicura altresì, attraverso la concentrazione e la razionalizzazione dell'utilizzo dei fondi europei, la realizzazione di un piano di interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, in maniera da promuovere misure di sviluppo con riguardo alle infrastrutture nelle aree sottoutilizzate.

Art. 18

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti

- legislativi, provvedono lo Stato o le Regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;
- b) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile.

Art. 19

(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni)

1. I decreti legislativi di cui al comma 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;
 - b) definizione con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole Regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

Art. 20

(Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome)

1. Nei limiti consentiti dai rispettivi Statuti speciali, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c).
2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali.
2. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale. Tengono altresì conto dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali prevedendo anche, in conformità con il diritto comunitario, forme di fiscalità di sviluppo. Possono disciplinare le modalità per l'attribuzione alle Regioni di quote del gettito derivante dalle accise sugli oli minerali in proporzione ai volumi raffinati sul loro territorio, contestualmente all'attribuzione o trasferimento delle eventuali competenze o funzioni spettanti alle medesime Regioni ed ancora non esercitate.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:
 - a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della Regione a statuto speciale o Provincia autonoma;
 - c) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

Art. 21 ***(Salvaguardia finanziaria)***

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:

- a) le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo;
- b) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo assoluto che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

3. Per le spese derivanti dall'attuazione degli articoli 3 e 4, si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio

Art. 22 ***(Abrogazioni)***

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. La questione del federalismo fiscale

Il tema del federalismo fiscale rappresenta, per diversi aspetti, una pagina “bianca” della nostra storia repubblicana che attende ancora di essere scritta in modo da attuarne compiutamente presupposti e potenzialità.

Da tempo la Corte costituzionale ha sottolineato, in numerose occasioni, l’urgenza di concretizzare l’attuazione legislativa dell’art. 119 della Costituzione. La sentenza n. 370 del 2003 già affermava: “appare evidente che l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni”.

Tuttavia, nonostante queste autorevoli indicazioni, nel dibattito pubblico fino a non molto tempo addietro e in alcuni casi ancora oggi, il tema del federalismo fiscale è stato trattato in modo strumentale, prospettando l’esplosione della spesa pubblica, l’aumento della pressione fiscale, la frattura del Paese. L’opinione pubblica veniva condotta in una sorta di Torre di Babele delle più svariate - e spesso incompetenti - opinioni senza mai dare atto del reale problema del nostro Paese dove il federalismo è una grande incompiuta, innanzitutto proprio per mancanza del federalismo fiscale. Di questa drammatica incompiutezza sta ora maturando la consapevolezza, nell’evidenza che è proprio la mancanza di federalismo fiscale a deprimere la competitività del sistema, sottraendo risorse agli impieghi produttivi e sociali, a rischiare di spaccare il Paese, a determinare, per mancanza di una adeguata di responsabilizzazione e *accountability*, l’aumento incontrollato della spesa pubblica.

Senza federalismo fiscale, infatti, lo Stato non si ridimensiona, nonostante abbia ceduto forti competenze legislative e amministrative, e le Regioni e gli Enti locali non si responsabilizzano nell’esercizio delle nuove competenze ricevute con la “Bassanini” (1998) prima e con la riforma costituzionale (2001) poi.

Infatti, perpetrare un modello di sostanziale “finanza derivata” in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea problematiche confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici. In altre parole, favorisce la duplicazione di strutture, l’inefficienza e la deresponsabilizzazione.

Lo dimostrano numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni sia sul fronte statale che su quello regionale.

Un sistema di finanza derivata, con ripiani a pie’ di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica finisce per premiare chi più ha creato disavanzi, favorisce quelle politiche demagogiche che creano disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle

imposte a carico di tutti gli italiani. Un sistema di finanza derivata finisce cioè per consacrare il principio per cui chi ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno.

Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica. L'esperienza della sanità è molto significativa al riguardo: i costi per l'erario sono quasi raddoppiati in 10 anni passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008; e questo nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie di quegli anni.

Rispetto a questa situazione, è significativo che una recente indagine dedicata alle riforme istituzionali abbia messo in luce che il 60,8% degli intervistati, a livello nazionale, ritiene il federalismo fiscale una riforma in grado di consentire una maggior efficienza e trasparenza del prelievo fiscale e/o minori sprechi a livello regionale o locale. E' un dato significativo che mette in evidenza come nella generalità dell'opinione pubblica, anche tra la popolazione meridionale, nonostante la complessità dell'argomento e la retorica che spesso ha inquinato il dibattito, si stia acquisendo consapevolezza che il federalismo fiscale costituisce una riforma indispensabile per combattere l'inefficienza e aggiornare alcuni elementi del "patto fiscale" in conformità ad una più moderna declinazione del principio *no taxation without representation*. Come affermava Einaudi, infatti, "il cittadino vuole sapere perché paga le imposte".

Senza la riforma del federalismo fiscale, invece, nel sistema istituzionale risultante dalla riforma costituzionale del 2001 non si riescono ad attivare in modo adeguato i necessari meccanismi di responsabilizzazione verso gli elettori locali e non si potrà quindi favorire la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità. In assenza di queste condizioni la spesa pubblica in Italia non potrà essere contenuta in modo efficace e senza gravi distorsioni.

Non può sottacersi che dalla riforma costituzionale del 2001 non sono mancati momenti di approfondimento e di studio delle possibilità di attuazione del federalismo fiscale. Negli anni tra il 2003 e il 2006 c'è stato l'imponente lavoro dell'Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, nella scorsa legislatura si sono avviati gruppi di lavoro e si è arrivati alla definizione di un disegno di legge di attuazione dell'art.119 Cost., la Conferenza delle Regioni ha approvato un importante documento sui principi applicativi dell'art.119 Cost. così come da parte delle associazioni degli Enti locali sono stati elaborati rilevanti contributi. La stessa giurisprudenza costituzionale, in questi anni, ha definito con chiarezza i contenuti specifici dell'articolo 119 della Costituzione sia riguardo all'autonomia impositiva che a quella di spesa.

Tutti questi contributi sono considerati come un patrimonio importante da questo disegno di legge, che li porta a sintesi e apre una nuova fase politico-istituzionale diretta a dare avvio agli elementi costitutivi di un nuovo patto fiscale, dove la responsabilità nel reperimento delle risorse e l'autonomia di spesa si saldano in modo virtuoso. In base a questo principio, i

criteri di convergenza economico-finanziaria richiesti dall'Unione europea diventano le condizioni entro cui le classi politiche espresse dai territori possono far valere i propri talenti e le proprie vocazioni.

2. Le linee complessive del disegno di legge

Premesse tali brevi considerazioni e passando ora più compiutamente al contenuto del provvedimento, risulta evidente, fin dal titolo, che il presente disegno di legge ha ad oggetto specifico l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, ferma restando la vigente disciplina relativa all'attuazione dell'art. 118 della Carta fondamentale, con riguardo al trasferimento di funzioni amministrative.

Nelle sue linee complessive, lo schema di disegno di legge delega contiene una serie di principi e criteri direttivi di carattere generale rivolti ad informare lo sviluppo dell'intero sistema di federalismo fiscale. Si tratta di principi di coordinamento e di soluzioni in tema di perequazione che hanno ottenuto un'ampia e comune condivisione all'interno delle elaborazioni in precedenza richiamate.

In questo modo, il disegno di legge definisce i lineamenti di un quadro diretto a permettere l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria, prevedendo che le Regioni, ma solo nelle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato, possano istituire tributi regionali e determinare le materie e gli ambiti nei quali possa essere esercitata l'autonomia tributaria degli Enti locali.

Viene fissato quindi il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo, stabilendosi in particolare l'avvio di un percorso graduale, caratterizzato da una fase transitoria e progressiva, che restituisca razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con il costo standard delle prestazioni erogate. Affinché le potenzialità positive del federalismo – positive per la partecipazione democratica e per il controllo dei cittadini, per la concorrenza emulativa tra comunità e governi locali – possano dare frutti, occorre superare, per tutti i livelli istituzionali il criterio della spesa storica, che va a sostanziale vantaggio degli enti meno efficienti e favorisce la deresponsabilizzazione. La spesa storica, infatti, riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) riferiti al mix di beni e servizi offerti dalle Regioni e dagli altri Enti locali, sia vere e proprie inefficienze. Mentre il primo fattore ha una valenza economica e sociale significativa, l'altro rappresenta un fattore negativo che non merita riconoscimento. Si tratta allora di costruire parametri di spesa standard sulla base di obiettivi che tengano conto dei relativi costi di soddisfacimento, in un confronto equilibrato e perequato delle esigenze delle diverse aree del Paese. Nell'assetto definitivo, quindi, i fabbisogni di spesa non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica, come di fatto avviene oggi. In questo contesto prende corpo l'importante disegno di perequazione, diretto a coniugare l'inderogabile principio costituzionale di solidarietà con l'altrettanto significativo principio costituzionale di buona amministrazione.

Viene garantito un adeguato livello di flessibilità fiscale nello sviluppo del disegno complessivo attraverso la previsione di un paniere di tributi propri e compartecipazioni, specificato nei vari elementi costitutivi, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, in un quadro dove viene però ribadita, a giusta garanzia del cittadino, la necessità della semplificazione, della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, l'efficienza nella amministrazione dei tributi, la razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso.

Attraverso questa impostazione si ottiene sia il risultato di un'ordinata responsabilizzazione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali sia la possibilità di sviluppare, a livello regionale e locale, politiche economiche anche attraverso la leva fiscale.

Regioni ed enti locali vengono così messi nelle condizioni di attuare una piena valorizzazione delle risorse presenti sui territori, ad esempio anche attraverso speciali esenzioni, deduzioni e agevolazioni. Si tratta di un'ottica di applicazione della sussidiarietà fiscale che permette ai territori di incentivare le loro vocazioni e i loro punti di forza, offrendo una possibilità di intervento mirata che non sarebbe egualmente possibile con misure adottate dal livello centrale in modo uniforme sul territorio nazionale.

Tra gli altri principi che vengono ad informare il disegno complessivo, va messo in evidenza, in particolare, quello della territorialità – specificamente previsto nell'art.119 Cost. – nell'attribuzione dei gettiti, in modo da responsabilizzare – salvo l'effetto della perequazione - le politiche territoriali nel favorire dinamiche di sviluppo. E' garantita una riduzione della imposizione fiscale statale, in modo adeguato alla maggiore autonomia di Regioni ed enti locali.

Ulteriore elemento di novità è la istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza Unificata e disciplinata dai decreti legislativi in modo, tra l'altro, da concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, da promuovere l'attivazione degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; da verificarne l'attuazione. La Conferenza sarà chiamata anche a monitorare il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia ed efficienza.

Il ruolo della Conferenza assume significato alla luce di alcune brevi considerazioni. Non si dimentichi, infatti, che la Costituzione italiana prevede sì il principio di uguaglianza di trattamento dei cittadini riguardo a certi servizi rilevanti per il godimento dei diritti civili e sociali, ma sancisce anche il principio della buona amministrazione. È quindi necessario temperare il principio di eguaglianza con quello della sana amministrazione anche quando si voglia ridisegnare l'assetto finanziario delle Regioni per adeguarlo alla riforma costituzionale del 2001. Da questo punto di vista, una semplice forma di monitoraggio multilaterale può fare leva sul contrasto di interessi fra le Regioni che finanziano il fondo perequativo e le Regioni che ricevono i contributi perequativi, in quanto le prime hanno interesse, se non a limitare i

trasferimenti perequativi, quanto meno a sollecitare un impiego produttivo dei fondi da parte delle Regioni riceventi. In tal caso, infatti, attraverso il processo di sviluppo che si realizza, tutte le Regioni condividerebbero i benefici della crescita. Si tratta di un processo che si è verificato con stupefacente rapidità in ambito europeo, dove Paesi in ritardo di sviluppo, come l'Irlanda e la Spagna, hanno conosciuto tassi di crescita molto sostenuti grazie ai finanziamenti comunitari, tanto da raggiungere e in qualche caso superare il reddito medio europeo. È la dimostrazione che gli aiuti finanziari diretti alle aree svantaggiate, se correttamente utilizzati, possono essere estremamente efficaci. Non è quello che sinora è accaduto in Italia: è evidente quindi che bisogna introdurre qualche forma di monitoraggio sul modo in cui le risorse sono impiegate, potenziare gli incentivi all'efficienza e sanzionare i casi di cattiva amministrazione.

Peraltro, va precisato che spesso nell'ambito degli ordinamenti a struttura federale il coordinamento della finanza pubblica non si esaurisce nella definizione, da parte dello Stato, di principi chiari e condivisi, ma è spesso integrato proprio dalla previsione d'idonee sedi istituzionali, che garantiscono efficaci procedure di confronto e di monitoraggio sugli strumenti e sugli obiettivi della politica finanziaria.

La previsione di tali sedi istituzionali risulta, peraltro, decisiva allorché si tratta di garantire l'ordinata transizione da un sistema finanziario, come quello italiano, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte derivata ad un nuovo sistema strutturato in chiave di maggiore autonomia.

L'analisi comparata delle diverse soluzioni organizzative che in tema di coordinamento della finanza pubblica sono state sviluppate da realtà istituzionali per molti aspetti assimilabili a quella italiana, può fornire, a questo riguardo, un termine di paragone senz'altro opportuno. Ad esempio in Spagna un ruolo rilevante è svolto dal Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria istituito dall'articolo 3 della Legge organica sul finanziamento delle comunità autonome (LOFCA). Nel federalismo tedesco il Consiglio di Pianificazione Finanziaria (*Finanzplanungsrat*) è disciplinato dall'articolo 51 della Legge tedesca sui principi di bilancio (*Haushaltsgrundsatzgesetz*) che ne descrive la composizione e le competenze quale organo di coordinamento delle finanze della Federazione, dei *Länder*, dei Comuni e delle Unioni di Comuni. Il *Finanzplanungsrat* svolge rilevanti funzioni consultive in rapporto alla definizione delle politiche di bilancio dei diversi livelli di governo, analizzando l'incidenza dei vari fattori socio-economici sugli equilibri della finanza pubblica. In particolare mira a garantire il puntuale rispetto dei vincoli posti dall'articolo 104 del Trattato CE e dal Patto europeo di stabilità e crescita, contribuendo alla definizione del Programma di stabilità, formulando raccomandazioni sulla gestione delle politiche di spesa e monitorando gli andamenti dei conti pubblici. Le determinazioni del *Finanzplanungsrat* sono formalmente prive d'efficacia vincolante, ma esercitano una notevole influenza sui contenuti dei dibattiti parlamentari e sono tenute in grande considerazione dalle istituzioni comunitarie e dai mercati finanziari. L'elevatissimo contenzioso

costituzionale e i forti attriti tra Stato, Regioni e Enti locali che in modo ricorrente negli ultimi anni si sono sviluppati in Italia in occasione della manovra finanziaria, nel confronto con l'esperienza spagnola e tedesca sembrerebbero dimostrare come, anche nel nostro Paese e soprattutto nell'attuale fase di transizione (e nelle more della istituzione di un futuro Senato federale), possa ritenersi fondamentale l'introduzione di un organo di questo tipo.

Tornando al disegno di legge, si evidenzia che esso risulta chiarificatore anche nella definizione dei tributi regionali che declinano in modo organico i principi già enunciati della flessibilità, della manovrabilità e della territorialità relativi dell'autonomia impositiva regionale. In particolare si utilizza la nozione di tributo proprio (tributo istituito dalla legge regionale) così come è stata definita dalla Corte costituzionale, mentre si fa riferimento ai tributi propri derivati per indicare quelli istituiti dalla legge statale e il cui gettito è assegnato alle Regioni. In armonia con il dettato costituzionale, il sistema di finanziamento delle Regioni individua nei tributi regionali e nelle compartecipazioni ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad essi attribuite. Ai tributi propri è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali. Le compartecipazioni, dal loro canto, garantiranno la stabilità, anche in senso dinamico, del volume delle risorse finanziarie.

Il disegno del sistema di finanziamento risponde, quindi, alle esigenze della stabilità e dell'autonomia. Nel contempo, viene garantito un sistema di trasferimenti perequativi capace di assicurare il finanziamento integrale (calcolato in base al costo standard) dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono istruzione, sanità, assistenza, cui è assimilato il trasporto pubblico locale, e le funzioni fondamentali degli enti locali, secondo quanto previsto, rispettivamente, dalle lettere m) e p) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Ed è proprio da questo punto di vista che il disegno di legge entra nel merito della selezione delle competenze e quindi dei comparti di spesa. Questi vengono distinti, ai fini della definizione delle regole di finanziamento, tra spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost.), spese relative al trasporto pubblico locale e altre spese. Per la sanità, l'assistenza e l'istruzione – che peraltro costituiscono il comparto di spesa decentrata decisamente più rilevante e per il quale sono particolarmente forti le esigenze di equità e di uniformità - è possibile calcolare i fabbisogni stessi in relazione alla nozione di costo standard. Per le altre competenze, il concetto di fabbisogno standard è sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato, anche perché, per esse, non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione integrale. Rispetto ad esse è quindi attuata una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio ed è quindi compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale. Per le funzioni regionali autonome, che non sono cioè rappresentative di irrinunciabili esigenze di

equità e di cittadinanza, è quindi prefigurato un sistema di finanziamento in cui il ruolo perequativo dello Stato risulta meno pervasivo: si tratta di ridurre ma non di annullare le differenze territoriali nelle dotazioni fiscali misurate sui tributi dedicati al finanziamento di tali interventi.

Riguardo, poi, alla spesa per il trasporto pubblico locale, 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.

In altre parole, si garantisce il finanziamento integrale (sulla base di costi standard) delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali (sanità, istruzione e assistenza) e un adeguato finanziamento del trasporto pubblico locale sulla base degli specifici criteri indicati. Il finanziamento avviene attraverso il gettito dell'IRAP, in attesa che questa imposta venga sostituita con altri tributi propri regionali da individuare in una fase successiva, attraverso altri tributi regionali che i decreti legislativi dovranno individuare in base al principio di correlazione, attraverso la compartecipazione all'imposta sui redditi 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. La parte residua delle spese viene, invece, finanziata con il gettito dei tributi regionali e con la perequazione, attuata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Viene infine disposta la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese enunciate.

In questo modo le funzioni individuate dalla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (sanità, assistenza e istruzione) e su cui allo Stato spetta la definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni" vengono a trovare una adeguata "protezione" anche sul lato finanziario, attribuendo strumenti finanziari sufficienti ad offrire i "livelli essenziali" (calcolati a costo standard) in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale. Per le residue funzioni, l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tenere conto di interessi specifici locali: per questo terzo tipo di funzioni sono quindi ammissibili sistemi di finanziamento e di perequazione meno pervasivi.

Si precisa ancora che, in conformità al dettato costituzionale, le quote del fondo perequativo non sono soggette a vincolo di destinazione e vengono previste adeguate coperture per l'assegnazione di nuove funzioni amministrative.

Viene da ultimo stabilito sul tema il principio per cui la perequazione delle differenze delle capacità fiscali sia applicata in modo tale da ridurre le differenze tra i vari territori, ma senza alterare l'ordine delle graduatorie. Si tratta di un principio in atto in altri ordinamenti regionali e federali che riprende ad esempio il principio sancito dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), all'origine della riforma del federalismo fiscale in Germania.

Un'altra questione da mettere in evidenza e trattata dal provvedimento riguarda l'assetto della finanza delle Province e dei Comuni, e in particolare il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato e dalle Regioni (ai quali, secondo la Costituzione, è affidata in materia una competenza legislativa concorrente). La scelta operata nel presente disegno di legge di delega è quella di configurare un assetto della finanza comunale in cui viene attribuito un ruolo significativo anche alle Regioni nel delineare schemi concreti di coordinamento della finanza degli Enti locali, nel rispetto – per quanto riguarda la perequazione – dei criteri generali e delle importanti garanzie comunque fissate nel disegno di legge di delega. In particolare, si è inteso individuare un adeguato punto di equilibrio tra Regioni ed enti locali, in sede di attuazione della perequazione statale all'interno di ogni territorio regionale secondo il metodo della concertazione con gli enti locali: le Regioni potranno ridefinire la spesa e le entrate standardizzate degli enti locali secondo i criteri di riparto fissati dal legislatore statale riferiti al proprio territorio. In caso di ritardo o di mancata distribuzione dei fondi da parte della Regione, lo Stato potrà esercitare il potere sostitutivo nei suoi confronti.

Analogamente a quanto indicato per le Regioni, viene poi proposta una classificazione delle spese degli Enti locali che distingue tra spese riconducibili alle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; spese relative alle altre funzioni; spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali.

Con riferimento alle fonti di finanziamento degli Enti locali, spetterà allo Stato individuare i tributi propri dei Comuni e delle Province; a definirne i presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; a stabilirne le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale.

Viene delineato, in conformità con il quadro costituzionale, il sistema della finanza locale, attraverso la previsione di un paniere di tributi propri, rispettivamente dei comuni e delle province, conseguente all'attribuzione di tributi o parti di tributi già erariali o di addizionali, con garanzia di un'adeguata flessibilità.

Viene poi prevista l'istituzione di un tributo comunale di scopo e di uno provinciale, sul quale i Comuni e le Province avranno la facoltà dell'istituzione; accanto ad esso vengono contemplate forme premiali dirette a favorire le unioni e le fusioni tra Comuni, replicando così una soluzione che avuto un notevole successo in altri ordinamenti, come quello francese, nel favorire l'associazionismo e le funzioni tra Comuni di minori dimensioni.

Alle Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, si riconosce la potestà di istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali, sempre senza insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale

Il finanziamento per gli Enti locali delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni da esse implicate avviene in base al fabbisogno standard.

L'autonomia degli enti locali si realizzerà anche, nei limiti fissati dalle leggi, attraverso il potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti, nonché di introdurre agevolazioni oltre che di modificare le modalità di computo delle basi imponibili. Agli Enti locali, inoltre, si riconosce, nel rispetto delle normative di settore, una piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Da ultimo il provvedimento disciplina il coordinamento tra i diversi livelli di governo prevedendo che i decreti legislativi introducano alcune soluzioni innovative come quella di rendere evidente l'ordine della graduatoria delle capacità fiscali o quella in base a cui le Regioni, al fine del raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, possano adattare, previa concertazione con le autonomie presenti sul proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli Enti locali in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie.

Al fine di evitare misure che spesso hanno comportato un'indistinta compressione dell'autonomia di spesa per tutti gli enti a prescindere dalla qualità della gestione, viene inoltre previsto, a favore degli enti più virtuosi, un sistema premiante ed un meccanismo di tipo sanzionatorio per gli enti meno virtuosi, con differenziati meccanismi sanzionatori nei confronti degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali.

3. L'articolato del disegno di legge

Fatte queste premesse introduttive, volte a delineare la *ratio* complessiva del provvedimento, e passando ad illustrare i contenuti del disegno di legge più in dettaglio, esso si compone di ventidue articoli, suddivisi in otto capi.

Il Capo I, rubricato "Contenuti e regole di coordinamento finanziario" comprende i primi quattro articoli. Più analiticamente:

-l'art. 1 circoscrive l'ambito dell'intervento normativo specificando che la finalità del provvedimento nel suo complesso è quella di dare attuazione all'art. 119 della Costituzione. Vengono indicati, altresì, i principi di cui si deve tenere conto nel perseguimento dell'obiettivo: tra questi si evidenziano quelli dell'autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti locali e quello di solidarietà e coesione sociale al fine di sostituire gradualmente per tutti i livelli di governo il criterio della spesa storica;

-l'art. 2 indica l'oggetto e le finalità del provvedimento, prevedendo che il Governo adotti, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Tali decreti assicureranno l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, attraverso la definizione dei principi di

coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione. L'articolo individua i principi e criteri direttivi di carattere generale per l'esercizio della delega, cui vanno poi ad aggiungersi gli specifici principi e criteri direttivi indicati nei singoli articoli successivi con riguardo ai diversi profili di attuazione dell'art. 119 Cost. Tra i principi ed i criteri direttivi di carattere generale cui i suddetti decreti devono informarsi si ricordano in particolare: quello della autonomia finanziaria di tutti i livelli di governo; quello del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica; quello della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria ed amministrativa; quello della contenenza e della responsabilità nell'imposizione di tributi; quello della premialità dei comportamenti virtuosi a cui fa da contraltare un meccanismo sanzionatorio gli per enti che non rispettino gli equilibri economici e finanziari; quello della previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale; quello della semplificazione del sistema tributario e della trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa; quello della riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali; quello di territorialità dell'imposta. Il comma 2 dell'articolo indica i principi ed i criteri direttivi generali cui devono informarsi i decreti legislativi. Al comma 3 dell'articolo, si prevede che i decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le Regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie interessate dai decreti; gli schemi di decreto, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, sono trasmessi alle Commissioni competenti presso i due rami del Parlamento perchè su di essi venga espresso il parere. Entro i successivi due anni potranno essere adottati criteri correttivi;

-l'art.3 prevede l'istituzione presso il Ministero dell'economia e finanze, ai fini della raccolta e della elaborazione degli elementi conoscitivi per l'attuazione del federalismo fiscale, di una Commissione paritetica composta da un numero uguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo. L'organismo cessa la propria attività e viene contestualmente sciolto alla data di entrata in vigore del primo decreto legislativo;

-l'art. 4 prevede che, in forza del decreti legislativi di cui all'art. 2, si istituisca,

nell'ambito della Conferenza Unificata, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: come già ricordato, questa viene a ricoprire il ruolo di organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. La seconda parte dell'articolo indica i principi ed i criteri direttivi che ne disciplinano il funzionamento e la composizione; in particolare, la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento; propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione; assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; assicura la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema; verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;

Il Capo II, rubricato "Rapporti finanziari Stato – Regioni" comprende i successivi quattro articoli (dall'art. 5 all'art. 8). Nel dettaglio:

-l'art. 5 detta i principi ed i criteri direttivi relativi ai tributi delle Regioni a statuto ordinario e alle partecipazioni al gettito dei tributi erariali. La disposizione prevede che le Regioni a Statuto ordinario dispongono di tributi e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali che consentono di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni inerenti le materie di competenza legislativa regionale; sono previste tre categorie di tributi regionali ed è attribuito alle regioni stesse il potere di modifica delle modalità di computo della base imponibile e delle aliquote purchè rimangano salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione; è poi specificato il principio di territorialità nell'attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato;

-l'art. 6 individua i principi e i criteri direttivi cui devono uniformarsi i decreti legislativi per la determinazione delle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento. A tal fine le spese connesse a materie di competenza legislativa regionale vengono classificate in: spese riconducibili al

vincolo della lettera m) del secondo comma dell'art.117 della Costituzione (livelli essenziali delle prestazioni), tra le quali rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione ed a cui è assimilato il trasporto pubblico locale; spese non rientranti nelle prime; spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali previsti dal successivo articolo 14 della stessa legge. La norma prevede, tra l'altro, che per le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e per quelle non direttamente ad esse riconducibili vengano soppressi i trasferimenti statali diretti al loro finanziamento. Sono poi individuate le diverse modalità con cui dovranno essere finanziate le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (tributi regionali, compartecipazione IRPEF, compartecipazione IVA e fondo perequativo) e le spese a tali livelli non riconducibili (tributi propri e fondo perequativo); le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese per i livelli essenziali saranno determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni a costo standard in almeno una Regione; cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorreranno le quote del fondo perequativo;

-l'art. 7 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi per la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante: tra tali principi si prevede che la perequazione debba essere applicata in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne tuttavia l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo. Il fondo perequativo sarà alimentato da una compartecipazione al gettito IVA, per le spese riconducibili ai livelli essenziali e dal gettito dell'addizionale regionale IRPEF per le altre spese. Per le spese riconducibili ai livelli essenziali, il fondo perequativo assicurerà la copertura integrale a costo standard. Per le altre spese il fondo dovrà ridurre le differenze regionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale, tenendo conto del fattore demografico, in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa, e dello sforzo fiscale autonomamente realizzato;

-l'art. 8 individua i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi con riguardo al finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni: cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato; riduzione

delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento dei tributi propri derivati, istituiti e regolati dal leggi statali il cui gettito è attribuito alle regioni; aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che va ad alimentare il fondo perequativo, ovvero della compartecipazione all'IRPEF; definizione delle modalità con le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard. Il Capo III è dedicato alla "Finanza degli enti locali". Esso si compone di tre articoli (9, 10 ed 11). Più specificatamente:

-l'art. 9 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti legislativi di cui all'art.2 in materia di finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane. Vengono distinte le spese in: spese riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali, spese relative ad altre funzioni, spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali previsti all'art. 14 della stessa legge delega. Si prevede, tra l'altro, la definizione delle modalità per cui il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in base al fabbisogno standard ed è altresì assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo; si prevede, ancora, la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e delle spese relative ad altre funzioni, ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi per gli enti locali;

-l'art. 10 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti legislativi con riguardo al coordinamento e all'autonomia tributaria degli Enti locali. Si prevede che la legge statale individui i tributi propri degli enti locali per il finanziamento delle rispettive funzioni, che la legge regionale possa istituire nuovi tributi locali, specificando l'ambito di autonomia degli enti locali stessi, che a questi ultimi vengano attribuite compartecipazioni ed addizionali ai tributi erariali regionali, che sia disciplinato un tributo proprio comunale ed uno provinciale (cd. tributo di scopo) in grado di poter attribuire all'ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi, che siano disciplinate forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, che gli Enti locali, nei limiti fissati dalle leggi, possano intervenire sui tributi loro attribuiti, che i medesimi enti abbiano piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini. Si prevede, altresì, l'individuazione, oltre alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, di un paniere di tributi

propri, rispettivamente dei Comuni e delle Province, che consegua all'attribuzione agli stessi Comuni e Province di tributi o parti di tributi già erariali o di addizionali, con garanzia di una adeguata flessibilità, al fine di conseguire il finanziamento delle relative funzioni unitamente alle risorse derivanti dal fondo perequativo;

-l'art. 11 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti legislativi con riguardo all'entità e riparto dei fondi perequativi per gli Enti locali. Si prevede tra l'altro: l'istituzione di due fondi in ogni regione, uno a favore dei Comuni ed uno a favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro già svolte, con la specificazione del periodico aggiornamento dell'entità dei fondi e del relativo finanziamento; la definizione di criteri per il riparto delle risorse tra i singoli enti di ogni regione, con possibilità, per la regione stessa, di effettuare proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, sulla base dei criteri dettati dallo Stato nonché a stime autonome di fabbisogni di infrastrutture; il criterio ed il riparto deve essere comunque concertato con gli enti locali. In caso di mancato trasferimento delle risorse agli enti locali, il disegno di legge prevede un potere sostitutivo dello Stato da esercitare ai sensi dell'art. 120, comma secondo, della Costituzione.

Il Capo IV è rubricato “ Finanziamento delle Città metropolitane e di Roma Capitale” e si compone dell'art. 12 e dell'art. 13:

-l'art. 12 è dedicato alla disciplina del finanziamento delle Città metropolitane, che viene assicurato anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi in modo da garantire una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni. Le città metropolitane godono di tributi ed entrate proprie loro assegnate dallo Stato e possono istituire tributi nelle materie rientranti nelle loro funzioni fondamentali. Si prevede che fino alla data di attuazione delle vigenti disposizioni sulle città metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni ai relativi Comuni capoluogo, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni;

-l'art. 13 disciplina il finanziamento e il patrimonio di Roma capitale. Si prevede, in particolare, che con specifico decreto legislativo sia disciplinata l'assegnazione delle risorse a Roma capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo; sono a tal fine assicurate specifiche quote aggiuntive di tributi erariali; è prevista altresì la relativa disciplina transitoria, sì da agganciare il finanziamento di Roma capitale

all'entrata in vigore della corrispondente disciplina ordinamentale; Il Capo V è rubricato "Interventi speciali" e si sostanzia in un unico articolo :

-l'art. 14 detta, infatti, i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi che disciplinano gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art.119 della Costituzione volti alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla incentivazione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona, alla realizzazione di scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di Comuni, Province Città metropolitane e regioni. Sono previste, tra l'altro, forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa; nell'attuazione della delega occorrerà tra l'altro tenere conto, in base a questo articolo, delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socioeconomica, al deficit infrastrutturale, alla collocazione geografica degli enti e anche, con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale; Il Capo VI è rubricato "Coordinamento dei diversi livelli di governo" e si compone del solo articolo 15:

-l' art. 15 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi che regolano il coordinamento e la disciplina dei diversi livelli di governo. Tra essi: il principio della garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali prima e dopo la perequazione, il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo per assicurare l'osservanza del patto di stabilità, l'introduzione a favore degli enti più o meno virtuosi di un sistema rispettivamente premiale o sanzionatorio, espressamente indicati; tra questi ultimi è ricompresa anche l'ineleggibilità per gli amministratori locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di

dissesto finanziario; Il Capo VII è rubricato "Patrimonio di Regioni ed Enti locali" e si compone dell'art. 16:

-l'art. 16 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi che stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, sulla base del criterio di territorialità.

Il Capo VIII contiene le norme di chiusura; si compone di sei articoli ed è rubricato "Norme transitorie e finali". Nel dettaglio:

-l'art. 17 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi nel dettare le norme transitorie per le Regioni: il periodo transitorio dovrà garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti per regione come media del triennio 2006-2008; con riguardo ai livelli essenziali, deve soddisfare il

requisito della sostenibilità; con riguardo alle materie non riconducibili ai livelli essenziali, il periodo previsto è di cinque anni, con la possibilità per lo Stato di introdurre meccanismi correttivi per le Regioni con significative situazioni di insostenibilità. Il comma 2 dell'articolo dispone che la disciplina transitoria prevista dal primo comma assicura attraverso la concentrazione e la razionalizzazione di un piano di interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione, in maniera da promuovere misure di sviluppo con riguardo alle infrastrutture nelle aree sottoutilizzate;

-l'art. 18 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi nel dettare le norme transitorie per gli enti locali, che debbono soddisfare, anche in questo caso, il requisito della sostenibilità;

-l'art. 19 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi che disciplinano la gestione dei tributi e delle partecipazioni. Essi devono prevedere adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con gli organi dello Stato competenti in materia tributaria e definire tra di essi le modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri e degli introiti di attività di recupero dell'evasione;

-l'art. 20 concerne il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome. Prevede al riguardo che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica. Individua inoltre i parametri che debbono ispirare le norme di attuazione degli statuti: si dovrà tenere conto della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le stesse norme di attuazione interverranno sulle specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di

solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale. Dovranno tenere inoltre conto dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali prevedendo anche, in conformità con il diritto comunitario, forme di fiscalità di sviluppo. Potranno disciplinare le modalità per l'attribuzione alle Regioni di quote del gettito derivante dalle accise sugli oli minerali in proporzione ai volumi raffinati sul loro territorio, contestualmente all'attribuzione o trasferimento delle eventuali competenze o funzioni spettanti alle medesime Regioni ed ancora non esercitate. Le disposizioni indicate saranno attuate anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza: disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della Regione a statuto speciale o Provincia autonoma; definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

-l'art. 21 reca disposizioni di salvaguardia finanziaria, stabilendo che la nuova legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita. I decreti legislativi dovranno inoltre individuare meccanismi idonei ad assicurare che le maggiori risorse disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo e che vi sia coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie. Al trasferimento delle funzioni non potrà che corrispondere un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni. In fine si prevede che per le spese connesse all'attuazione delle disposizioni sulla Commissione paritetica e sulla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

-l'art. 22 prevede in fine che i decreti legislativi individuino le disposizioni incompatibili prevedendone l'abrogazione.

RELAZIONE tecnico normativa

1. Aspetti tecnico normativi

a) Necessità dell'intervento normativo

Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale fonda la sua necessità nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, uno degli assi mancanti per una completa realizzazione della riforma del titolo V della parte seconda, prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

b) Analisi del quadro normativo

La disciplina che regola l'assetto vigente in materia per le regioni a statuto ordinario è contenuta in via principale nel decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, che reca *Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art.10 della legge 13 maggio 1999, n. 133*. La disciplina vigente per le regioni a statuto speciale e le province autonome risulta, invece, dal coordinamento dei rispettivi ordinamenti finanziari con le disposizioni contenute nel citato decreto legislativo, coordinamento operato sulla base delle procedure previste dai singoli statuti speciali. Per quanto attiene agli enti locali la normativa, assai vasta in materia, è costituita da previsioni relative a specifiche imposte e quote di compartecipazione, il cui gettito è destinato a soddisfare il fabbisogno finanziario degli stessi enti locali.

c) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il disegno di legge delega modifica radicalmente l'assetto normativo vigente in materia di finanza regionale e locale perché costituisce il primo intervento legislativo di attuazione dell'art.119 della Costituzione.

d) Analisi delle compatibilità con l'ordinamento comunitario

Il disegno di legge delega è compatibile con l'ordinamento comunitario. In particolare, è volto a garantire il concorso delle regioni e degli enti locali all'osservanza del patto di stabilità. È altresì informato a principi di derivazione comunitaria quali la sussidiarietà, la coesione territoriale e anche l'addizionale.

e) Analisi delle compatibilità con le competenze delle regioni a statuto ordinario e a statuto

speciale

Il disegno di legge delega non presenta profili di incompatibilità con le competenze delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale; in particolare con la potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione in materia di “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Per quanto concerne le regioni a statuto speciale e le province autonome, il testo demanda la disciplina della materia alle norme di attuazione degli Statuti, nel rispetto della potestà legislativa di tali enti.

- f) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali

Il disegno di legge delega è coerente con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento delle funzioni alle Regioni ed enti locali ed è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma primo, della Costituzione di cui garantisce la valorizzazione.

- g) Verifica dell'assenza di rilegificazione e della utilizzazione delle possibilità di delegificazione. Con il testo non vengono effettuate rilegificazioni e delegificazioni.

2. Elementi di drafting e linguaggio normativo

- a) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il testo non presenta nuove definizioni normative.

- b) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti negli articoli del disegno di legge.

- c) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti. Il testo non novella disposizioni vigenti.

d) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'art. 22 del testo rinvia ai decreti legislativi delegati l'individuazione delle disposizioni incompatibili e la relativa abrogazione. Il testo non presenta abrogazioni espresse.

3. Ulteriori elementi

a) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto. Si rileva la pendenza innanzi alla Corte costituzionale di alcuni ricorsi inerenti la materia in oggetto (si vedano per tutti ricorsi nn.17 e 19 del 2008). Si segnala inoltre che in più occasioni la Corte costituzionale è intervenuta sul tema. Si evidenziano di seguito alcune pronunce concernenti aspetti di particolare rilevanza. In particolare, la Corte ha richiamato l'esigenza dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione da parte del legislatore statale. Sul punto è emblematica la sentenza n. 423 del 2004 (della quale sono state anticipatrici le sentenze n. 320 del 2003, 49 del 2003, 16 del 2004 e 37 del 2004) nella quale si ribadisce che il sistema di autonomia finanziaria che deriva dall'art. 119 della Costituzione richiede l'intervento del legislatore statale il quale, oltre a fissare i principi, è chiamato anche a determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed Enti locali. La Consulta si è, inoltre, più volte espressa sulla natura dei tributi regionali esistenti ritenendoli, in mancanza di norme di attuazione dell'art.119 della Costituzione, tributi non propri (delle Regioni) ma statali, in quanto istituiti con legge dello Stato anche se attribuiti alle Regioni. Si vedano sul punto le sentenze nn. 2, 412 e 413 del 2006 e, sui singoli tributi, le pronunce nn. 311 del 2003, 29 del 2004, 431 del 2004, 335 del 2005, 148 del 2006, che considerano tutti i tributi istituiti con legge statale come tributi erariali e non propri della Regione. La Corte si è più volte pronunciata anche sulla natura e sul carattere finalistico dell'attività legislativa di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ha ritenuto che (sentenze nn. 376 del 2003 e 35 del 2005), l'azione di coordinamento centrale debba comportare non solo la determinazione delle norme fondamentali della materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, possa essere concretamente realizzata. Va peraltro considerato quanto espresso dalla Corte stessa nelle sentenze nn. 390 del 2004, 449 del 2005 in merito al divieto di intervenire con legge statale mediante precetti specifici e puntuali. Infine, si segnala che il giudice delle leggi è intervenuto - anche recentemente - sulla tematica oggetto del disegno di legge con specifico riguardo alla disciplina da applicare alle regioni a statuto speciale e alle province autonome (cfr, tra le altre, sent. n. 190 del 2006, n.102 del 2008 e, con specifico riguardo alla estensione alle regioni a statuto speciale degli ambiti di "maggiore autonomia" che il nuovo Titolo V della Parte

II della Costituzione riconosce alle Regioni a statuto ordinario, da ultimo, sentenza n. 145 del 2008).

a) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter. Risultano pendenti le seguenti proposte di legge :

- Progetto di legge recante “Delega al Governo per l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione”
C. 9 iniziativa parlamentare, Bossi ed altri
Da Assegnare
- Progetto di legge recante “Delega al Governo per l'attuazione dell' articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale”
C. 748 On. Maurizio Paniz (PdL)
Assegnato alla 5^a e 6^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 4 giugno 2008 non ancora iniziato l'esame
- Progetto di legge recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale”
C. 452 On. Lorenzo Emilio Ria (PD)
Assegnato alla 1^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 5 giugno 2008 non ancora iniziato l'esame
- Progetto di legge recante “Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”
C. 692 Consiglio Regionale Lombardia
Assegnato alla 5^a e 6^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 22 maggio 2008 non ancora iniziato l'esame
- Progetto di legge recante “Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”
S. 316 Consiglio Regionale Lombardia
Assegnato alla 5^a e 6^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 27 maggio 2008 non ancora iniziato l'esame
- Progetto di legge recante “Disposizioni per la copertura della spesa sanitaria e delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale”
S. 273 Sen. Maria Fortuna Incostante (PD)
Assegnato alla 5^a e 6^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 5 giugno 2008 non ancora iniziato l'esame

Appendice

*Elenco Disegni e Proposte di legge
della Camera e del Senato
depositate, relative alla materia
federalismo fiscale
(aggiornamento al 30 settembre
2008)*

Elenco Disegni e Proposte e di legge della Camera e del Senato depositate, relative alla materia federalismo fiscale

(aggiornamento al 30 settembre 2008)

Camera*

- **C. 1441-BIS** *Governo Berlusconi-IV*
Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (05/08/2008: *Presentato alla Camera - All'esame dell'assemblea*)
- **C. 1441** *Governo Berlusconi-IV*
Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (02/07/2008: *Presentato alla Camera -05/08/2008: Conclusione anomala per stralcio*)
- **C. 748** *On. Maurizio Paniz (PdL)*
Delega al Governo per l'attuazione dell' articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale (06/05/2008: *Presentato alla Camera 04/06/2008: Assegnato non ancora iniziato l'esame*)
- **C. 452** *On. Lorenzo Emilio Ria (PD)*
Delega al Governo in materia di federalismo fiscale (29/04/2008: *Presentato alla Camera 05/06/2008: Assegnato non ancora iniziato l'esame*)
- **C. 9** *On. Umberto Bossi (LNP)*
Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (29/04/2008: *Presentato alla Camera Da assegnare alle commissioni*)

Senato*

- **S. 332** *Sen. Walter Vitali (PD)*
Riforma e semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo territoriale (05/05/2008: *Presentato al Senato Da assegnare alle commissioni*)
- **S. 273** *Sen. Maria Fortuna Incostante (PD)*
Disposizioni per la copertura della spesa sanitaria e delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale (29/04/2008: *Presentato al Senato 05/06/2008: Assegnato non ancora iniziato l'esame*)
- **S. 24 (costituzionale)** *Sen. Oskar Peterlini (UDC-SVP-Aut)*
Modifiche agli articoli 55 e 57 e abrogazione dell'articolo 58 della Costituzione in materia di composizione del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo (29/04/2008: *Presentato al Senato In corso di esame in commissione*)
- **S. 113** *Sen. Mauro Cutrufo (PdL)*
Istituzione della città - regione di Roma capitale (29/04/2008: *Presentato al Senato 22/05/2008: Assegnato non ancora iniziato l'esame*)
- **testi disponibili nella Banca dati di www.parlamento.it*

N
O
R
M
A
T
I
V
A

b) Regionale

Consiglio Regionale della Lombardia

Federalismo fiscale: la Proposta di Legge al Parlamento approvata dal Consiglio regionale il 19 giugno 2007

PROPOSTA DI LEGGE AL PARLAMENTO N. 0040

“Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”

approvata nella seduta del 19 giugno 2007

Art. 1

(Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per definire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione.
2. In materia di coordinamento della finanza pubblica i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) concorso di tutte le amministrazioni pubbliche alla definizione e al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale;
 - b) regole di coordinamento della finanza di Stato, regioni, province, comuni e città metropolitane in relazione ai vincoli posti dall’Unione Europea e dai trattati internazionali;
 - c) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;
 - d) tributi propri delle regioni e degli enti locali, in relazione alle loro competenze legislative e alle funzioni amministrative loro attribuite;
 - e) caratteri dell’autonomia tributaria di regioni, province, città metropolitane e comuni;
 - f) riduzione, ma non annullamento, delle differenze di capacità fiscale ai fini della perequazione finanziaria lasciando inalterata la graduatoria della capacità fiscale delle singole regioni prima e dopo il processo di perequazione, premiando le regioni a minore evasione fiscale;
 - g) trasparenza dei flussi finanziari intergovernativi;
 - h) raccolta e aggiornamento dei dati fiscali e contributivi con suddivisione regionale e obbligo di divulgazione pubblica;
 - i) incentivazione dei comportamenti finanziari virtuosi;
 - j) coordinamento e responsabilizzazione delle regioni rispetto alla finanza degli enti locali dei rispettivi territori;

- k) assenza di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica nazionale in riferimento all'attuazione del federalismo fiscale.

3. In materia di coordinamento del sistema tributario i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio;
- b) attribuzione di risorse e imposte basate sull'effettivo gettito tributario;
- c) semplificazione del sistema tributario e riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti;
- d) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata;
- e) efficienza nell'amministrazione dei tributi e incentivazione al contrasto dell'evasione fiscale;
- f) attuazione del federalismo fiscale senza aggravii della pressione fiscale a livello individuale ed aggregato;
- g) abolizione delle addizionali esistenti e divieto di applicazione di addizionali e sovrimposte;
- h) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti, nell'esercizio della potestà tributaria;
- i) previsione dell'esclusione di ogni intervento sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, della impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo;
- j) è istituita la Cabina di Regia cui partecipano rappresentanti del Governo, della Conferenza delle Regioni e delle Autonomie locali per la concertazione dei contenuti dei decreti legislativi oggetto della delega. La Cabina di Regia è altresì luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e anche supporto del riordino dell'ordinamento finanziario di regioni, province, comuni e città metropolitane.

Art. 2

(Tributi propri regionali e locali e partecipazioni)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per disciplinare i tributi propri delle regioni e degli enti locali e le partecipazioni al gettito dei tributi erariali ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione.

2. In materia di tributi propri di regioni ed enti locali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) i tributi propri delle regioni e degli enti locali consentono di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni previste dagli articoli 117 e 118 della Costituzione;
- b) per le regioni costituiscono tributi propri: i tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente; l'Imposta Regionale sul Reddito Personale, istituita e disciplinata secondo i criteri di cui alla lettera d); i tributi applicati su basi imponibili autonomamente determinate dalle regioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'articolo 1 della presente legge;
- c) previsione che la disciplina dei singoli tributi e il sistema tributario nel suo complesso debbano rispondere a razionalità e coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati e accordi internazionali; esclusione di ogni doppia imposizione;

- d) l'Imposta Regionale sul Reddito Personale è istituita con aliquota inizialmente uniforme per tutte le regioni; contestualmente sono diminuite nella stessa misura le aliquote dell'Imposta erariale sul reddito delle persone fisiche così da garantire invarianza della pressione fiscale. L'aliquota uniforme è stabilita in misura non inferiore al 15 per cento; le regioni possono variare liberamente l'aliquota e le detrazioni per i familiari a carico, ma non determinare la base imponibile;
- e) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato e nei limiti della lettera c):
 - 1) istituire tributi regionali e locali;
 - 2) determinare le materie nelle quali comuni, province e città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, istituire tributi locali e introdurre variazioni alle aliquote o alle agevolazioni;
- f) i tributi di cui alla lettera e) hanno natura commutativa, afferiscono alle materie di competenza delle regioni o alle funzioni degli enti locali, sono connessi al territorio dell'ente locale;
- g) costituiscono inoltre tributi propri degli enti locali l'Imposta Locale sui Redditi Fondiari, istituita e disciplinata secondo i criteri di cui alla lettera h) e i tributi previsti dall'ordinamento vigente;
- h) per i comuni e le città metropolitane è istituita l'Imposta Locale sui Redditi Fondiari ad aliquota proporzionale; contestualmente i redditi fondiari sono esclusi da tassazione ai fini dell'Imposta erariale sul reddito delle persone fisiche e dall'Imposta Regionale sul Reddito Personale; inizialmente l'aliquota è stabilita in misura uniforme, tale da garantire invarianza di pressione fiscale complessiva; comuni e città metropolitane possono variare l'aliquota entro i limiti stabiliti con legge regionale.

3. In materia di compartecipazioni al gettito di tributi erariali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) le compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali consentono di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza esclusiva e concorrente;
- b) contestualmente all'abrogazione del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133), istituzione di una compartecipazione regionale all'IVA, in misura non inferiore all'80 per cento, commisurata al gettito riscosso riferibile al territorio di ciascuna regione;
- c) assegnazione alle regioni del gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi, riferibile al territorio di ciascuna regione;
- d) assegnazione alle regioni del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), dei residenti in regione iscritti a fondi pensione complementare su base territoriale regionale;
- e) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- f) previsione di misure di incentivazione per le regioni e gli enti locali in relazione al maggior imponibile accertato a seguito dello sforzo fiscale delle amministrazioni interessate;

- g) il paniere di tributi e compartecipazioni individuato dalla lettera b) del comma 2 e dalla lettera b) del presente comma, deve perseguire l'equilibrio tra tributi manovrabili e non manovrabili in modo da mantenere almeno un livello di flessibilità fiscale pari a quello attuale.

4. In materia di amministrazione dei tributi e delle compartecipazioni regionali e locali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) le regioni, le province, le città metropolitane ed i comuni partecipano alla gestione delle Agenzie regionali delle entrate che divengono centri unitari di servizio tributario;
- b) sono definiti strumenti e meccanismi di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;
- c) sono definite modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca dati che sia funzionale alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni;
- d) il versamento dei tributi regionali avviene direttamente in capo alle regioni competenti superando il sistema della tesoreria unica.

Art. 3

(Perequazione e contributi speciali)

1. Il Governo è delegato a emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare la perequazione e i contributi speciali, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) definizione delle regole per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, attribuiti a regioni e enti locali, in modo da assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale del livello minimo essenziale di ciascuna prestazione;
- b) istituzione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119, comma 3, della Costituzione;
- c) il fondo ha la finalità di integrare le risorse finanziarie degli enti con minore capacità fiscale per abitante e di finanziare gli oneri derivanti dal finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione tenendo conto del costo della vita in ciascuna regione e dell'evasione fiscale;
- d) il fondo, di carattere orizzontale, è alimentato con quote del gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni delle regioni con maggiore capacità fiscale per abitante;
- e) le modalità di alimentazione del fondo assicurano la trasparenza dei flussi delle risorse tra regioni affluenti e regioni traenti;
- f) la ripartizione delle quote del fondo riduce di non oltre il 50 per cento le differenze di capacità fiscale per abitante;
- g) la capacità fiscale per abitante è determinata applicando aliquote standard ed è rapportata al costo della vita in ciascuna regione;
- h) definizione e revisione triennale delle regole di evoluzione nel tempo dell'entità del fondo tali da stimolare l'efficienza delle amministrazioni regionali, la capacità di accertamento e di contrasto all'evasione fiscale;

- i) previsione di un periodo transitorio, non superiore a cinque anni, in cui la perequazione può essere effettuata tenendo conto in misura sempre più ridotta anche della spesa storica. Tale periodo transitorio è valido sia per le materie riguardanti l'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, che per le altre materie esclusive regionali o concorrenti;
- j) ciascuna Regione costituisce un fondo regionale, da ripartire, d'intesa con il Consiglio regionale delle autonomie locali, agli enti locali con particolare riguardo per quelli con minore capacità fiscale per abitante;
- k) il fondo regionale di cui alla lettera j) è fissato inizialmente in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti statali a favore degli enti locali del territorio regionale, fermi restando tutti i trasferimenti provenienti da fondi europei;
- l) sono definite entità, criteri di riparto, tipologie, sistemi di cofinanziabilità, regole e presupposti in presenza dei quali lo Stato, d'intesa con regioni e enti locali, concede risorse aggiuntive ed effettua gli interventi speciali di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione;
- m) per assicurare il corretto utilizzo del fondo perequativo è istituita all'interno della Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e), l'Unità tecnica di monitoraggio e controllo sul fondo perequativo, composta da tecnici e rappresentanti di quelle regioni che alimentano il fondo. L'Unità tecnica è deputata alla verifica del corretto utilizzo del fondo stesso secondo criteri di efficacia, efficienza e trasparenza, applicando eventuali riduzioni di trasferimenti correlati a sprechi ed inefficienze.

Art. 4

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per definire regole di coordinamento e di disciplina fiscale dei diversi livelli di governo nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'articolo 1 della presente legge e secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) regioni ed enti locali adottano come fondamento della propria politica di bilancio le regole e i criteri del Patto Europeo di Stabilità e Crescita; a tal fine gli obiettivi di finanza pubblica assegnati a regioni ed enti locali sono espressi in termini di saldi di bilancio e di dinamica del debito e sono diversificati tra regioni finanziatrici e regioni finanziate;
 - b) sono definite modalità di partecipazione di regioni ed enti locali alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e sono definiti sistemi di incentivi da applicare per il conseguimento degli obiettivi medesimi e di sanzioni per il loro mancato conseguimento;
 - c) il saldo di bilancio di ciascun ente territoriale può assumere valore negativo, purché non superiore alla spesa di investimento;
 - d) la modifica dei tributi erariali che comporti conseguenze per le entrate delle regioni e degli enti locali è concordata e quantificata negli effetti finanziari con le rappresentanze di regioni ed enti locali in sede di conferenza unificata; a fronte di minori entrate per regioni ed enti locali sono previste contestuali misure compensative da parte dello Stato, mediante la revisione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali;

- e) per assicurare il coordinamento finanziario è istituita la Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative, composta in egual numero di tecnici e rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali;
- f) a favore degli enti più virtuosi è introdotto un sistema premiante che preveda una maggiorazione di aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati. Agli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi, è fatto divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscriverne in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti il cofinanziamento regionale per l'attuazione delle politiche comunitarie, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi. Sono previsti, inoltre, meccanismi automatici di decadenza in caso di mancato rispetto degli equilibri economico finanziari della gestione e degli obiettivi economico finanziari assegnati dalla Regione.

Art. 5 **(Disposizioni transitorie e finali)**

1. Con i decreti legislativi di cui alla presente legge sono determinati le modalità e i tempi di transizione al nuovo regime di autonomia finanziaria.
2. Entro due anni dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge, disposizioni integrative e correttive.
2. L'attuazione della presente legge non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio della Stato e per i bilanci delle regioni e degli enti locali. Tale principio può essere derogato esclusivamente per esigenze legate alla perequazione e comunque per un periodo predeterminato non superiore a cinque anni.

DOCUMENTAZIONE

Comunicato STAMPA del Consiglio dei Ministri

3 ottobre 2008

Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale è stato approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri del 3 ottobre 2008.

"Fare il federalismo fiscale, data la costituzione vigente in Italia, è un obbligo" ha dichiarato il ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, intervenuto in conferenza stampa insieme ai ministri Calderoli, Fitto e Matteoli, al termine della riunione.

"Sarà nel bilancio dei comuni che ognuno potrà leggere come è amministrato": Tremonti ha voluto citare Tocqueville per sottolineare la positività di una riforma che non ha esitato a definire "storica".

L'approvazione del testo sul federalismo è avvenuta dopo che con le regioni, le province e i comuni era stato raggiunto un accordo la sera prima a Palazzo Chigi con il presidente del Consiglio Berlusconi. Immediatamente dopo la firma dell'accordo, la conferenza unificata ha dato il proprio assenso con alcune modifiche - recepite poi nel provvedimento approvato dal Consiglio dei ministri di questa mattina.

Sia il ministro Calderoli, sia il ministro Fitto hanno sottolineato, nel corso della conferenza stampa, il consenso intorno al quale il provvedimento si è sviluppato. "Intendiamo proseguire con questo dialogo che fino ad oggi ha prodotto un ottimo risultato" ha dichiarato il ministro per la semplificazione normativa Calderoli ed è sulla stessa lunghezza d'onda anche il ministro per le regioni Fitto, per il quale "partire su un tema così delicato con dei principi condivisi costituisce un fatto sicuramente storico".

Il federalismo fiscale approderà - molto probabilmente - la prossima settimana in Parlamento, "questo testo ci consente di andare in parlamento non avendo aprioristicamente forze contrarie ma tutte disponibili al confronto" ha affermato il ministro Matteoli che, tra l'altro, ha dichiarato che "il federalismo fiscale non serve ad una parte dell'Italia ma serve a tutta l'Italia".

Il federalismo fiscale, ricordiamo, era stato approvato in via preliminare dal Governo nella riunione del Consiglio dei ministri dell'11 settembre scorso.

Il disegno di legge contiene una delega per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, come modificato nel 2001 dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con cui è stata in particolare stabilita l'autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, con l'attribuzione a tali enti di tributi propri e di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, oltre ad un fondo perequativo statale, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Con l'attuazione dell'articolo 119 sarà superato il sistema di finanza regionale e locale ancora improntato a meccanismi di trasferimento, in cui le risorse finanziarie di Regioni ed enti locali non sono stabilite e raccolte dagli enti che erogano i servizi ma derivano loro, in misura

significativa, dallo Stato. Di conseguenza, il sistema di finanza derivata non favorisce la responsabilizzazione degli amministratori, né il controllo dei cittadini. Inoltre, i trasferimenti si sono spesso realizzati sulla base della spesa storica; è quindi mancato qualsiasi meccanismo premiante o qualsiasi incentivo all'efficienza.

L'attuazione del federalismo fiscale punta invece sulla responsabilizzazione dei centri di spesa, la trasparenza dei meccanismi finanziari e il controllo democratico dei cittadini nei confronti degli eletti e dei propri amministratori pubblici nel quadro di un armonico funzionamento del sistema secondo l'articolo 119.

Sintesi del provvedimento (fonte di Governo italiano)

Il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva un disegno di legge in materia di federalismo fiscale sui cui principi è stato acquisito il parere positivo della Conferenza Unificata.

Il disegno di legge reca una delega per dare attuazione all'art. 119 Cost., come modificato nel 2001 dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con cui è stata in particolare stabilita l'autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, con l'attribuzione a tali enti di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, oltre ad un fondo perequativo statale, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Con l'attuazione dell'art. 119 dovrebbe essere superato il sistema di finanza regionale e locale ancora improntato a meccanismi di trasferimento, in cui le risorse finanziarie di Regioni ed enti locali non sono stabilite e raccolte dagli enti che erogano i servizi ma derivano loro, in misura significativa, dallo Stato. In questo modo tuttavia il sistema di finanza derivata non favorisce la responsabilizzazione degli amministratori né il controllo dei cittadini.

Inoltre, i trasferimenti si sono spesso realizzati sulla base della spesa storica: è mancato qualsiasi meccanismo premiante o qualsiasi incentivo all'efficienza.

Di conseguenza sono venuti a mancare alcuni elementi essenziali per un armonico funzionamento del sistema secondo l'art. 119 Cost.:

- ☐ la responsabilizzazione dei centri di spesa;
- ☐ la trasparenza dei meccanismi finanziari;
- ☐ il controllo democratico dei cittadini nei confronti degli eletti e dei propri amministratori pubblici.

I punti principali del disegno di legge sul federalismo fiscale sono i seguenti.

Nessun aggravio per i cittadini. Il passaggio al nuovo sistema non può produrre aggravii del carico fiscale nei confronti dei cittadini: alla maggiore autonomia impositiva di Regioni ed enti locali corrisponderà una riduzione dell'imposizione statale. La pressione fiscale complessiva dovrà anzi ridursi e ad ogni trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie dovranno corrispondere trasferimenti di personale, in modo da evitare duplicazioni di funzioni o costi aggiuntivi.

Autonomia impositiva. Finisce il sistema di *finanza derivata*, sulla base della spesa storica, e si passerà gradualmente all'autonomia impositiva ed al criterio dei costi *standard*: in luogo del finanziamento della spesa storica, che può consentire anche sprechi o inefficienze, si farà riferimento ai costi corrispondenti ad una media buona amministrazione (costi standard).

Viene prevista un'effettiva autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali. Ci saranno quindi tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi. I tributi dovranno garantire *flessibilità, manovrabilità e territorialità*; le amministrazioni più efficienti, che sanno contenere i costi a parità di servizi, potranno così ridurre i propri tributi.

- Le Regioni disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (in specie: sanità, istruzione, assistenza e in modo analogo trasporto pubblico locale), di: tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato; di una aliquota o addizionale IRPEF; della compartecipazione regionale all'IVA; di quote specifiche del fondo perequativo. In via transitoria, le spese saranno finanziate anche con il
- gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi. Per le altre spese le Regioni disporranno di tributi propri;
- i Comuni disporranno di tributi propri derivanti da tributi già erariali. In particolare, per le funzioni fondamentali disporranno della compartecipazione e dell'addizionale all'IRPEF. Disporranno anche di tributi di scopo legati ad esempio ai flussi turistici o alla mobilità urbana;
- le Province disporranno di tributi propri e di tributi di scopo; in particolare, le funzioni fondamentali saranno finanziate da una compartecipazione all'IRPEF.
-

Perequazione. Nel quadro del superamento del criterio della spesa storica, si farà riferimento ai *costi standard*; sarà assicurata l'*integrale perequazione* per gli enti con minore capacità fiscale per abitante, per le spese riconducibili ai *livelli essenziali, per le Regioni, ed alle funzioni fondamentali, per gli enti locali*.

Il fondo perequativo per i livelli essenziali delle prestazioni sarà alimentato, per le Regioni, dalla compartecipazione all'IVA; per le altre spese dall'addizionale regionale all'IRPEF.

La perequazione ridurrà le differenze delle capacità fiscali senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo secondo l'evoluzione del quadro economico. Le Regioni potranno ridefinire la perequazione degli enti locali fissata dallo Stato, d'intesa con gli stessi enti.

Garanzie per gli enti locali. I tributi degli enti locali saranno stabiliti dallo Stato o dalla Regione, in quanto titolari del potere legislativo, con garanzia di un significativo margine di flessibilità e nel rispetto dell'autonomia propria dell'ente locale. Gli enti locali disporranno di compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, a garanzia della stabilità dell'ente.

Città metropolitane e Roma capitale. Sono previste specifiche disposizioni per le aree metropolitane, la cui autonomia di entrata e di spesa dovrà essere commisurata alla complessità delle più ampie funzioni.

Con specifico decreto legislativo sarà disciplinata l'attribuzione delle risorse alla città di Roma, conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica. Sarà inoltre disciplinata l'attribuzione a Roma di un proprio patrimonio.

Coordinamento dei diversi livelli di governo. Dovrà essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da rendere evidente i diversi flussi finanziari tra gli enti; è stabilito il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun ente locale nonché l'introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi di un sistema rispettivamente premiante e sanzionatorio.

Attuazione degli artt. 119, quinto e sesto comma, Cost. E' prevista una specifica disciplina per l'attribuzione di *risorse aggiuntive ed interventi speciali* in favore di determinati enti locali e Regioni: gli interventi sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i

finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. E' prevista anche la possibilità di forme di fiscalità di sviluppo.

Viene data inoltre attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost. sul *trasferimento di beni* dallo Stato al patrimonio di Regioni ed enti locali.

Sedi di coordinamento. Si prevede per la prima fase attuativa l'istituzione di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, della quale faranno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. La Commissione dovrà raccogliere ed elaborare i dati in vista della predisposizione dei decreti legislativi da parte del Governo, in un quadro di complessiva collaborazione e condivisione tra Stato, Regioni ed enti locali.

Sull'esempio di importanti paesi europei di ispirazione federale (Spagna, Germania) si prevede poi l'istituzione di una cabina di regia (denominata "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica"), quale sede condivisa tra tutti gli attori istituzionali coinvolti, con funzioni di verifica del funzionamento del nuovo sistema a regime e del corretto utilizzo del fondo perequativo.

Regioni speciali. I decreti di attuazione dei rispettivi statuti dovranno assicurare il concorso delle Regioni speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti.

Specifiche modalità saranno individuate per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale.

Fase transitoria. Saranno garantite:

- la gradualità del passaggio, in modo non traumatico, dal vecchio sistema basato sulla spesa storica al nuovo sistema fondato sul criterio dei costi standard;
- la sostenibilità del passaggio da parte di tutti i soggetti istituzionali;
- la congruità delle risorse a disposizione di ogni livello di governo.

Salvaguardia. L'attuazione della legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita. Le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determineranno una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo.

**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE
AUTONOME
SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE
“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE:
DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”**

Punto 1) O.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome prende atto che con il provvedimento approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 11/09/2008 si è concretamente avviato il processo di attuazione dell’art. 119 della Costituzione.

Nella consapevolezza che occorre accompagnare tale provvedimento con altri urgenti processi di riforma – quali l’attuazione dell’art. 117, comma 2, lettera p) della Costituzione ed il nuovo ordinamento degli enti locali, la disciplina delle funzioni delle città metropolitane e, nel più generale contesto di riforma istituzionale, il superamento dell’attuale bicameralismo – le Regioni riconoscono che il metodo finora seguito dal Governo ha consentito un efficace confronto fra i soggetti istituzionali protagonisti del processo di attuazione del federalismo fiscale. Come è evidente, però, siamo al primo passo di tale processo.

Nel merito e sul contenuto del provvedimento si registra favorevolmente che esso riprende in modo sostanziale numerosi elementi della proposta delle Regioni del febbraio 2007. Quindi, le Regioni e le Province autonome esprimono un parere positivo sui principi contenuti nel provvedimento in esame, principi sui quali le Regioni rivendicano una verificabile paternità, con particolare riferimento alla tutela dei diritti costituzionali dei cittadini.

Tuttavia, la condivisione di tali principi è condizione indispensabile ma non sufficiente per esprimere un parere compiuto sull’intero processo. Occorrono garanzie puntuali da parte del Governo, oltre a quelle già recepite per esempio attraverso emendamenti proposti dalle Regioni. Occorre che la fase attuativa del provvedimento e la stesura dei decreti legislativi, con particolare riferimento alle dotazioni di risorse, alla definizione dei LEA e dei LEP, alla determinazione dei fabbisogni standard, avvenga attraverso un percorso condiviso da Governo, Regioni e autonomie locali.

Dunque, non può esservi delega in bianco. Pertanto il parere delle Regioni e delle Province autonome sull’intero processo del federalismo fiscale sarà compiuto solo quando le suddette precise garanzie e gli impegni che il Governo si è reso disponibile ad assumere saranno concretamente verificati. Anche perché solo in questo modo sarà evidente se ai principi corrisponderà un assetto coerente e finanziariamente sostenibile.

A questo proposito le Regioni e le Province autonome ritengono anche necessario trovare le forme più adeguate per una corretta e positiva interlocuzione con il Parlamento, nel pieno rispetto delle sue prerogative.

Le relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali e la chiarezza e le garanzie sulle risorse sono, da un lato, essenziali nel dare coerenza ai principi enunciati dal provvedimento; dall’altro, tale chiarezza evita che i dati finanziari presi a riferimento nell’avvio del processo incorporino il presupposto inaccettabile della manovra di bilancio sulla spesa sanitaria, per esempio.

L’impegno di attuare una profonda riforma che coinvolgerà l’assetto istituzionale e finanziario del Paese trova la piena e consapevole disponibilità delle Regioni e delle Province autonome da

ormai due legislature. Le Regioni e le Province autonome ribadiscono la necessità di avviare questo fondamentale processo di modernizzazione del Paese. Processo che rappresenta anche un'occasione sia di rinforzare i principi di responsabilità, efficienza, equità e solidarietà, sia di riduzione dei divari tra nord e sud del Paese.

Roma, 2 ottobre 2008

Accordo Governo-Regioni (1-10-2008)

Testo dell'accordo Governo-Regioni - avvenuto nel corso dell'incontro del 1° ottobre a Palazzo Chigi - in merito alla manovra finanziaria e firmato dal presidente della Conferenza delle Regioni, Vasco Errani, e dal presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi:

Il Governo, Le Regioni e le Province autonome concordano quanto segue:

1. Il Governo assicura la piena copertura dei 434 milioni di euro sostitutivi del ticket sanitario per il 2009 senza effetti di incremento del deficit e/o di incremento della pressione fiscale, ricorrendo a riduzioni di spesa pubblica che non incidano sul comparto delle Regioni.
2. Avviare fin da subito il tavolo per la definizione del nuovo Patto per la Salute 1010-2012. Tale Patto dovrà stabilire le regole e i fabbisogni condivisi, nel rispetto dei vincoli generali previsti dal Patto Europeo di Stabilità e Crescita, considerando che le Regioni valutano sottostimato il fabbisogno 2010-2011.3) Il Governo si impegna a nettizzare il patto di stabilità per le Regioni dai fondi comunitari (quota UE) per investimenti, previa verifica della neutralità di tale operazione ai fini dei saldi di finanza pubblica ed Eurostat. Tale verifica deve avere esito positivo entro il 15 ottobre 2008 per consentire la rendicontazione nei tempi previsti.4) Governo e Regioni concordano di attivare un tavolo per la definizione e la gestione del "Piano Casa", nel rispetto delle rispettive competenze.

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

**SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE
“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA
COSTITUZIONE:
DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO
FISCALE”**

BOZZA DDL CALDEROLI TESTO ALL’ 11 SETTEMBRE SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE “ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”	EMENDAMENTI
CAPO I CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO Art. 1 <i>(Ambito di intervento)</i> 1) La presente legge costituisce attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l’istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l’utilizzazione delle risorse aggiuntive e l’effettuazione degli interventi speciali di cui all’articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Disciplina altresì l’attribuzione di	

un proprio patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ed il finanziamento di Roma Capitale.	
Art. 2 (Oggetto e finalità) 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione, l’autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. 2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21 e 22, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali: autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo; attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli Enti locali, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità; superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore: del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all’articolo 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni; rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;	All’art. 2 c, 1 sostituire “ventiquattro mesi” con “dodici mesi “ All’ art. 2 comma 2, lett. i) dopo la parola Governo è inserito il seguente periodo “ove i predetti interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardino i tributi di cui all’articolo 5, comma 1, lettera b), punti 1 e 2 essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o devoluzione di altri tributi e previa condivisione delle predette misure nella Commissione di cui all’art. 4” e, in ogni caso, impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo, salvo quanto previsto dall’articolo 14, comma 1, lettera d), e dall’articolo 20, comma 2, terzo periodo;

esclusione di ogni doppia imposizione sulla medesima base imponibile, salvo le addizionali previste dalla legge statale; tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri; previsione che la legge	
Art. 4 <i>(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)</i> 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità, i relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento; b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e	

trasparenza e ne verifica l'applicazione; c) la Conferenza assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 8, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema; d) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali.	
CAPO II RAPPORTI FINANZIARI STATO - REGIONI Art. 5 <i>(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni a statuto ordinario e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)</i> 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle Regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi: a) le Regioni a statuto ordinario 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; b) per tributi delle Regioni si intendono: 1. i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito	All'art. 5, comma 1 Lettera a) sostituire le parole "compartecipazioni al gettito dei tributi" con "compartecipazioni ai tributi " All'art. 5 comma 3 aggiungere lett. e) I tributi regionali derivati e le compartecipazioni ai tributi erariali sono a libera destinazione. All'art. 5, comma 3 lett.d) sostituire il punto 4 con il seguente "della residenza del percettore per i tributi riferiti ai redditi

alle regioni; 2. le aliquote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali; 3. i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione alle basi imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale; c) per una parte rilevante dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1 e 2, le Regioni, con propria legge, possono modificare le modalità di computo della base imponibile e possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, introdurre speciali agevolazioni. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione; d) le modalità di attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto: 1. del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; 2. della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio; 3. del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione; 4. della residenza del percettore o del luogo di produzione del reddito, per i tributi riferiti ai redditi; 5. delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale.	delle persone fisiche”; del luogo di produzione del reddito per i redditi riferiti alle persone giuridiche;
Art. 6 (Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento) 1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni concretamente svolte dalle Regioni, nonché al principio di autonomia tributaria fissato	

dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; tali spese sono: 1. spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione; 2. spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1; 3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14; b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1, sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, 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; d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1, sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della compartecipazione regionale all'imposta sui redditi 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'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi; e) definizione delle modalità per cui le	All'art. 6, comma 1 lett. d) è riformulato come segue “definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1, sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, ~~della compartecipazione~~ della riserva di aliquota sull'imposta regionale sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi 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'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;
---	--

spese di cui alla lettera a), numero 2, sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo; f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1 e 2; g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1 sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fa	
Art. 7 <i>(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni)</i> 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle Regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) istituzione del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto nelle singole regioni da una compartecipazione al gettito IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), nonché dal gettito del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2; le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione; b) applicazione del principio di perequazione delle 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; c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare: 1. la differenza tra il	All'art. 7 c. 1 lett a) sostituire alimentato dal gettito prodotto nelle singole regioni da una compartecipazione al gettito IVA con ” alimentato dal gettito della compartecipazione all' IVA” All'art. 7 comma 1 lett.c) punto 1 1. la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1, calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale, nell'attività di recupero fiscale in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni; All'art. 7 comma 1 Sostituire la lett. d). con la seguente

fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1, calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni; 2. le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e) del presente articolo; d) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna Regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard; e) definizione delle modalità in base a cui per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2, le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri: 1. le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, c	formulazione: Garanzia alla Regione sulla quale sono stati determinati i livelli minimi sufficienti di aliquote di tributi di cui alla lett.d) tali da assicurare il pieno finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni valutati secondo quanto previsto dalla lett.b, comma 1, articolo 6, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui alla lett.g), comma 1, dell'art. 6. All'art. 7 comma 1 lett. e) punto 3 <u>è sostituito dal seguente:</u> “una quota del fondo perequativo è attribuita tra le regioni di minore
Art. 8 <i>(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni)</i> 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, nelle materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e	All'art. 8 comma 1 lett. b) riformulare come di seguito: b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e il corrispondente aumento: b1) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1, dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2); b2) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2, del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h). alla lett. d) sostituire il termine periodica

di funzionamento, nel bilancio dello Stato; b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e il corrispondente aumento dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numero 1); c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che va ad alimentare il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'IRPEF; d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.	con “annuale” Aggiungere all'art. 8, comma 1 le lettere e) ed f) e) è garantito alle Regioni la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui alla lett.g), comma 1, dell'art. 6. f) la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui alle lettere b) e c) deve essere, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui alla lettera a) e dovrà comprendere anche un adeguato finanziamento delle funzioni già trasferite e non ancora finanziate, o non finanziate in modo congruo, da concertarsi in Conferenza Stato Regioni.
CAPO III LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI Art. 9 <i>(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane)</i> 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle spese relative alle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, in: 1. spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; 2. spese relative alle altre funzioni; 3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i	Art. 9 comma 1 lett. e c) è riformulato come di seguito concetto superamento spesa storica

cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14; b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in base al fabbisogno standard ed è altresì assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo; c) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento; d) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 11.	c) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Province ~~e alle Città metropolitane~~ ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;
Art. 11 <i>(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli Enti locali)</i> 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli Enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro già svolte alla data di entrata in vigore della presente legge, pari all'importo dei fondi alla medesima data presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale, esclusi i contributi di cui all'articolo 14; b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei	Art. 11, comma 1 lett. a) integrare come segue: dopo “ da pari all'importo .. di cui all'articolo 14, aggiungere “tenendo conto dei principi previsti all'art. 2 comma 2 lett. c) punti 1 e 2 relativamente al superamento della spesa storica;”

fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento; c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, 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; d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata; e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate a	Art. 11, comma 1 Lett. f) sostituire “procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture” con : “procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture” Art. 11, comma 1 lett. g) riformulato come di seguito: i fondi ricevuti dalle Regioni a titolo di fondo
CAPO IV FINANZIAMENTO DELLE CITTA’ METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE Art. 12 <i>(Finanziamento delle città metropolitane)</i>	Art. 12, comma 1 sostituire “istituire” con ”applicare”

1. Il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane è assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai Comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di istituire tributi nelle materie rientranti nelle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera d). 2. Sino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, in materia di aree metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni dei relativi Comuni capoluogo, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni;	Art. 12, comma 2 . Riformulato come di seguito “Sino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, in materia di aree metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni fondamentali dei relativi Comuni capoluogo, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni”;
Art. 13 <i>(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)</i> 1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica. 2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei comuni, per le finalità di cui al comma 1 sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali. 3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, il decreto legislativo di cui al comma 1, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto	Art. 13, comma 1 (determinazione degli oneri a fronti di maggiori risorse), riformulato come di seguito: “Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica previa la loro determinazione specifica.” Art. 13 comma 2 (vedi norma finanziaria art.21) la legge non deve apportare oneri aggiuntivi.

comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici: a) attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite; b) trasferimento, a titolo gratuito, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale. 4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, adottata nell'ambito delle risorse disponibili.	
CAPO V INTERVENTI SPECIALI Art 14 <i>(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)</i> 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	Art. 14, comma 1 lett.c) visto che si dettagliano le finalità può essere utile il richiamo ai diritti alla persona (anche se sono presenti come richiamo nella relazione) 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 e anche, con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale;

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; b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati 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, alla collocazione geografica degli enti e anche, con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale; d) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziare 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.	
CAPO VI COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO Art. 15 <i>(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)</i> 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:	Art. 15, comma 1 lett.b) riformulato come di seguito: b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza ~~economica~~ che di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun Ente locale; Art. 15, comma 1 lett. d) cofinanziamenti progetti UE, riformulato come di seguito: "introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza

a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale; b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza economica che di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun Ente locale; c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni che possono adattare, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni; d) introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema, rispettivamente premiante e sanzionatorio, che porti per i primi anche ad eventuali modificazioni della aliquota di un tributo erariale; per i secondi, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo, e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del decreto	pubblica di un sistema, rispettivamente premiante e sanzionatorio, che porti per i primi ~~anche ad eventuali~~ a modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento fra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; per i secondi, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo, e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti
---	---

legislativo 18 agosto 2000, n. 267.	
Capo VII PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI Art. 16 <i>(Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni)</i> 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) attribuzione ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed Enti locali; b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità; c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti.	
CAPO VIII NORME TRANSITORIE E FINALI Art. 17 <i>(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni)</i> 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria per le Regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 si applicano a regime dopo l'esaurirsi di una fase	Art, 17 Comma 1, lett. b). Non chiaro il richiamo alle sole funzioni fondamentali per i comuni incoerente con la normativa degli altri articoli, e quindi emendamento Lett. c sostituisce può attivare con attiva e in ordine al periodo di attivazione prevedere che esso duri “almeno pari al periodo transitorio”

di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008 al netto delle risorse erogate in via straordinaria ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7; b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile; c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Nel caso in cui in sede di attuazione dei decreti legislativi emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata non superiore al periodo transitorio di cui alla presente lettera. 2. La disciplina transitoria di cui al comma 1 assicura altresì, attraverso la concentrazione e la razionalizzazione dell'utilizzo dei fondi europei, la realizzazione di un piano di interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, in maniera da promuovere misure di sviluppo con riguardo alle infrastrutture nelle aree sottoutilizzate.	Art. 17 Eliminare il comma 2 Aggiungere il seguente comma: “Il Governo si impegna nella predisposizione dei decreti delegati ad operare in piena collaborazione con le Regioni e le Autonomie locali con particolare riferimento alla definizione dei LEA e dei LEP e nella determinazione dei fabbisogni standard.”
Art. 18 (Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali) 1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al	

finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le Regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge; b) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile.	
Art. 19 <i>(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni)</i> 1. I decreti legislativi di cui al comma 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle partecipazioni, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'Economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali; b) definizione con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole Regioni e gli Enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.	
Art. 20 <i>(Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome)</i> 1. Nei limiti consentiti dai rispettivi Statuti speciali, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei	In fase di istruttoria

diritti e doveri da essi derivanti, nonchè all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale. Tengono altresì conto dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali prevedendo anche, in conformità con il diritto comunitario, forme di fiscalità di sviluppo. Possono disciplinare le modalità per l'attribuzione alle Regioni di quote del gettito derivante dalle accise sugli oli minerali in proporzione ai volumi raffinati sul loro territorio, contestualmente all'attribuzione o trasferimento delle eventuali competenze o funzioni spettanti alle medesime Regioni ed ancora non esercitate.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle

condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza: a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della Regione a statuto speciale o Provincia autonoma; b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.	
Art. 21 (Salvaguardia finanziaria) 1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita. 2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che: a) le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo; b) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo assoluto che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.	All'art. 21 comma 1, riformulato come di seguito: “ L’attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita ~~e non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio della Stato e la finanza pubblica nel suo complesso.~~” All'art. 21 dopo il comma 2 aggiungere comma 2 bis .” Per le spese derivanti dall’attuazione del comma 2 dell’articolo 13 si provvede nell’ambito delle disponibilità finanziarie riservate ai comuni”. All'art. 21 eliminare il comma

3. Per le spese derivanti dall'attuazione degli articoli 3 e 4, si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio=	
Art. 22 (Abrogazioni) 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.	

Roma, 17 settembre 2008

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

PROPOSTA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI ATTUAZIONE DELL'ART. 119 DELLA COSTITUZIONE

FEDERALISMO FISCALE

CAPO I

CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Art. 1

(Finalità e contenuti).

1. Il Governo è delegato ad emanare entro 12 mesi dalla entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi aventi per oggetto il riordino dell'ordinamento finanziario di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane, aventi ad oggetto:

- a) i principi e criteri direttivi per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, disciplinando il sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa garantita dalla Costituzione ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, nonché dei principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per le funzioni di cui all'art. 117 , comma 2, lett. m) e della capacità fiscale per le altre funzioni
- b) le regole di coordinamento della finanza di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane in relazione ai vincoli posti dalla Unione Europea e dai trattati internazionali;
- c) i tributi propri delle Regioni e degli enti locali, in relazione alle loro competenze legislative e alle funzioni amministrative loro attribuite;
- d) i caratteri dell'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali;
- e) la distribuzione dei poteri legislativi tra Stato e Regioni in materia di tributi locali;
- f) le regole di assegnazione delle risorse finanziarie statali e regionali a Regioni ed enti locali;
- g) l'entità dei fondi perequativi assegnati a Regioni ed enti locali, i criteri del loro riparto tra i singoli enti, le aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che alimentano tali fondi;
- h) le modalità di coordinamento della normativa introdotta ai sensi del presente articolo con quella prevista dalla legislazione vigente, sia per le Regioni che per gli enti locali;
- i) i termini di entrata in vigore della nuova normativa, in relazione alla assegnazione delle funzioni amministrative a enti o livelli di governo diversi da quelli cui spetta la competenza legislativa;

1) la struttura di finanziamento delle Città Metropolitane e di Roma Capitale.

2. I decreti delegati si attengono ai criteri e principi direttivi di cui ai successivi articoli da 3 a 20.

3. E' istituita la Cabina di Regia cui partecipano rappresentanti del Governo, della Conferenza delle Regioni e delle Autonomie locali per la concertazione dei contenuti dei decreti legislativi oggetto della delega. La Cabina di Regia è altresì luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e anche supporto del riordino dell'ordinamento finanziario di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane.

Art. 2.

(Coordinamento tra la finanza dello Stato e la finanza delle regioni, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli altri enti locali).

1. In relazione al coordinamento della finanza pubblica si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:

a) le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni adottano per la propria politica di bilancio regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

b) la registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province, dei comuni, delle unioni di comuni, delle comunità montane e delle aziende strumentali consolidate nei conti della pubblica amministrazione deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurle, anche in via extracontabile, ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea. I bilanci preventivi devono essere approvati entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.;

c) il coordinamento dinamico delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite alle regioni, alle città metropolitane, alle province e ai comuni viene disciplinato con legge dello Stato; con la stessa legge possono essere stabiliti obiettivi di comparto per le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, in relazione all'andamento della finanza pubblica e nel rispetto degli obiettivi fissati a livello europeo; il relativo disegno di legge è presentato dal Governo alle Camere insieme con il documento di programmazione economico-finanziaria, previa, in sede di Conferenza unificata, di una fase di confronto, e di valutazione congiunta da iniziare entro il mese di aprile e Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6 della legge 131/2003; tale disegno di legge è qualificato come provvedimento collegato alla manovra di bilancio; esso deve essere discusso e approvato dalle Camere entro il 31 ottobre e, comunque, prima dell'approvazione della legge finanziaria; la Relazione accompagnatoria al disegno di legge dovrà, fra l'altro, evidenziare le diverse capacità fiscali per abitante prima e dopo la perequazione in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della

graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale

d) il documento di programmazione economico-finanziaria fissa anche, su base almeno triennale, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi, da attuare attraverso le disposizioni recate dalla legge di coordinamento dinamico di cui alla lettera c);

e) la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale è oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata;

f) l'utilizzo degli avanzi di amministrazione è disciplinato in coerenza con gli obiettivi del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

g) il superamento del sistema della tesoreria unica comporta il versamento dei tributi regionali e locali direttamente agli enti territoriali competenti;

h) sono definiti i meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli obiettivi stabiliti ai sensi della lettera c), con la previsione di sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti, nonché per il mancato rispetto della riclassificazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera b). In particolare, è previsto un sistema di sanzioni efficaci ed effettive a carico degli enti inadempienti e di incentivi in favore degli enti che conseguono gli obiettivi programmati. Le sanzioni possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, o altri provvedimenti nei confronti degli enti inadempienti;

i) al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, possono adattare per gli enti locali del territorio regionale, previa intesa in sede di consiglio delle autonomie locali, ove costituito, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse.

Art. 3.

(Principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario)

1. In relazione al coordinamento del sistema tributario, si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) rispondenza della disciplina dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso a razionalità e coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati e accordi internazionali; esclusione di ogni forma di doppia imposizione;
- b) esclusione, in ogni caso, della deducibilità degli oneri fiscali nell'applicazione di tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo

livello di governo; possibilità di neutralizzare comunque gli effetti finanziari della deducibilità rispetto ai diversi livelli di governo;

- c) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo senza contestuale adozione di misure di compensazione tramite modifica di aliquota o devoluzione di altri tributi;
- d) semplificazione del sistema tributario, tendenziale uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e contenimento dei costi di gestione e degli adempimenti dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti; rispetto, nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi, dei principi contenuti nella legge 27 luglio 2000, n. 212, e successive modificazioni, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente;
- e) efficienza, efficacia e imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni;
- f) in ogni caso le agevolazioni e le riduzioni stabilite autonomamente dalle regioni, dalle città metropolitane, dalle province e dai comuni non possono determinare discriminazioni tra residenti né restrizioni all'esercizio delle libertà economiche all'interno del territorio della Repubblica;
- g) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle fattispecie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato e nei limiti di cui alla lettera a):
 - 1) istituire tributi regionali e locali;
 - 2) determinare le materie nelle quali i comuni, le province e le città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, stabilire tributi locali e introdurre variazioni delle aliquote o agevolazioni;
- h) previsione che, per i tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, le Regioni:
 - 1) possano modificare le basi imponibili solo in diminuzione;
 - 2) possano modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni nonché introdurre speciali agevolazioni, nei limiti massimi stabiliti dalla legge statale;
- i) previsione che, per gli altri tributi istituiti da legge statale, le regioni possano modificare le modalità di computo della base imponibile, nei limiti stabiliti dalla legge statale, e le aliquote; previsione che lo Stato, d'intesa con le regioni, determini livelli uniformi di gettito per le singole regioni, in base ai valori medi dei parametri adottati nelle diverse legislazioni regionali;
- l) previsione che i tributi regionali, anche se necessari al finanziamento delle funzioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, non siano soggetti a vincolo di destinazione;

m) previsione che i comuni, le province e le città metropolitane possano stabilire i tributi propri di cui alla lettera g), numero 2), solo se afferiscono alle materie determinate dalla legge statale o regionale;

n) previsione che la legge statale non possa intervenire, salva intesa, nelle materie assoggettate a imposizione con legge regionale ai sensi della lettera g);

o) previsione che la legge statale possa comunque introdurre tributi locali la cui applicazione è subordinata all'entrata in vigore di una legge regionale ai sensi della lettera g), ovvero, in assenza di questa, ad una delibera del singolo ente locale interessato;

p) revisione e razionalizzazione della disciplina dell'imposta comunale sugli immobili anche in relazione alla riforma del catasto;

q) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria

r) coordinamento della nuova disciplina con quella vigente e introduzione di un regime transitorio.

Art. 4

(Competenza legislativa, regole finanziarie e funzioni amministrative)

1. Le regole di finanziamento di cui al presente Capo si applicano:

a) al finanziamento delle attività su cui attualmente le Regioni a statuto ordinario esercitano la loro potestà legislativa;

b) al finanziamento delle attività che deriveranno dal concreto esercizio dei poteri legislativi nelle materie che i commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione assegnano alla competenza legislativa, concorrente o esclusiva, delle Regioni a statuto ordinario. La disposizione di cui alla presente lettera si applica a decorrere dal 1° gennaio dell'anno all'anno successivo a quello in cui viene definito il trasferimento delle relative funzioni amministrative.

2. Esse si applicano indipendentemente dall'ente o livello di governo al quale sono o saranno affidate le funzioni amministrative associate all'esercizio della potestà legislativa.

3. Con propria legge le Regioni definiscono, per le materie assegnate alla loro competenza legislativa, le regole di finanziamento delle attività amministrative da esse assegnate ad altri livelli di governo.

CAPO II
I RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

Art. 5

(Attività, competenze regionali e mezzi di finanziamento)

1. Ai fini di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni concretamente svolte dalle Regioni, al principio di autonomia tributaria fissato dal secondo comma dell'art. 119 della Costituzione e alle speciali esigenze di cui quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, le attività che le Regioni a statuto ordinario sono chiamate a svolgere e le spese ad esse connesse, sono classificate come:

a) spese riconducibili ad attività assoggettate al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione;

b) spese finanziate con contributi speciali, quali i finanziamenti dell'Unione Europea, i cofinanziamenti nazionali e i contributi finalizzati **agli obiettivi** riconducibili al quinto comma dell'art. 119;

c) spese associate allo svolgimento di funzioni espressione delle materie nella competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, non riconducibili alle disposizioni della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 e del quinto comma dell'art. 119.

2. Gli oneri relativi alle spese di cui al comma 1, lettera a), sono determinati nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza. Sono in ogni caso spese riconducibili ad attività assoggettate al vincolo di cui alla lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione quelle per la sanità e per l'assistenza.

3. Per le attività di cui al comma 1 lettera b), lo Stato concorre al cofinanziamento delle azioni assistite dal bilancio comunitario, nella misura prevista dalle norme comunitarie. Gli interventi, ai sensi del quinto comma dell'art. 119, finanziati con contributi speciali

4). Per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale ed anche dei costi standard.

5. Le aliquote e le basi imponibili uniformi dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), di altri tributi propri regionali da individuare in base al principio di correlazione e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché le quote specifiche del Fondo perequativo di cui all'articolo 8, sono determinate in modo da garantire che in ciascuna regione, alle condizioni così determinate, risultino integralmente finanziate le spese di cui al comma 1, lettera a)

6. Le spese di cui al comma 1 lettera c) sono finanziate con il gettito di tributi propri e di addizionali ai tributi erariali di cui all'art. 6, nonché, ove necessario, con quote specifiche (dedicate) del fondo perequativo.

Art. 6

*(Tributi propri delle Regioni a statuto ordinario,
compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e sistema gestionale)*

1. Alle Regioni a statuto ordinario, fermo restando quanto previsto all'art. 5, sono assegnati tributi propri in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione assegna alla loro competenza esclusiva e concorrente. Sono definite le modalità di ripartizione, gestione e riscossione territoriale dei tributi e compartecipazioni assegnate. La territorializzazione dei tributi deve tener conto:

- a) del luogo di consumo, per quelli aventi quale presupposto i consumi;
- b) della localizzazione dei cespiti, per quelli basati sul patrimonio;
- c) del luogo di prestazione del lavoro, per quelli basati sulla produzione;
- d) della residenza del percettore o del luogo di produzione del reddito, per quelli riferiti ai redditi;

Per tributi propri si intendono:

- a) i tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente e le aliquote riservate sui tributi erariali che l'ordinamento vigente assegna alle Regioni;
- b) il nuovo tributo regionale che risulterà dalla ripartizione tra Stato, Regioni e Comuni dell'aliquota dell'imposta erariale sui redditi personali. L'aliquota assegnata alle Regioni sarà inizialmente computata in base ai criteri di cui all'art. 7;
- c) i nuovi tributi che saranno "assegnati" alle Regioni e i nuovi tributi regionali che saranno istituiti dalle singole Regioni sulle materie imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale, così come individuati dalle norme sul coordinamento del sistema tributario ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione;

2. Sono tributi regionali, ai sensi della lettera a) del comma 1, i seguenti:

- a) imposta regionale sulle attività produttive (IRAP);
- b) addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva;
- c) addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica;
- d) imposta regionale sulla benzina per autotrazione;
- e) tassa di abilitazione all'esercizio professionale;
- f) imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo;
- g) la tassa automobilistica regionale;
- h) la compartecipazione all'accisa sulle benzine;
- i) la compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione;
- j) la tassa per il diritto allo studio universitario;
- k) il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti;

- l) l'IRESA;
- m) tasse di concessione regionale.

1 *bis*. Per i tributi di cui al comma precedente e per gli altri originati da legge statale le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e le modalità di computo della base imponibile, nei limiti massimi previsti dalla legislazione statale.

- 1 *ter*. I decreti delegati dovranno prevedere una serie di flessibilità fiscali articolate su più tributi con una base imponibile stabile e territorialmente uniforme, tale da consentire a tutte le regioni, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di superare, attivando le potenzialità disponibili, il livello di spesa complessivo di cui all'art. 5, comma 1 punto c)
2. Alle Regioni a statuto ordinario è assegnata una compartecipazione al gettito IVA finalizzata ad alimentare il fondo perequativo statale di cui al successivo articoli 8 e 9.
3. Il Governo è delegato ad adottare entro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previa Intesa in Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6 delle legge 131/2003, uno o più decreti delegati con i quali si provvede a disciplinare i seguenti principi e criteri direttivi:
- a) strumenti e meccanismi di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;
 - b) funzioni e composizione paritetica di organismi che assicurino la rappresentanza e il coordinamento dell'attività e delle funzioni a favore dei singoli soggetti titolari dei tributi;
 - c) modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati relativa allo svolgimento delle attività e funzioni derivanti dall'applicazione del presente comma;
 - d) trasparenza, efficienza, economicità e semplificazione dell'azione del centro nell'espletamento delle funzioni.
4. Le Regioni possono istituire mediante trasformazione delle Agenzie Regionali delle Entrate centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli Enti Locali; sono altresì definite con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole Regioni e gli enti locali, le rappresentanze, le modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

Art. 7

(Aliquote dei tributi propri assegnati alle Regioni a statuto ordinario e esercizio dell'autonomia)

1. Le aliquote dei tributi e delle addizionali destinati al finanziamento delle spese di cui al comma 1 lettera a) dell'art. 5 sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento della spesa corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in almeno una Regione. Al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'art. 8.

2. I trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 5 sono soppressi. Il loro importo è sostituito dal gettito derivante dall'aumento delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF o di altri tributi regionali e dalle quote del fondo perequativo di cui all'art. 8. Il nuovo valore delle aliquote è stabilito nella misura sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi.

Art. 8

(Il finanziamento di nuovi compiti e delle funzioni trasferite alle Regioni)

1. Il trasferimento delle funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale, esclusiva e concorrente, che prevedono la prestazione di servizi al cittadino o alle imprese o la erogazione di somme a favore di cittadini, imprese o enti, nonché, il trasferimento di nuove funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, comporta:

- a) la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;
- b) la riduzione delle aliquote dei tributi erariali e il corrispondente aumento dei tributi regionali di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 6;
- c) l'aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che andrà ad alimentare il "fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante" ovvero dell'IRPEF ai sensi del comma 2, dell'art. 7.

2. La somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui alle lettere b) e c) del precedente comma deve essere non inferiore al valore degli stanziamenti di cui alla lettera a) e dovrà comprendere anche un adeguato finanziamento delle funzioni già trasferite e non ancora finanziate, o non finanziate in modo congruo, da concertarsi in Conferenza Stato Regioni.

3. Nelle forme in cui le singole Regioni daranno seguito all'Intesa Stato-Regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lett. a).

4. Di norma, a cadenza, triennale, viene effettuata la verifica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard di cui all'art. 7 comma 1, sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

5. In ogni caso è garantito alle Regioni la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui al comma 1 dell'art. 7.

6. Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più regioni sono individuate le risorse finanziarie necessarie che devono derivare da tributi propri o da compartecipazioni a tributi erariali riferiti al territorio regionale, in conformità all'articolo 119 della Costituzione.

Art. 9

(Entità e riparto del fondo perequativo)

1. Nel bilancio dello Stato è istituito il Fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dalla fiscalità generale e da una parte del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota di cui all'articolo 7, comma 2.

2. Il principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali deve essere applicato 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.

3. Le risorse del Fondo perequativo devono coprire:

a) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui al comma 1, lettere a) e b), dell'articolo 6, calcolate con le modalità di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo 6, e il gettito regionale dei tributi alla stessa destinati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile;

b) le esigenze finanziarie derivanti dal comma 6.

4. La determinazione degli importi spettanti a ciascuna Regione a carico del Fondo perequativo è operata tenendo conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione emanata in attuazione delle lettere m) e p) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, in modo tale da assicurare l'integrale copertura delle spese di cui alle lett. m) e p) al costo standard.

5. Le quote regionali delle compartecipazioni e del Fondo perequativo relative al finanziamento delle funzioni fondamentali sono integralmente distribuite da ciascuna regione ai comuni, alle province e alle città metropolitane del proprio territorio nello stesso esercizio finanziario in cui affluiscono al bilancio della regione, secondo i criteri di cui all'articolo 15, fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, lettera i).

6. Per i trasferimenti statali attualmente destinati al finanziamento delle spese di cui al comma 1 lettera c) dell'art. 6 che vengono soppressi, le quote del fondo perequativo verranno assegnate in base ai seguenti specifici criteri:

- a) le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'art. 7, comma 2 supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo
- b) le Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'art. 7, comma 2 è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre Regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante
- c) una quota del fondo perequativo è attribuita tra le regioni di minore dimensione demografica; tale quota è ripartita in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa; nel computo delle quote spettanti alle singole Regioni, si dovrà fare riferimento a indicatori di capacità fiscale che considerino il gettito dei tributi su una base imponibile effettivamente disponibile e per il cui accertamento, vengano usate tecniche appropriate ed una elevata efficienza amministrativa (gettito potenziale) al netto di maggiori o minori gettiti rispetto ai valori medi o standard nazionali derivante dall'esercizio dell'autonomia tributaria regionale e tenendo presente che gli incrementi annuali di gettito elevati dovuti a efficienza gestionale e/o crescita delle basi imponibili dovuta a efficaci politiche economiche non sono conteggiati nelle risorse da perequare.

7. Le quote del Fondo perequativo risultanti dall'applicazione dei commi 4 e 5 sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.

Art. 10

(Interventi di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione e contributi specifici)

1. Per le spese riconducibili alla lettera b) del comma 1 dell'art. 5, i trasferimenti aventi sufficiente carattere di generalità sono soppressi. I trasferimenti specifici diretti a singole regioni per singole finalità vengono trasferiti, per ragioni di trasparenza informativa, ad uno specifico fondo il cui importo è generato dalla compartecipazione al gettito IVA, mantenendo le proprie finalizzazioni originarie. Eventuali altre risorse per gli interventi di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione entreranno in questo specifico fondo per ragioni di trasparenza informativa.

2. Gli obiettivi e i criteri di utilizzazione, nonché l'entità delle risorse stanziare dallo Stato ai sensi del comma 5 dell'art. 119 della Costituzione sono oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata e disciplinati nel disegno di legge di coordinamento dinamico di cui all'art. 2, comma 1.

Art. 11

(La fase transitoria e l'integrazione con le norme vigenti)

1. I criteri di computo delle quote del Fondo perequativo di cui all'articolo 8 si applicano a regime al termine di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni nel biennio 2006-2007 al netto delle risorse erogate in via straordinaria ai valori determinati con i criteri previsti dal medesimo articolo 8.

2. Per le quote del Fondo perequativo di cui all'articolo 8, l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 8 decorre dall'anno successivo a quello in cui è effettivamente attuato il trasferimento delle funzioni o la determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali di prestazione e delle funzioni fondamentali, con gradualità di applicazione. Per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, l'applicazione del criterio di finanziamento basato sulla spesa storica cessa entro cinque anni. Nel caso in cui in sede di attuazione dei decreti delegati emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità in carico ad alcune Regioni, lo Stato attiva a proprio carico un meccanismo correttivo di natura compensativa di durata almeno pari all'intero periodo transitorio di cui al presente articolo.

3. Con i decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge si provvede alla definizione delle regole, dei tempi e delle modalità della fase di transizione di cui ai commi 1 e 2.

4. Per le materie di cui all'art. 117 della Costituzione, comma 2, lett. m) il sistema dovrà garantire il finanziamento mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile.

5. La fiscalizzazione dei trasferimenti di cui al comma 2, dell'art. 7, per il complesso delle Regioni, è subordinata alla accertata congruità delle risorse per la copertura dello svolgimento delle funzioni.

CAPO III

LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI, I RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO ED ENTI LOCALI NONCHÈ TRA REGIONI ED ENTI LOCALI

Art. 12

(Coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali)

1. La legge statale individua i tributi dei Comuni e delle Province, ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili. Stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale.

2. Ai sensi del presente articolo, i tributi comunali sono i seguenti:

- a) imposta comunale sugli immobili (ICI);
- b) imposta di scopo; imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni;
- c) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP);
- d) tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU);
- e) addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche;
- f) addizionale comunale sul consumo dell'energia elettrica;
- g) addizionale comunale sui diritti di imbarco.

3. Ai sensi del presente articolo, i tributi provinciali sono i seguenti:

- a) imposta provinciale di trascrizione (IPT);
- b) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP);
- c) addizionale provinciale sul consumo dell'energia elettrica;
- d) tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente.

4. Le Regioni nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, di cui all'art. 3, comma 1 lett. d) possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali.

5. Gli enti locali dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, ovvero di introdurre agevolazioni, entro i limiti fissati dalle stesse leggi.

6. Gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti su richiesta di singoli cittadini.

Art. 13

(Finanziamento delle funzioni dei comuni, delle province e delle città metropolitane).

1. L'esercizio delle funzioni attribuite o conferite ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione comporta:

- a) l'attribuzione di tributi ed entrate propri;
- b) l'attribuzione di compartecipazioni al gettito di tributi erariali;
- c) l'attribuzione di addizionali a tributi erariali;
- e) l'attribuzione, ove occorra, di quote dei rispettivi fondi perequativi.

2. L'insieme delle risorse derivanti dalle entrate di cui al comma 1 assicura i mezzi necessari al normale svolgimento delle funzioni fondamentali e al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni ad esse eventualmente riferiti in base alla capacità fiscale e al costo standard.

3. La legge di coordinamento dinamico, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), tiene conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare l'integrale finanziamento dell'esercizio di tali funzioni, ove al finanziamento medesimo non si sia provveduto contestualmente al trasferimento.

Art. 14

(Il potenziamento dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche)

1. Nel riordino e nella razionalizzazione delle disposizioni concernenti la compartecipazione comunale al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e la relativa addizionale, il Governo si attiene ai criteri e principi previsti dalla presente legge nonché, in particolare, a quelli indicati nell'articolo 3 ed ai seguenti:

- a) potenziamento dell'autonomia dei Comuni;
- b) coerenza delle decisioni assunte in sede comunale con quelle desumibili dai provvedimenti statali in materia, anche con riguardo alla situazione dei contribuenti a basso reddito.

Art. 15

(Interventi sui tributi delle amministrazioni provinciali)

1. Nel riordino dei tributi provinciali il Governo si attiene ai criteri e principi previsti dalla presente legge nonché ai seguenti:

- a) possibilità di trasformare l'imposta sulle assicurazioni RCA in imposta provinciale, attribuendo alle Province la facoltà di ridurre o aumentare le aliquote attuali nella misura del 20%;
- b) revisione dell'elenco di cui all'articolo 11, comma 3, anche mediante la devoluzione ad altri livelli di governo di uno o più dei tributi ivi indicati;
- c) possibilità di attribuire alle province una compartecipazione all'IRPEF.

Art. 16

(Entità e riparto del fondo perequativo statale a funzioni amministrative date)

1. Nei bilanci delle Regioni sono istituiti due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni amministrative da loro attualmente svolte.

2. Per i Comuni l'importo del fondo perequativo è fissato inizialmente in misura pari alla differenza tra l'importo dei trasferimenti a favore degli enti locali, sia di parte corrente che di parte capitale, incluso i proventi della compartecipazione al gettito dell'imposta personale sul reddito (come risultano dal bilancio di previsione dello Stato per l'anno xxxx) e il gettito dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito di cui all'art. 11.

3. Per le Province l'importo del fondo perequativo è fissato inizialmente in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti attuali a favore delle Province, al netto dei proventi delle maggiori entrate tributarie che saranno loro eventualmente assegnate.

4. Per i Comuni, la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, avviene:

a) per il finanziamento della spesa corrente in base:

1) a 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 e,

2) a uno schema di perequazione della capacità fiscale.

b) per il finanziamento della spesa in conto capitale, in base a indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in relazione alle dotazioni.

5. La spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione alla popolazione residente, delle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con le tradizionali tecniche statistiche utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti nel triennio 2004-2006. La standardizzazione della spesa dovrà incorporare gli adeguati incentivi diretti a favorire le unioni di comuni e la conduzione associata dei servizi.

6. Le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai gettiti dei tributi definiti dalle leggi statali di cui all'art. 11 comma 1 valutati ad aliquota standard e dalle entrate per tariffe e proventi dei servizi comunali, opportunamente standardizzati. Il 90 per cento delle entrate standardizzate di ciascun comune sono portate in deduzione alla spesa standardizzata dello stesso comune per il computo dell'indicatore di fabbisogno individuale.

7. Il concorso finanziario alle spese d'investimento è commisurato a indicatori di fabbisogno per infrastrutture nei principali settori di intervento degli enti locali. La quota di fondo perequativo da assegnare al sostegno delle spese in conto capitale sarà pari a non più del 20% dell'importo del fondo.

8. Per le Province, la ripartizione del fondo perequativo tra i diversi enti si effettua con criteri analoghi a quelli indicati.

9. Le singole Regioni possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse finanziarie assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale nel primo anno di applicazione della presente legge, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, sulla base dei criteri di cui al comma 5, nonché a definizioni autonome dei fabbisogni di infrastrutture. In mancanza della legge regionale o qualora le disposizioni della legge regionale non siano state adeguatamente concertate con le proprie autonomie, il riparto avviene sulla base dei parametri definiti in attuazione della legge nazionale.

10. Gli uffici statali attuano materialmente il trasferimento delle risorse del fondo perequativo a favore degli enti locali, anche nel caso che le assegnazioni siano definite sulla base di criteri fissati dal legislatore regionale.

Art. 17

(Funzioni degli enti locali: storia, nuove funzioni amministrative e finanziamento)

1. Le attività degli enti locali svolte al 1 gennaio 2008 continuano ad essere finanziate direttamente dal bilancio dello Stato anche se singole attività rientrano in materie assegnate alla competenza legislativa delle Regioni. Il loro finanziamento segue le regole definite negli articoli da 9 a 14 di questo Capo.

2. Le risorse finanziarie e le responsabilità decisionali per lo svolgimento delle attività degli enti locali e delle funzioni amministrative che sono aggiuntivamente attribuite in attuazione dell'art. 118 della Costituzione sono “*di titolarità*” dello Stato o delle Regioni, in relazione alle rispettive competenze legislative.

3. Al finanziamento delle nuove funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato si provvede, al termine di un periodo transitorio di accertamento dell'effettivo costo complessivo delle funzioni trasferite, con l'aumento dell'aliquota dell'addizionale all'imposta sui redditi personali e con l'aumento del fondo perequativo di cui all'art. 14.

4. Al finanziamento delle nuove funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni provvedono le Regioni con proprie risorse, trasferendo agli enti locali parte delle aliquote delle addizionali ai tributi erariali di loro competenza, concorrendo all'incremento del fondo perequativo amministrato dallo Stato di cui all'art. 14 ovvero disponendo autonomamente il proprio concorso finanziario allo svolgimento delle funzioni amministrative degli enti locali sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per il fondo perequativo dello Stato.

5. Se, in una determinata materia, le funzioni amministrative sono distribuite in modo non diffuso o con forti concentrazioni sul territorio nazionale o regionale, lo Stato o le Regioni fissano le quote del fondo perequativo dei singoli enti anche in relazione a specifici indicatori di fabbisogno.

CAPO IV
IL FINANZIAMENTO DI ROMA CAPITALE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Art. 18

1. Ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma deve tenere conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dall'esercizio delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica.

2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei comuni, alla città di Roma, capitale della Repubblica, sono altresì assicurate specifiche quote di tributi erariali, previa determinazione degli oneri derivanti dallo svolgimento delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica.

3. Al finanziamento delle città metropolitane si provvede secondo i principi e criteri direttivi indicati dalla presente legge, previa individuazione delle funzioni alle stesse attribuite.

CAPO V
ADATTAMENTO DELLE NORME FINANZIARIE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE AI VINCOLI POSTI DAI TRATTATI INTERNAZIONALI E SOLIDARIETA' AI TERRITORI A PIU' BASSA CAPACITA' FISCALE

Art. 19.

(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome).

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2.

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri – anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi - rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e - per le regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale - dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà

per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale.

3. Il concorso di cui al comma 1 è attuato, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

Capo VI NORME PROCEDURALI E DI SALVAGUARDIA FINANZIARIA

Art. 20. *(Norme procedurali).*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, sono adottati, nel rispetto del termine ivi previsto, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno, per gli affari regionali e le autonomie locali e per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali. La proposta è formulata tenendo conto dei risultati dei confronti e delle valutazioni compiuti dalla cabina di regia di cui all'articolo 1 comma 3.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Conferenza unificata per l'acquisizione del parere previsto dall'articolo 2, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da esprimere entro trenta giorni dalla ricezione dello schema. Gli schemi medesimi sono quindi trasmessi alle Camere per i pareri delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimere entro trenta giorni dalla ricezione dello schema. Qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini indicati ai commi 1, 3 e 4 del presente articolo o successivamente, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni.

3. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e secondo la

procedura stabilita dal presente articolo, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive.

4. Entro un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 3, secondo la procedura stabilita dai commi 1, e 2 e acquisito, prima dell'invio alle competenti Commissioni parlamentari, il parere del Consiglio di Stato, può essere adottato un decreto legislativo recante il testo unico di coordinamento delle disposizioni contenute nei decreti legislativi di cui ai commi 1 e 3.

Roma, 30 luglio 2008

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

DOCUMENTO SUI PRINCIPI APPLICATIVI DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE

E' necessario, oltre che politicamente significativo, che la Carta Costituzionale venga arricchita da esperienze concrete di piena attuazione delle norme oggi in vigore, a partire da quelle introdotte con la riforma del 2001 (articoli 116, 117 e 119).

Per conseguire un importante risultato nel senso appena delineato si propone un contesto di principi e di contenuti da tradurre in una proposta di legge, quale documento programmatico delle Regioni.

La stabilità della finanza pubblica è raggiungibile attraverso la piena responsabilizzazione dei vari livelli di governo nel conseguimento degli obiettivi delle politiche pattizie, unica modalità da attuare per regolare il rapporto fra Governo centrale ed Autonomie territoriali (p.es. il Patto di Stabilità e crescita, il cui contenuto si deve sostanziare nell'individuazione dei saldi finanziari). La politica dei saldi finanziari passa attraverso il riconoscimento dell'autonomia tributaria e finanziaria alle Regioni e alle Autonomie Locali.

Le Regioni devono assumere il ruolo di coordinamento e di regolazione della finanza territoriale. Regioni e Autonomie Locali provvedono a definire le regole – vincoli a cui le istituzioni del proprio territorio sono tenute per il concreto rispetto dei saldi finanziari, tralasciando la logica del solo sistema sanzionatorio nel caso di scostamento rispetto agli obiettivi prefissati ed introducendo un sistema incentivante per favorire la realizzazione degli obiettivi posti.

Le leggi regionali istituiscono tributi regionali, stabiliscono ambiti di intervento fiscale, fissano i presupposti impositivi e ne individuano i soggetti passivi, purché tali tributi siano connessi al territorio dell'ente impositore (Regioni/Enti locali) e non abbiano gli stessi presupposti impositivi di tributi erariali preesistenti.

In sintesi, il sistema si deve reggere concretamente sul principio della stabilità e dell'unitarietà della finanza pubblica, ma contemporaneamente il contesto del finanziamento degli enti territoriali deve rispettare i principi di autonomia, responsabilità, crescita competitiva, sussidiarietà, coesione - anche tenendo conto delle specificità legate alle Regioni di ridotte dimensioni geografiche - leale collaborazione e cooperazione. In particolare, si ribadiscono, tra gli altri, alcuni principi fondamentali che devono ispirare il sistema tributario regionale:

- a. razionalità, semplificazione e coerenza dei singoli tributi;
- b. equilibrio tra tributi propri, compartecipazioni e addizionali a tributi erariali riferiti al territorio di ciascuna Regione;
- c. assicurazione di costante ed integrale copertura dei costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, 2° comma, lett. m) Cost.;
- d. partecipazione di Regioni ed Enti locali nella definizione delle politiche fiscali, nell'accertamento e nel contrasto all'evasione fiscale;
- e. premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti;
- f. concorso delle Regioni e degli Enti locali alla definizione di entità, criteri di riparto, tipologie e sistemi di cofinanziamento delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma della Costituzione per le finalità dallo stesso previste;
- g. valorizzazione e riconoscimento della sussidiarietà fiscale;
- h. il principio di perequazione dovrà essere applicato in maniera da ridurre in modo adeguato le differenze tra 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.

Assume rilevanza, in proposito, la definizione di regole negoziali fra lo Stato e le Regioni, fra le Regioni e le Autonomie Locali e fra tutti gli enti di governo territoriale che, dalla logica della semplice comunicazione, passi ad un contesto di intese pur riconoscendo allo Stato e alle Regioni, per gli ambiti e le materie di competenza, il ruolo di centri di iniziativa e di soggetti atti ad assumere provvedimenti nel caso la mancata intesa rappresenti uno strumento ostruzionistico per la realizzazione di progetti istituzionali e/o economici.

1. PEREQUAZIONE.

Quale momento di partenza del sistema, attraverso una apposita delega al Governo, è necessario prevedere la determinazione di un fondo perequativo:

- a. per assicurare integralmente il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni previste dall'art. 117, 2° comma, lett. m), della Costituzione sulla base della fissazione del costo standard di ciascun servizio, nel rispetto del principio di eguaglianza;
- b. per ridurre le differenze esistenti circa le capacità fiscali procapite presenti sul territorio nazionale.

L'alimentazione del fondo dovrà essere assicurata dalla compartecipazione ad un grande tributo erariale dinamico e collegato all'evoluzione del PIL.

Si potrebbe meglio specificare la portata della proposta di delega attraverso il seguente schema:

- a. definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione dei relativi costi standard, le regole per i loro aggiornamenti, in modo da assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale del livello essenziale della prestazione e del relativo costo standard;

- b. garanzia della copertura integrale dei livelli essenziali di prestazione di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione;
- c. riduzione delle differenze interregionali nel gettito delle entrate tributarie regionali per abitante destinate al finanziamento delle funzioni non comprese tra quelle “essenziali”;

Il rilievo che hanno le competenze in materia di trasporto pubblico locale per i bilanci delle Regioni nonché la necessità di consentire, su tutto il territorio, un'erogazione del servizio adeguata, impone che si assicurino le risorse finanziarie necessarie sulla base di costi standard di riferimento.

Per le materie di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, il processo di convergenza, dal dato di fabbisogno espresso dalla spesa storica a quello misurato attraverso i costi prestazionali standard, andrà definito con la gradualità necessaria ad assicurarne la sostenibilità.

Anche per le restanti materie il sistema di finanziamento andrà disegnato secondo un percorso di divergenza dal criterio della spesa storica. Tale percorso dovrà essere compiutamente realizzato in un periodo temporale di 5 anni. Decorsi i cinque anni, qualora lo Stato verificasse la necessità di garantire un periodo di tempo più ampio ad alcune Regioni per la conclusione di tale percorso, tale esigenza va assicurata con risorse dello Stato per il tempo ritenuto necessario.

2. AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI

Il disegno di legge delega deve partire dalla seguente considerazione: propedeutica alla realizzazione del federalismo è la verifica congiunta del rapporto tra competenza (e non solo quelle trasferite) e relativo finanziamento per misurare l'adeguatezza rispetto alla allocazione delle responsabilità nei diversi livelli istituzionali, nonché per valutare la congruità complessiva delle risorse con il duplice obiettivo di costituire un Fondo unico nel quale far confluire tutte le risorse di competenza regionale ai sensi del Titolo V della Costituzione ad eccezione di quelle per il riequilibrio territoriale e di eliminare le sovrapposizioni organizzative e amministrative corrispondenti.

Mediante lo strumento, anche in questo caso, della delega al Governo, qualsiasi riforma nel senso indicato dalla riscrittura del Titolo V della Costituzione non può non interessare la realizzazione di un compiuto federalismo fiscale che possa assicurare l'attribuzione alle Regioni e agli Enti Locali del gettito di tributi i cui presupposti siano comuni sul territorio nazionale ma possano caratterizzarsi per la flessibilità della base imponibile e della corrispondente capacità impositiva dei medesimi enti. A questa caratterizzazione deve obbligatoriamente fare da corollario, accanto ai tributi propri, l'attribuzione di quote certe di compartecipazione ai grandi tributi erariali, i cui gettiti risultino meno sperequati sul territorio, la individuazione di addizionali e sovrimposte ai medesimi tributi erariali e la determinazione del limite massimo di manovrabilità delle aliquote da parte degli enti territoriali. Contestualmente si dovrà procedere alla definizione dei criteri di ripartizione del gettito in relazione al luogo dei consumi per le imposizioni di natura indiretta, della localizzazione dei beni per l'imposizione sul patrimonio, per il luogo della prestazione lavorativa per le imposte sulla produzione e per la residenza del percettore per le imposte riferite ai redditi.

A fianco di questi capisaldi di federalismo fiscale è opportuno che il processo di riforma consenta agli Enti che applicano la sussidiarietà fiscale e che nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione economica e finanziaria dimostrino comportamenti virtuosi ed efficienti, ulteriori forme di flessibilità e autonomia, anche a carattere sperimentale, in presenza di taluni elementi caratterizzanti ovvero di dinamiche virtuose (adozione di rating e relative classificazioni; capacità di interazione e concorso risorse pubblico-privato e relativa incidenza sulle manovre di bilancio; introduzione di misure innovative per il conseguimento degli obblighi comunitari e in generale di razionalizzazione della spesa pubblica dal parte del complesso delle amministrazioni facenti capo al sistema pubblico di ogni Regione; concorso al contrasto all'evasione fiscale e aumento della base imponibile a livello territoriale; altre iniziative e strumenti, anche a carattere innovativo, destinate a migliorare il rapporto con il contribuente).

Fondamentalmente sono da attribuire alle Regioni e agli Enti locali:

- a. Compartecipazioni, addizionali e sovrimposte ai tributi erariali. Per tale fattispecie di finanziamento si definiscono i criteri di territorializzazione dei gettiti, mentre i decreti delegati dovranno stabilire i limiti di manovrabilità delle aliquote, salvaguardando, in capo alle Regioni, almeno l'attuale flessibilità fiscale;
- b. Tributi applicati sull'intero territorio nazionale, il cui gettito, tuttavia, è attribuito alle Regioni e agli Enti locali.
- c. Altri tributi propri che non si sovrappongano nei presupposti ai tributi erariali.

È necessario garantire la pari dignità dell'entrate tributarie regionali rispetto a quelle erariali; in tal

senso occorre che i provvedimenti statali influenti sul gettito delle entrate tributarie proprie o compartecipate siano accompagnate dall'Intesa preventiva, dall'indicazione degli effetti per ogni singola Regione e dalla copertura con entrate compensative di natura tributaria che salvaguardino gli spazi di autonomia fiscale delle Regioni. Al contempo occorre pervenire al definitivo superamento della tesoreria unica e quindi al versamento dei tributi regionali direttamente in capo alle Regioni. In attesa di questo è necessario assicurare la coincidenza temporale fra l'incasso dei tributi e il loro riversamento in favore delle Regioni.

Infine, riguardo alla spesa di investimento, è necessaria la conferma, quale livello di partenza, dell'attuale potenzialità espressa dalle Regioni attraverso le risorse ordinarie e la loro capacità d'indebitamento.

3. FINANZA DEGLI ENTI LOCALI.

E', inoltre, opportuno riaffermare il ruolo delle Regioni nel coordinamento del sistema della finanza locale che trova ulteriore affermazione nel conferimento pieno della funzione di garanzia degli equilibri della finanza pubblica decentrata nell'ambito regionale, con particolare riguardo agli obiettivi del Patto di stabilità interno e prevedere che la Regione svolga un ruolo attivo anche nei rapporti finanziari tra Stato ed Enti locali. Inizialmente il fondo perequativo per le funzioni degli Enti locali potrà essere fissato in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti a favore dei medesimi Enti locali come risultanti dal bilancio dello Stato per un anno di riferimento (da concordare) e le risorse vengano distribuite in base a distinti criteri che possano garantire, anche in tal caso, la solidarietà tra gli enti e la premialità.

4. AMMINISTRAZIONE DELLA FISCALITA' REGIONALE

Partendo dall'assunto che non può realizzarsi un compiuto federalismo fiscale in assenza di strutture amministrative che possano supportare il governo della materia tributaria, senza voler riproporre duplicazioni di strutture esistenti ma facendo riferimento al capovolgimento della modalità di attribuzione delle entrate fiscali, individuata ai paragrafi precedenti, è necessario prevedere flessibili organismi a livello territoriale su scala regionale, sotto la responsabilità della Regione competente per territorio. In tal senso, in ossequio al principio di semplificazione, efficienza, economicità e unitarietà della gestione, il disegno di legge delega dovrebbe prevedere la trasformazione delle Agenzie regionali delle entrate in Centri di servizio per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli Enti locali.

5. REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME

L'attuazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione non coinvolge direttamente le autonomie speciali se non nei termini stabiliti dall'art. 10 della Legge costituzionale n.3/2001 e dei principi fondamentali dell'ordinamento. Tali principi, per le Regioni a Statuto Speciale si attuano in coerenza e nei modi stabiliti dai rispettivi Statuti Speciali e dalle relative norme di attuazione.

Il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali deve essere coerente con il complesso dei poteri e delle funzioni loro riconosciute nonché con le peculiarità delle singole situazioni che ne caratterizzano i rispettivi territori. Pertanto anche l'attuazione dei predetti principi fondamentali va realizzata nel quadro dell'autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale che è e rimane disciplinata dai rispettivi Statuti speciali, dalle relative norme di attuazione e dalle loro modificazioni, definite secondo le procedure previste dagli Statuti medesimi.

L'attuazione del principio solidarietà e la conseguente partecipazione alla perequazione, disciplinata dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione, deve tener conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano specifici territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto.

Va assicurata piena attuazione all'autonomia fiscale delle autonomie speciali, già prevista dagli Statuti, sulla base di principi stabiliti da specifiche norme di attuazione statutaria.

Vanno emanate norme di attuazione statutaria che disciplinino le necessarie ed adeguate forme di coordinamento tra il nuovo sistema della finanza pubblica complessiva, anche per quanto riguarda il patto di stabilità interno, e l'ordinamento finanziario delle singole autonomie speciali, dando attuazione anche alle specifiche previsioni della legge finanziaria dello Stato per l'anno 2007.

Roma, 7 febbraio 2007

PREAMBOLO UNITARIO

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni ribadiscono la necessità di dare piena e rapida attuazione all'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale.

L'ANCI, l'UPI e la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sono pienamente consapevoli della rilevante importanza di procedere all'adeguamento dell'assetto istituzionale del Paese al quadro costituzionale rinnovato.

Nel corso delle legislature succedutesi e con i diversi Governi, le Autonomie territoriali hanno assunto, congiuntamente ed autonomamente, iniziative ed atti tesi a sostenere l'attuazione della revisione costituzionale del 2001, oltreché a dare completamento al riassetto in senso federale della Repubblica. Hanno costantemente sottolineato l'esigenza di garantire che le iniziative normative adottate si inserissero armonicamente in un disegno complessivo di rafforzamento delle Istituzioni e della loro capacità decisionale, attuando un processo di riforma riguardante: l'attribuzione e il decentramento dei compiti e dei poteri propri di ciascun livello di governo; la semplificazione dell'amministrazione pubblica; l'assegnazione dell'autonomia finanziaria e tributaria ai territori; la riforma del sistema di concertazione; l'istituzione del Senato delle autonomie territoriali.

Ribadiscono, ancora una volta, che l'attuazione di un disegno armonico e complessivo del riassetto istituzionale costituisce condizione per far sì che l'assetto di federalismo fiscale non si risolva in un aggravio di costi, di competenze ed oneri per le Regioni e per le Autonomie territoriali, con gravi ripercussioni sul soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e sulla realizzazione dei principi di solidarietà e coesione sociale.

ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni non possono che rinnovare un vibrante appello al Governo e al Parlamento, affinché si pervenga rapidamente sia all'approvazione del sistema di federalismo fiscale che parallelamente all'attuazione del federalismo istituzionale. Invitano, inoltre, il Governo e il Parlamento a procedere al completamento del disegno costituzionale.

Auspicano, infine, che il dibattito fra le forze politiche sia finalizzato alla costruzione del più ampio consenso, considerato il carattere "costituzionale" dei provvedimenti normativi relativi alle riforme istituzionali, e che tale condivisione si realizzi attraverso un confronto aperto e approfondito all'interno del Parlamento e con uno scambio costante con le Istituzioni territoriali.

In relazione al metodo sin qui adottato in ordine alla proposta di attuazione del federalismo fiscale, Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni sottolineano unitariamente quanto segue;

1. Il disegno di legge delega e i decreti delegati devono trovare la piena e convinca adesione da parte di tutti i livelli istituzionali, condivisione che deve rappresentare obiettivo di tutti, costituendo un vincolo sostanziale, indispensabile per evitare l'avvio di un federalismo conflittuale dannoso per il Paese.
2. Va ripreso il confronto nel merito, con i necessari approfondimenti, condizione essenziale per esprimere una valutazione compiuta sul disegno di legge e i successivi decreti delegati.
3. Vanno, quindi, concordate modalità e tempi per approfondire la discussione su parti rilevanti e significative del disegno di legge delega, già oggetto di richiesta di correzione da parte delle Regioni e delle Autonomie territoriali, e dei successivi decreti delegati. Queste decisioni devono vedere impegnati tutti i soggetti interessati, al fine di ottenere indicazioni e risposte certe e soddisfacenti.

In relazione ai contenuti del disegno di legge delega puntualizzano quanto segue:

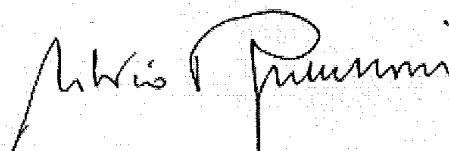
1. Ampia e piena condivisione degli obiettivi generali di autonomia e di responsabilità che il modello di federalismo fiscale intende perseguire, declinati nei principi di pieno finanziamento dei diritti fondamentali in tutto il paese, di semplificazione degli adempimenti fiscali, di flessibilità e di manovrabilità impositiva, di superamento della spesa storica, di correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate; di premialità

dei comportamenti virtuosi, di coordinamento interistituzionale dei processi di finanza pubblica.

2. Necessità di definire un quadro chiaro e condiviso della ripartizione delle risorse finanziarie, con l'individuazione per ogni livello istituzionale delle funzioni e delle relative fonti di finanziamento, anche attraverso la stesura e l'approvazione di un documento tecnico allegato al provvedimento contenente l'indicazione delle grandezze finanziarie per ciascun livello di governo.
3. Necessità di concordare più dettagliatamente garanzie, modalità e tempi che regolino l'attuazione del nuovo assetto finanziario e fiscale.
4. Opportunità di integrare la proposta di federalismo fiscale con la nuova disciplina, altrettanto rilevante, riguardante le procedure sulle regole annuali di stabilità finanziaria, al fine di dare ulteriore concretezza ai principi di autonomia e di responsabilità di tutti i livelli di governo e di garantire efficienza nella gestione finanziaria, tendendo conto dei risultati raggiunti dagli enti.

Il Governo e il Presidente dell'ANCI convengono quanto segue:

- Integrazione dell'ICI rurale 2007 già finanziata nel bilancio di assestamento dello Stato 2008 (585 milioni di euro).
- Rideterminazione, con articolo nel decreto legge all'esame del CdM del 3/10/2008, della quota convenzionale di competenza dell'ICI rurale 2008 in attuazione del disposto della legge Finanziaria 2008 e dunque senza oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico (700 milioni circa).
- Interessi passivi a carico dello Stato fino ad un massimo di 6 milioni di euro sulle anticipazioni di tesoreria per l'ICI rurale 2008.
- Proroga dei termini relativi all'art. 2, comma 28 della legge 244/2007 (consorzi, unioni di comuni e gestioni associate di funzioni) e salvataggio degli atti relativi.
- L'integrazione della quota di competenza ICI 2008, prima casa, viene quantificata in euro 260 milioni e viene finanziata attraverso riduzione di altre voci di spesa pubblica.
- Il Presidente del Consiglio valuterà con l'ANCI le risultanze dei lavori del tavolo istituito presso la conferenza Stato-Città per la verifica dei risultati dei bilanci comunali.



Roma, 2 ottobre 2008

**SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE
“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: DELEGA
AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”.**

25 settembre 2008

CONSIDERAZIONI GENERALI

I Comuni e le Città metropolitane ribadiscono la necessità di dare piena e rapida attuazione all’articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale, al fine di adeguare l’assetto istituzionale del Paese al quadro costituzionale rinnovato.

Nel corso delle legislature succedutesi e con i diversi Governi, l’ANCI ha assunto iniziative ed atti tesi a sostenere l’attuazione della revisione costituzionale del 2001, oltreché a dare completamento al riassetto in senso federale della Repubblica. Ha costantemente sottolineato l’esigenza di garantire che le iniziative normative adottate si inserissero armonicamente in un disegno complessivo di rafforzamento delle Istituzioni e della loro capacità decisionale, attuando un processo di riforma riguardante: l’attribuzione e il decentramento dei compiti e dei poteri propri di ciascun livello di governo; la semplificazione dell’amministrazione pubblica; l’assegnazione dell’autonomia finanziaria e tributaria ai territori; la riforma del sistema di concertazione; l’istituzione del Senato delle autonomie territoriali.

Sottolinea, inoltre, che l’attuazione di un disegno armonico e complessivo del riassetto istituzionale costituisce condizione per far sì che l’assetto di federalismo fiscale non si risolva in un aggravio di costi, di competenze ed oneri per le Autonomie territoriali, con gravi ripercussioni sul soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e sulla realizzazione dei principi di solidarietà e coesione sociale.

L’ ANCI chiede che congiuntamente all’esame della proposta sul federalismo fiscale si passi all’esame della proposta sul federalismo istituzionale, essenziale per una valutazione compiuta dell’assetto politico istituzionale che l’iniziativa di riforma dovrebbe delineare. Proposta di riassetto istituzionale, peraltro, su cui il sistema dei Comuni punta per una compiuta valorizzazione dell’istituzione comunale, quale base unitaria del sistema amministrativo del Paese, anche attraverso l’applicazione del principio

di differenziazione e di adeguatezza, accompagnata da un percorso volto al sostegno dell'associazionismo fra i Comuni di minor dimensione demografica, puntando sul modello unico delle Unioni di Comuni.

Auspica che il confronto in atto porti a quelle correzioni necessarie per giungere all'adesione da parte di tutti i livelli istituzionali, condivisione che deve rappresentare obiettivo di tutti, costituendo un vincolo sostanziale, indispensabile per evitare l'avvio di un federalismo conflittuale dannoso per il Paese.

L'ANCI auspica, inoltre, che il dibattito fra le forze politiche sia finalizzato alla costruzione del più consenso, considerato il carattere "costituzionale" dei provvedimenti normativi relativi alle riforme istituzionali, e che tale condivisione si realizzi attraverso un confronto aperto e approfondito all'interno del Parlamento e con uno scambio costante con le Istituzioni territoriali.

OSSERVAZIONI SULLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA RECANTE

"ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: DELEGA AL

GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE".

Dall'inizio della XVI legislatura, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani ha avviato con determinazione una iniziativa tesa a sollecitare Parlamento e Governo sui temi delle riforme istituzionali.

Il confronto avviatosi da alcuni mesi sullo schema di disegno di legge in tema di federalismo fiscale evidenzia la volontà di collaborare nella stesura di una proposta che sia condivisibile da tutti i livelli di governo, anche se ancora non si è giunti alla delineazione di un sistema di distribuzione delle risorse finanziarie equilibrato e soprattutto che tenga conto dell'esigenza di assegnare ai Comuni le risorse necessarie per garantire il finanziamento dei servizi ai cittadini. Si evidenzia, inoltre, che i principi basilari di autonomia e di responsabilità del modello di federalismo fiscale non risultano declinati adeguatamente per quanto riguarda i Comuni, anzi nelle versioni del testo sin qui presentate si è registrato un arretramento rispetto all'assegnazione di una vera autonomia tributaria comunale.

L'ANCI valuta favorevolmente i principi di autonomia e di responsabilità, ispiratori del disegno di

legge delega, che trovano declinazione nei vari principi contenuti nel provvedimento: i principi di solidarietà e di coesione sociale coniugati con l'obiettivo graduale del superamento della spesa storica; i principi di autonomia e di responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo; il principio della tendenziale correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e amministrativa; il principio di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria nella gestione finanziaria ed economica; il principio di flessibilità e manovrabilità fiscale; il principio di territorialità dell'imposta; il principio della tendenziale corrispondenza fra autonomia impositiva ed autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte delle Regioni e degli Enti locali anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza; il principio di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e la previsione di una nuova sede di concertazione e di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò detto, l'ANCI ribadisce, come già fatto nelle sedi istituzionali e deliberato dai propri organi associativi, la necessità di definire un quadro più chiaro e dettagliato della ripartizione delle risorse finanziarie, con l'individuazione per ogni livello istituzionale delle funzioni e delle relative fonti di finanziamento, anche attraverso la stesura e l'approvazione di un documento tecnico allegato al provvedimento contenente l'indicazione delle grandezze finanziarie per ciascun livello di governo.

L'ANCI ribadisce con la massima determinazione la necessità di apportare alcune significative ed irrinunciabili correzioni ed integrazioni al testo, come indicate negli emendamenti proposti, in ordine a tali profili.

Incertezza delle spese relative alle funzioni da finanziare.

Uno dei principi cardine del modello di federalismo fiscale proposto è rappresentato dall'individuazione delle funzioni (o delle materie) a cui collegare apposite regole di finanziamento, anche differenziate in ordine alla modalità di determinazione della copertura e in ordine alla tipologia delle entrate. Tale previsione risulta disciplinata in modo dettagliato per le Regioni, sia per quanto riguarda le materie le cui spese vengono finanziate, sia in ordine alle modalità di finanziamento. La disciplina riguardante i Comuni e le Città metropolitane risulta invece assai lacunosa: manca l'indicazione delle funzioni o materie rispetto a cui poi parametrare i relativi finanziamenti. Tale precisazione è condizione basilare per avere certezza in ordine alle spese da finanziare; per stabilire per quali funzioni o materie, in base a quanto stabilito nell'articolo 2, comma 2, let. c), punto 1, è

necessario garantire la copertura del fabbisogno standard ; per calcolare le risorse necessarie al finanziamento , per stabilire la tipologia delle entrate.

Incertezza relativa alle fonti di finanziamento.

La mancata individuazione delle funzioni o materie, le cui spese vanno finanziate, fa sì che il generico riferimento ad una vasta tipologia di entrate non risulta connesso alle relative spese da finanziarie, e soprattutto risulta carente in ordine al tasso di autonomia impositiva e fiscale riconosciuta ai Comuni e alle Città metropolitane, mancando il riferimento ad uno o più tributi propri autonomi, legati alla responsabilità amministrativa. Tributi autonomi da cui far discendere la facoltà per l'ente di introdurre agevolazioni, modifiche alle modalità di calcolo delle basi imponibili, in attuazione di un vero decentramento tributario. Tributi che siano capaci di produrre un gettito significativo, legato ai territori e sufficientemente indipendente da politiche fiscali eteronome. Tributi, inoltre, che dovrebbe connotare le specificità funzionali dei Comuni e delle Città metropolitane, prevalentemente indirizzate alla valorizzazione delle politiche urbane e del territorio.

Incertezza relativa ai meccanismi della perequazione.

La proposta prefigura un sistema di perequazione che desta forti preoccupazioni. Esso sembrerebbe congelare gli attuali Fondi previsti nel bilancio statale, di parte corrente e di parte capitale, per il finanziamento delle funzioni comunali e provinciali, trasformandoli in fondi regionali che poi, in base ad una ripartizione effettuata a livello statale sono distribuiti dalle stesse Regioni a Comuni e Province. Tale sistema attribuisce un peso finanziario troppo sostenuto al finanziamento perequativo, che invece dovrebbe avere una funzione residuale; assegna un ruolo alle Regioni che, a parte le considerazioni in ordine ad un appesantimento delle procedure di finanziamento, preoccupa fortemente, in quanto il richiamo all'attivazione dell'intervento sostitutivo statale in caso di mancato trasferimento regionale entro il termine, mette in moto una procedura amministrativa, anche assai lunga, che può determinare gravissime ripercussioni sulla cassa degli enti locali e sulla possibilità di rispettare le regole di stabilità finanziaria.

Incertezza sulla disciplina relativa al Patto di Stabilità.

E' necessaria una correzione dell'articolo 15: si condivide la soluzione di un Patto per Comparti con regole nazionali, integrate eventualmente da accordi in sede regionale sulla base di criteri stabiliti nella Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, individuando forme e garanzie di codecisione, ferma restando la previsione di meccanismi di premialità e di utilizzo degli obiettivi positivi nell'anno

successivo.

Incertezza sul coordinamento della fase di attuazione del federalismo fiscale.

La disciplina contenuta negli articoli 3 e 4, pur rappresentando un significativo passo in avanti nella governance del sistema finanziario pubblico, appare non offrire tutte le garanzie in relazione alla sede di coordinamento della fase transitoria e della fase a regime. La previsione secondo cui la Commissione paritetica conclude i suoi lavori dopo l'emanazione del primo decreto legislativo potrebbe configurare il venir meno di una regia condivisa fra i livelli istituzionali, anche in considerazione degli ulteriori processi di decentramento delle funzioni amministrative e quindi delle relative risorse finanziarie. Tale preoccupazione si aggrava in considerazione del fatto che non si prevede in modo chiaro che la Conferenza per il coordinamento delle finanze pubbliche subentri alla Commissione paritetica anche in relazione a questi importanti compiti.

PROPOSTE EMENDATIVE

Art. 4, comma 1, aggiungere la seguente lettera: x “ la Conferenza prosegue, in sede tecnica, i lavori della Commissione di cui all'articolo 3 ai fini dell'elaborazione dei decreti legislativi”.

E' opportuno specificare che permane una sede di elaborazione e supporto alla fase di predisposizione dei decreti legislativi.

Art. 4, comma 1, aggiungere la seguente lettera: x)”in attuazione del principio stabilito dall'articolo 2, comma 2, let. aa) della presente legge, la Conferenza definisce gli indirizzi generali in materia di politica dei redditi da lavoro pubblico e di gestione del personale, al fine di favorirne l'efficienza e la produttività”.

Si ritiene opportuno dare evidenza al nesso tra autonomia impositiva ed autonomia gestionale relativa in particolare alle politiche per il personale, una delle voci più rilevanti che connotano l'autonomia di spesa.

Art. 4, comma 1, let. a) aggiungere dopo la parola “comparto” il periodo “anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento”;

Art. 4, comma 1, let. c) aggiungere dopo le parole “lettera d)” parole “ e di cui all’articolo 11 , comma 1”.

Appare opportuno specificare, così come previsto per le Regioni, che la Conferenza accerta la congruità delle risorse destinate alla perequazione delle funzioni locali.

L’articolo 9 andrebbe così integralmente riformulato:

Art. 9

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province)

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento delle funzioni locali alle diverse caratteristiche degli enti, ai principi costituzionali di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, nonché al principio di autonomia e di semplificazione tributaria, i decreti legislativi di cui all’articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi :
 - a) classificazione delle spese relative alle funzioni dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, in:
 1. spese riconducibili alle funzioni fondamentali come individuate ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, let. p) della Costituzione; in esse rientrano quelle storicamente svolte, connaturate alle caratteristiche proprie dell’ente ed essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari della comunità di riferimento, vi rientrano quelle per i servizi alla persona, all’infanzia e alla famiglia, tutela e valorizzazione del territorio, ambiente e qualità urbana, sicurezza e decoro urbano e polizia locale, sviluppo economico;
 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’art.14;
 - b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alle funzioni fondamentali sono determinate sulla base del fabbisogno standard calcolato in base alla capacità fiscale e alla spesa standard, tenendo conto di una media dei saldi di bilancio relativa al quinquennio precedente al fine di premiare i risultati positivi, e delle caratteristiche demografiche, territoriali e socioeconomiche;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese relative alle funzioni fondamentali di cui alla lettera a), numero 1, primo comma, sono finanziate dal gettito della compartecipazione e dell'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dalla perequazione, in modo da garantire il finanziamento integrale delle funzioni;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2, primo comma sono finanziate con il gettito dei tributi propri, da quote della compartecipazione erariale e regionale e dal fondo perequativo;

e) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1 e 2, ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi;

f) definizione delle modalità per tener conto del conferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento.

La riformulazione dell'intera disposizione risponde principalmente all'esigenza di declinare maggiormente il riferimento alle funzioni fondamentali; declinazione che appare condizione basilare per dare concretezza ed effettività a uno dei principi cardine dello schema di disegno di legge, ossia il principio della responsabilizzazione finanziaria dell'ente locale, che vuol dire individuare in modo chiaro e certo le funzioni esercitate e quindi da finanziare, collegandole con una fonte tributaria il più possibile autonoma, stabile, manovrabile e trasparente nei confronti della comunità dei cittadini. Si propone infatti che il finanziamento delle funzioni fondamentali sia garantito da un paniere articolato di entrate costituito da compartecipazione e da tributi propri e derivati.

Sul piano strettamente istituzionale ed ordinamentale, l'inveramento dell'autonomia di entrata e di spesa, sfera di autonomia costituzionalmente protetta per ciascun livello istituzionale, significa assetto di norme che garantiscano certezza, stabilità, possibilità di programmare attraverso risorse finanziarie il più possibile autonome. Autonomia che deve tradursi in un sistema finanza locale certamente non più di derivazione statale, ma egualmente non di derivazione regionale. La scelta operata nel testo di fare riferimento alle funzioni fondamentali, prevedendo per esse garanzie specifiche ai fini di un'integrale finanziamento, anche attraverso le risorse perequative, richiede, così come operato per le funzioni

regionali implicate nel vincolo della let. m), l'indicazione di macro aree o settori organici e ciò per più ordine di ragioni:

1.sul piano generale ed in attesa di conoscere le proposte che si auspica procedano parallelamente in materia di federalismo e di riassetto istituzionale, si ritiene che così come per le Regioni, per cui si fa riferimento alla lettera m), materia trasversale analoga alla lettera p), con la previsione di un regime finanziario "più garantito" per alcune materie concorrenti quali sanità, istruzione, assistenza e trasporto, così e sulla base della medesima costruzione teorica si ritiene che l'utilità e la valenza della scelta operata nello schema di disegno di legge di far riferimento alle funzioni fondamentali debba necessariamente integrarsi con un'esemplificazione di settori, che sebbene anche rientranti in materie concorrenti o residuali, connotano la nozione di funzione fondamentale.

2. Tale richiesta è del tutto in linea con la classificazione, indicata nello schema di ddl, delle spese riguardanti le funzioni comunali, distinguendo fra funzioni fondamentali ed altre funzioni; classificazione opportuna ai fini del successivo calcolo del fabbisogno o spesa standard e ai fini perequativi, e rispondente all'esigenza di distinguere il regime di finanziamento e le garanzie connesse fra le due tipologie di funzioni.

Pertanto, si fa presente che senza un richiamo a settori di interesse che esplicitino le funzioni fondamentali, di fatto risulterebbe difficile o impossibile quantificare le spese da finanziare ed individuare le relative entrate. Si aggiunge inoltre che il riferimento per le Regioni alla sanità, istruzione ed assistenza, oltreché al trasporto pubblico locale, assicura una garanzia di copertura finanziaria che di fatto interessa quasi il cento per cento del bilancio regionale; la stessa finalità dovrebbe assicurare il riferimento alle funzioni fondamentali a cui andrebbe associata una garanzia di finanziamento stabile, integrale ed autonomo.

3. Ancora si sottolinea che l'eventuale totale rinvio ad altri provvedimenti normativi per la definizione di un parametro certamente necessario per l'effettività della disciplina contenuta nel provvedimento in materia di federalismo fiscale configurerebbe l'entrata in vigore di una disposizione legislativa condizionata sospensivamente all'approvazione di disposizione contenuta in altro provvedimento.

L'articolo 10 andrebbe così integralmente riformulato:

Art.10

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi e alle partecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province e alla loro autonomia tributaria)

1.I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento alle entrate e all'autonomia tributaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) disciplina da parte della legge statale dei tributi propri dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province per il finanziamento delle rispettive funzioni; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce le aliquote valide per tutto il territorio nazionale;
- b) attribuzione di compartecipazioni ed addizionali ai tributi erariali e regionali;
- c) individuazione, oltre alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, di un paniere di tributi propri di Comuni, di Città metropolitane e di Province che sia il risultato dell'attribuzione di tributi o parti di tributi erariali già esistenti, di addizionali, di tributi di nuova istituzione, con garanzia di un'adeguata flessibilità, al fine di conseguire il finanziamento delle relative funzioni unitamente alle risorse derivanti dal fondo perequativo;
- d) disciplina di un tributo proprio comunale che valorizzando l'autonomia tributaria attribuisca all'ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero a finanziare oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;
- e) disciplina di un tributo proprio provinciale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi istituzionali;
- f) previsione di forme premiali per favorire le gestioni associate attraverso le Unioni di Comuni;
- g) le Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi locali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;
- h) gli Enti locali entro i limiti fissati dalla legge dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti, di introdurre agevolazioni, nonché di modificare le modalità di computo dalle basi imponibili;
- i) attribuire compartecipazioni ed addizionali ai tributi erariali e regionali, in misura e proporzioni differenziate a seconda della dimensione demografica dei Comuni, assegnando una quota

maggiore di compartecipazione ai Comuni di minor dimensione demografica, in considerazione della ridotta capacità delle basi imponibili disponibili;

- 1) gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Si valuta opportuno proporre la suindicata riformulazione della disposizione che in sintesi sviluppa alcuni rilevanti principi:

1. massima valorizzazione dell'autonomia impositiva locale. Pertanto la riformulazione del comma 1, let.c) è finalizzata a garantire che l'autonomia tributaria possa articolarsi in un paniere di tributi costituito sia da tributi erariali o parti di tributi esistenti, sia dall'attribuzione di tributi con devoluzione di un grado più ampio di autonomia tributari sia dall'istituzione di nuovi tributi.
2. far sì che il disegno di federalismo fiscale ponga le condizioni per avviare un processo di modernizzazione del sistema istituzionale ed amministrativo e di sviluppo dell'intero Paese;.
3. tradurre sul piano ordinamentale e finanziario la complessità del mondo dei Comuni, al fine di valorizzare le caratteristiche e le identità dell'intero sistema amministrativo locale, modulando l'autonomia finanziaria e differenziandola a seconda delle situazioni territoriali, economico e sociali;
4. introdurre regole fiscali e finanziarie che stimolino la gestione associata delle funzioni comunali, attraverso la previsione di un unico modello associativo intercomunale, nella forma delle Unioni di Comuni;
5. dare attuazione ai principi di razionalizzazione e semplificazione istituzionale e contenimento finanziario.

L'articolo 11 è sostituito dal seguente

Art. 11

(Principi e criteri direttivi relativi all'entità e al riparto dei fondi perequativi dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) definizione delle modalità per cui per le Province, per le Città metropolitane e per i Comuni la ripartizione degli stanziamenti tra i singoli enti avviene in base a criteri ed indici a carattere nazionale, stabiliti per ciascun Comparto, che tengano conto di:
 1. uno o più indicatori per calcolare la spesa corrente standardizzata determinati sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, sociali e produttive e calcolato per i Comuni anche sulla base di classi demografiche ed aree geografiche. Il peso delle caratteristiche individuali delle classi di enti o dei singoli enti è determinato con tecniche statistiche, utilizzando anche i dati di spesa storica dei singoli enti, nonché i criteri indicati all'art. 9, comma 1, let. b);
 2. un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza fra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;
 3. un indicatore di fabbisogno di infrastrutture.
 - b) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dalle percentuali di compartecipazione ai tributi erariali e dai tributi propri valutati ad aliquota standard;
 - c) assegnazione alle Regioni di due fondi uno a favore delle Province, uno a favore dei Comuni, pari all'importo dei fondi presenti nel bilancio dello Stato ai fini della perequazione alla data di entrata in vigore della presente legge, affinché

provvedano a trasferirli agli enti entro venti giorni dal ricevimento;

- d) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi e ridefinite le relative fonti di finanziamento nell'ambito della Conferenza di cui all'articolo 4.
- e) previsione delle modalità per cui le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, previa concertazione con gli enti locali, possano procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture, al fine di modificare il riparto stabilito dallo Stato;
- f) previsione dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n.131, qualora le Regioni non provvedano ad erogare i fondi ricevuti dallo Stato nei termini di cui alla lettera c) del presente articolo.

Fermo restando il vincolo costituzionale che assegna la materia della perequazione finanziaria allo Stato, con la presente riformulazione si chiarisce che gli stanziamenti destinati alla perequazione dei comuni e delle province sono costituiti dai Fondi oggi previsti nel bilancio statale solo ai fini perequativi, fermo restando i successivi aggiornamenti. Si riconosce alla Regione la possibilità di modificare le ripartizioni, fatte dallo Stato e determinate su parametri nazionali, degli stanziamenti perequativi assegnati ai singoli Comparti dei Comuni e delle Province, seguendo una certa procedura e in presenza di un accordo nell'ambito della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica.

Art.15, comma 1 let. c) va riformulata in tal senso: “ c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni; le eccedenze rispetto ai saldi programmati sono riconosciute l'anno successivo al comparto che le ha prodotte, possono essere previsti meccanismi di premialità per i comparti più virtuosi in riferimento agli obiettivi di finanza pubblica. Le Regioni possono adattare, sulla base di criteri stabiliti con accordi in Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore statale ai Comuni e alle Province, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie ”.

La riformulazione del comma appare necessaria al fine di chiarire in modo inequivoco che le regole del Patto di Stabilità riguardano i singoli Comparti dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Province e delle Regioni. La possibilità per le Regioni di modificare per Comuni e Province le regole deve essere accompagnata da precise garanzie a livello di sede di coordinamento.

Art. 18 aggiungere una nuova lettera: “x) prevedere che l’entrata in vigore del decreto legislativo avente ad oggetto l’applicazione dell’articolo 10, let. c) avvenga entro il 30 giugno 2009”.

Art. 19, comma 1, let.b) aggiungere dopo le parole “enti locali” le parole “anche attraverso l’ANCI”.

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ANCI

Mogliano Veneto il 12 settembre 2008

- **Premesso** che l'Associazione da ultimo con il documento del Comitato direttivo dell'8 maggio e con le proposte presentate nella Conferenza programmatica di giugno ha posto al centro della propria iniziativa l'attuazione delle riforme per rinnovare l'assetto istituzionale del Paese, realizzabili attraverso la costruzione di una visione concordata e condivisa dell'evoluzione del sistema politico-istituzionale.
- **Considerato** che il Governo ha presentato il 24 luglio una prima versione dello schema di disegno di legge delega recante "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale" rispetto al quale l'ANCI ha avanzato una serie di proposte emendative; successivamente una seconda versione dello schema di disegno di legge delega è stata presentata il 3 settembre ad una delegazione dell'ufficio di presidenza dell'ANCI.
- **Ritenuto** che il modello proposto di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione si pone l'obiettivo di dare attuazione ad alcuni principi ampiamente condivisi:
i principi di solidarietà e di coesione sociale coniugati con l'obiettivo graduale del superamento della spesa storica; i principi di autonomia e di responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo; il principio della tendenziale correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e amministrativa; il principio di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria nella gestione finanziaria ed economica; il principio di flessibilità e manovrabilità fiscale; il principio di territorialità dell'imposta; il principio della tendenziale corrispondenza fra autonomia impositiva ed autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte delle Regioni e degli Enti locali anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza; il principio di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e la previsione di una nuova sede di concertazione e di coordinamento della finanza pubblica.
- **Valutato che** la versione esaminata in via preliminare dal Consiglio dei Ministri ha apportato correzioni peggiorative rispetto al testo presentato dal Governo in sede politica all'ANCI, ed in particolare per il venir meno della previsione relativa ad una

razionalizzazione dell'imposizione fiscale su base immobiliare finalizzata ad assegnare ai Comuni tributi autonomi legati alle caratteristiche specifiche delle politiche comunali per la valorizzazione urbana.

- Definito che nello schema di disegno di legge risultano ancora non adeguatamente e sufficientemente delineati i caratteri della finanza locale in relazione alla individuazione delle funzioni da finanziare e quindi alla determinazione delle risorse necessarie a garantire l'esercizio delle stesse da parte dei Comuni e delle Città metropolitane, nonché in relazione all'assegnazione di un livello adeguato di autonomia impositiva attraverso la previsione di uno o più tributi propri.

CHIEDE PRIORITARIAMENTE

1. Relativamente al finanziamento delle funzioni dei Comuni e delle Città metropolitane, la classificazione, recepita dal Governo, fra spese relative alle funzioni fondamentali e spese relative alle altre funzioni, anche ai fini della copertura integrale dei relativi fabbisogni, va assolutamente integrata con l'indicazione delle aree o settori materiali propri delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, così come il disegno di legge prevede per le Regioni in relazione al finanziamento dei livelli essenziali nei settori della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza, oltrechè del trasporto pubblico locale. Tale precisazione è condizione basilare per avere certezza in ordine alle funzioni da finanziare, alle risorse necessarie per finanziarle e alla tipologia delle entrate che le finanziano, altrimenti risulterebbe impossibile quantificare le spese da finanziare ed individuare le relative entrate.
2. Relativamente alle entrate e all'autonomia tributaria dei Comuni e delle Città metropolitane, l'attribuzione di tributi e di compartecipazioni congrue in grado di finanziare le funzioni comunali, assicurando la massima valorizzazione dell'autonomia impositiva degli enti nell'istituzione di tributi propri autonomi, legati alla responsabilità amministrativa, anche differenziandola a seconda delle caratteristiche demografiche e socioeconomiche dei Comuni, e riconoscendo la facoltà di introdurre agevolazioni e di modificare le modalità di calcolo delle basi imponibili, nell'ambito delle previsioni di legge.
3. Relativamente alla perequazione, l'assegnazione ad essa di una funzione residuale e limitata; il riconoscimento di un ruolo regionale che, sempre qualora vi sia un accordo in sede di conferenza per il coordinamento della finanza pubblica e successiva concertazione con gli enti locali, deve limitarsi alla possibilità di modificare la

ripartizione degli stanziamenti assegnati sulla base di indici nazionali dallo Stato ai singoli enti.

- 4. Relativamente al funzionamento del Patto di stabilità, la chiara precisazione che l'obiettivo dei saldi riguarda i singoli Comparti e che le Regioni possono, previo accordo con gli enti locali, modificare le regole poste dal legislatore statale.**

CHIEDE INOLTRE

5. di specificare la composizione paritetica della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale,
6. di ampliare, oltre a quelli già previsti, i compiti della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, assumendo la funzione di luogo stabile di definizione dei livelli di pressione fiscale e di indebitamento, degli indici di virtuosità e di relativi incentivi, oltreché luogo di formulazione degli indirizzi in materia di gestione del personale e di politica dei redditi da lavoro pubblico;
7. relativamente al regime transitorio, va specificato che entro il 2009 si abolirà il sistema dei trasferimenti.

DELIBERA

la richiesta al Governo di accompagnare il disegno di legge delega con un documento tecnico in cui siano precisate le materie riguardanti le funzioni dei Comuni e delle Città metropolitane, con l'indicazione dei relativi valori finanziari partendo dai capitoli inseriti nel bilancio dello Stato di competenza dei comuni per l'esercizio delle funzioni di cui sono titolari alla data di entrata in vigore della legge, nella prospettiva del superamento della spesa storica;

AUSPICA

- che la proposta per l'attuazione del federalismo fiscale, anche accogliendo le proposte di correzione presentate dall'ANCI, sia capace di delineare un assetto fiscale e finanziario che semplifichi i rapporti fisco-cittadino e che renda più trasparente il nesso fra prelievo fiscale e funzione a cui esso è destinato; sia capace di garantire a tutti i livelli di governo un giusto dosaggio fra autonomia impositiva e di spesa e certezza di risorse finanziarie nell'ambito del coordinamento generale della finanza pubblica da parte dello Stato; sia capace di essere motore dello sviluppo economico e sociale dei territori, promuovendo i principi della competizione e della responsabilità, in un quadro chiaro di coesione e di equità sociale;

- che il disegno di legge sul federalismo fiscale sia da subito completato con la proposta sul nuovo assetto istituzionale, perché l'attribuzione di compiti e poteri più ampi ai livelli di governo più vicini ai cittadini, deve accompagnarsi ad un processo di semplificazione istituzionale ed amministrativo in ordine alla definizione del quadro di competenze, ed in particolare delle funzioni fondamentali, dei Comuni, delle Città metropolitane e degli altri livelli istituzionali; in ordine ad una razionalizzazione del sistema dei Comuni attraverso il modello associativo unico delle Unioni di Comuni; in ordine all'istituzione delle Città metropolitane; in ordine alla disciplina dell'ordinamento di Roma capitale della Repubblica; in ordine alla revisione del sistema di concertazione e della composizione e dei compiti del Senato;
- che il dibattito ed il confronto sulle proposte di riforma e di attuazione della Costituzione sia sempre rispettoso della posizione costituzionale pari ordinata degli enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. La piena adesione al nuovo quadro istituzionale da parte di tutti i livelli di governo costituisce un vincolo sostanziale che va assicurato con uno sforzo corale, per garantire un efficiente funzionamento delle istituzioni al servizio dei cittadini e per evitare l'affermarsi di una conflittualità dannosa per il Paese;
- che il dibattito ed il confronto fra le forze politiche sia teso alla realizzazione del più ampio consenso, considerato il carattere "costituzionale" dei provvedimenti relativi alle riforme istituzionali.

OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI*

ALLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE “ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”

(versione CdM 11 settembre 2008)

Roma, 25 settembre 2008

** In appendice alcuni dati sintetici sulla finanza delle Province*

OSSERVAZIONI

L’avvio di un confronto preventivo tra il Governo e le associazioni rappresentative delle Regioni e delle Autonomie locali sullo schema di ddl delega per l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione rappresenta un segnale positivo per impostare in modo corretto e consapevole il tema del federalismo fiscale nel nostro Paese.

L’UPI ribadisce che l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione deve marciare di pari passo con l’attuazione delle disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione sulle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, che costituiscono la premessa per realizzare un nuovo assetto istituzionale più ordinato e semplificato, rispettoso dei livelli di governo previsti dalla Costituzione e in grado di garantire l’autonomia e la responsabilità nell’esercizio delle funzioni amministrative e nella gestione delle risorse finanziarie ad esse correlate.

Auspichiamo pertanto che il Governo avvii lo stesso metodo di confronto anche sulle disposizioni relative al Codice delle autonomie locali per consentire alla Conferenza unificata di discutere del complesso dei provvedimenti attuativi del titolo V, parte II, della Costituzione, per offrire al Paese un disegno coerente di adeguamento degli assetti istituzionali che consenta di semplificare il rapporto tra le istituzioni e i cittadini e di garantire l’autonomia e la responsabilità di ogni istituzione costitutiva della Repubblica nell’esercizio delle sue funzioni.

Il federalismo fiscale rappresenta, infatti, una vera opportunità per il Paese, se lo si riconosce come tassello fondamentale per dare compiutezza alla riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, che aveva l’obiettivo prioritario di costruire un assetto istituzionale fondato sull’autonomia e sulla responsabilità di tutte le istituzioni costitutive della Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Per la riuscita complessiva del processo di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di federalismo fiscale, resta comunque ferma la necessità di riformare il sistema parlamentare, attraverso l’istituzione del Senato federale, obiettivo cui tendere. In questa prospettiva occorre da subito procedere all’istituzione della Commissione Bicamerale integrata dai rappresentanti di Regioni, Province e Comuni in attuazione dell’art. 11 della L.Cost. n.3/2001, come sede politica forte di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

L’art. 119 della Costituzione, come modificato dalla riforma costituzionale del 2001, non è stato mai posto in discussione nelle successive proposte di modifica costituzionale. Al contrario, nelle scorse legislature (dalla Commissione Vitaletti, alle proposte delle autonomie territoriali, ai disegni di legge ufficialmente presentati in Parlamento) sono arrivati diversi contributi che sono stati presi in considerazione nella proposta di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione presentata dal Ministro Calderoli e approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell’11 settembre 2008.

La norma costituzionale rappresenta pertanto il naturale punto di riferimento da cui partire per impostare una profonda riforma del sistema della finanza pubblica italiana, in modo da garantire l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" attraverso le risorse che derivano da tributi propri, compartecipazioni, fondi perequativi.

Queste linee di principio non trovano sempre corrispondenza nell'articolato, nel quale emerge una diversa specificità delle norme e dei meccanismi individuati per la finanza regionale, rispetto a quelli individuati per gli enti locali.

Il Capo I (Contenuto e regole di coordinamento finanziario) definisce correttamente ed in modo approfondito l'oggetto e le finalità del provvedimento di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che si pone l'obiettivo di garantire l'autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e di fissare i principi per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in modo da consentire l'ordinato svolgimento delle competenze legislative concorrenti tra lo Stato e le Regioni in questa delicata materia. In tale ambito dovrebbero tuttavia essere inseriti alcuni ulteriori principi di delega in modo da garantire la copertura integrale delle funzioni esercitate da ogni livello di governo e procedere ad un complessivo riordino delle pubbliche amministrazioni che consenta una effettiva riduzione della spesa pubblica contestualmente all'avvio del federalismo fiscale.

Il Capo II (Rapporti finanziari Stato – Regioni) è molto dettagliato, attraverso la previsione di un sistema di tributi propri o derivati e di un sistema di compartecipazione e perequazione fondato sul gettito dei grandi tributi erariali (IRPEF e IVA) che copre integralmente soltanto le funzioni che rientrano nella lettera m) (sanità, assistenza, istruzione e - parzialmente – trasporto pubblico locale). La copertura integrale di tutte le funzioni regionali, tuttavia, non è assicurata, poiché si fa riferimento al riparto delle materie previsto dall'art. 117 della Costituzione per le funzioni legislative e si assegnano le risorse alle Regioni per le materie che rientrano nella competenza legislativa concorrente e residuale, senza considerare il livello di governo che concretamente esercita le funzioni amministrative in questi settori.

Dal punto di vista economico e finanziario, però, ciò che costa è soprattutto l'amministrazione ed è pertanto sulle funzioni amministrative che deve essere costruita l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Il Capo III (La finanza degli enti locali) a seguito del confronto istituzionale, ha trovato un maggiore equilibrio nel dettaglio dell'articolato, anche se resta, in alcune parti, non ancora del tutto coerente con le norme costituzionali. Manca ancora un riferimento alla copertura integrale delle funzioni esercitate dagli enti locali e ciò rende poco chiara la modalità con la quale è garantita la trasformazione dell'attuale sistema di finanza derivata statale e regionale in un sistema di finanziamento degli enti locali fondato sull'autonomia tributaria, la compartecipazione a tributi erariali nazionali e la perequazione.

In particolare, in materia di perequazione traspare ancora una impostazione ancora troppo regionocentrica e poco garantista per il sistema degli enti locali.

Il Capo IV (Finanziamento delle città metropolitane e di Roma Capitale) individua un sistema di finanziamento delle Città metropolitane che tiene conto delle loro funzioni fondamentali: proprio in questa prospettiva non è condivisibile l'intento di anticipare surrettiziamente un intervento a favore di alcuni enti che rischia di costituire una fiscalità di vantaggio per i comuni capoluogo coinvolti senza tener conto del punto di approdo della vicenda relativa all'istituzione delle Città metropolitane.

Il Capo V (Interventi speciali) disciplina in modo appropriato l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, comma 5, in materia di interventi speciali. Gli interventi speciali sono finalizzati a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" (di territori che non hanno una capacità fiscale adeguata), a "rimuovere gli "squilibri economici e sociali" e a "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (nei confronti di fasce di popolazione svantaggiate), a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di ogni livello di governo (Expo,

Olimpiadi, interventi puntuali). La legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione dovrà disciplinare le modalità attraverso le quali lo Stato utilizza gli interventi speciali nei confronti di determinate istituzioni territoriali, prevedendo procedure semplificate di intervento che consentano soluzioni rapide, efficienti, efficaci e trasparenti nei rapporti tra lo Stato e gli enti interessati.

Il Capo VI (Coordinamento dei diversi livelli di governo) regola il coordinamento dei diversi livelli di governo in materia di disciplina fiscale e rispetto del patto di stabilità. Le disposizioni contenute in questo capo potrebbero essere ricondotte nel Capo I che disciplina i “*Contenuti e regole di coordinamento finanziario*” tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, prevedendo un sistema di raccordi a monte (nell’ambito della Conferenza unificata) e a valle (in sede regionale) per garantire il funzionamento del federalismo fiscale.

Il Capo VII (Patrimonio di Regioni ed Enti locali) attua l’art. 119, comma 6, della Costituzione nel quale si prevede, in una prospettiva autonomista, che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni abbiano un loro patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. In un’ottica di responsabilità le istituzioni territoriali possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento ed è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti da esse contratti. E’ evidente che, nella legge di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, occorrerà individuare i principi attraverso i quali i beni del demanio pubblico vengono ripartiti ad ogni livello di governo a copertura delle possibilità di investimento che ogni istituzione territoriale deve poter esprimere per svolgere le sue funzioni istituzionali.

Il Capo VIII (Norme transitorie e finali) contiene le disposizioni che regolano il passaggio dall’attuale sistema finanziario al nuovo sistema di federalismo fiscale. La disposizione del periodo transitorio per gli enti locali (art. 18) appare troppo vaga, poiché non fa riferimento alla necessità di partire dalla copertura della spesa relativa alle funzioni oggi esercitate dai Comuni e dalle Province per definire un percorso certo e con tempi definiti di passaggio al nuovo sistema di finanziamento fondato sull’autonomia e sulla responsabilità di ogni livello di governo.

EMENDAMENTI

ART. 2

(Oggetto e finalità)

Al comma 1, sostituire la parola “**ventiquattro**” con la parola “**dodici**” Al comma 2, lettera b)

Alla fine del capoverso, aggiungere le parole “**garantendo, attraverso tributi propri e partecipazioni al gettito di tributi erariali per la copertura integrale delle funzioni ad essi attribuite**”

Al comma 2, dopo la lettera b) aggiungere la seguente:

b-bis) sostituzione integrale dell’attuale sistema di trasferimenti erariali e regionali con l’introduzione di tributi propri e partecipazioni, disciplinati da leggi statali e regionali” Al

comma 2, eliminare la lettera d) Al comma 2, dopo la lettera d) aggiungere la seguente:

d-bis) rispetto del principio di sussidiarietà nell’esercizio delle funzioni amministrative, al fine di evitare duplicazioni di strutture e favorire riduzioni di spesa, prevedendo la limitazione dei casi in cui lo Stato e le Regioni esercitano le medesime funzioni attraverso enti, agenzie o società da loro dipendenti;

Al comma 2, lettera g), punto 1, dopo le parole “**regionali e**” aggiungere la parola “**anche**” Al comma 2, lettera g) punto 2, dopo le parole “**propria autonomia**” aggiungere le seguenti: “**con riferimento ai tributi di cui al punto 1**”.

MOTIVAZIONI:

Nella versione approvata dal Consiglio dei ministri dello scorso 11 settembre sono stati previsti tempi molto più lunghi (si passa da 6 a 24 mesi) per l’approvazione dei decreti legislativi di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. L’UPI ritiene essenziale prevedere tempi più rapidi per l’approvazione dei decreti legislativi e propone pertanto che la delega sia esercitata

entro 12 mesi: per definire una cornice istituzionale certa agli enti territoriali i decreti attuativi sul federalismo fiscale e sulla Carta delle autonomie locali dovrebbero essere infatti approvati entro il 2009.

Peraltro una sollecita e corretta attuazione del federalismo fiscale rappresenta una evidente necessità per gli enti locali in virtù di quanto previsto dalla legge n.133/08, con la quale sono stati definiti gli obiettivi di manovra per il triennio 2009-2011: sebbene per il 2009 sembra che la manovra possa essere, seppur con estrema difficoltà raggiunta da una larga parte delle Province, tale risultato non risulta conseguibile per i successivi anni 2010 e 2011 per i quali, come più volte ribadito, si fissano degli obiettivi non concretamente realizzabili.

Il blocco dell'autonomia tributaria, così come confermato dalla manovra contenuta nella legge n.133/08, anche e perfino per quegli enti che sono ai livelli minimi di aliquote previsti per legge (in attesa del federalismo fiscale così come recato dall'art.77-bis, co.30 della già citata l.n.133/08), appare un provvedimento straordinario e sopportabile solo per un periodo temporale breve.

Per questo motivo è quanto mai necessario che l'attuazione dell'art.119 della Costituzione avvenga nei tempi più rapidi possibili, pena grave danno per gli enti interessati dal provvedimento.

Nella prospettiva di chiarire ulteriormente i principi generali che guidano la legge delega occorre stabilire in modo specifico un principio che preveda per ogni livello di governo la copertura integrale delle funzioni svolte attraverso le risorse che derivano da tributi propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali, fondi perequativi, secondo quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione, comma 4.

E' evidente che, a questo fine, occorre fare riferimento non al riparto delle funzioni legislative operate dall'art. 117 della Costituzione (che riguarda la divisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni) ma a tutto il complesso delle funzioni svolte da Comuni, Province, Regioni e Stato. Per garantire l'autonomia di entrata e di spesa di ogni livello di governo occorre esplicitare la necessità di trasformare tutto l'attuale sistema di finanza derivata statale e regionale (trasferimenti statali e regionali verso gli enti locali) in un sistema di tributi propri, partecipazioni e fondi perequativi che consentano l'autonomia di entrata e di spesa anche a livello locale.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, nella legge che definisce i principi di coordinamento della finanza pubblica occorre inserire una disposizione di principio che preveda la limitazione delle strutture amministrative (dirette o indirette) da parte dello Stato e delle Regioni che duplicano e/o interferiscono con le funzioni esercitate dagli Enti locali e con quelle che saranno ad essi attribuite in attuazione dell'art. 118 della Costituzione.

ART. 3

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

Eliminare il comma 4

ART. 4

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

Al comma 1, dopo la lettera d) aggiungere la seguente:

e) per il supporto tecnico e scientifico la Conferenza si avvale della Commissione paritetica di cui all'art. 3

MOTIVAZIONE:

Si ritiene corretta e coerente con l'impianto complessivo del provvedimento la previsione di una Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composta da rappresentanti dei diversi livelli di governo.

Va però sottolineato che i due organismi dovranno necessariamente operare in sinergia, fornendo la prima il supporto tecnico necessario ai compiti previsti per la Conferenza permanente.

ART. 5

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni a statuto ordinario e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)

Al comma 1, riformulare la lettera a) nel modo seguente:

a) le Regioni a statuto ordinario dispongono di tributi propri e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle loro funzioni, nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza legislativa residuale e concorrente, fermo restando l'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali;

MOTIVAZIONE:

Occorre esplicitare che la previsione di un sistema di finanziamento integrale delle funzioni regionali riguarda le funzioni concretamente esercitate dalle Regioni nelle materie di loro competenza, ferma restando la necessità di prevedere parallelamente un finanziamento integrale delle funzioni svolte dagli Enti locali anche nelle materie di competenza legislativa regionale, a partire dalla spesa storica e nella prospettiva della proiezione verso i costi standard.

ART. 9

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane)

Al comma 1, dopo la lettera b) inserire la seguente:

b-bis) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative in atto esercitate, viene assicurato da tributi propri e compartecipazioni con un sistema di perequazione basato sulla capacità fiscale.

MOTIVAZIONE:

La disposizione, alla lettera b, prevede la copertura integrale delle sole funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. L'emendamento ha lo scopo di prevedere un espresso riferimento per la copertura finanziaria delle ulteriori funzioni esercitate dagli enti locali, per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 119, comma 4, della Costituzione relativamente al finanziamento integrale delle funzioni attribuite ad ogni livello di governo territoriale.

ART. 10

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali)

Al comma 1, dopo la lettera e) inserire la seguente:

e-bis) razionalizzazione dell'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli e alle accise sulla benzina e sul gasolio, anche al fine di riconoscere una adeguata autonomia impositiva alle Province;

Al comma 1, lett. h) sostituire le parole “**possono disporre**” con la parola “**dispongono**”

MOTIVAZIONE:

Il disegno di legge prevede coerentemente, per ogni livello di governo, tributi o entrate proprie a garanzia della loro autonomia finanziaria. Nell'ultima versione approvata dal Consiglio dei ministri è venuto meno il riferimento ad una base imponibile certa per il sistema tributario locale (i

beni immobili per i Comuni e gli autoveicoli per le Province). La previsione di un cespite finanziario di riferimento è l'elemento essenziale che consente di gestire le funzioni istituzionali in autonomia e responsabilità, poiché dà trasparenza al rapporto tra le istituzioni e i cittadini e consente di prevedere un sistema di responsabilità nell'esercizio dell'autonomia finanziaria dei Comuni e delle Province. L'autonomia tributaria serve a coprire le funzioni proprie di ogni livello di governo, quelle funzioni che storicamente rappresentano la costante di riferimento dell'identità di ogni istituzione. Superfluo ricordare che l'attribuzione di una specifica area di imposizione tributaria non determina comunque il venire meno di un adeguato sistema di compartecipazione al gettito di tributi erariali.

ART. 11

(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)

Al comma 1, riformulare la lettera a) nel modo seguente:

a) istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da essi esercitate.

Al comma 1, lettera f) sostituire la parola “concertazione” con le parole “**intesa con le Associazioni rappresentative degli enti locali (Anci e UPI)**” e aggiungere alla fine del capoverso il seguente: “**in caso di mancata intesa la regione provvede al riparto del fondo perequativo tra comuni e province ai sensi del comma 1, lett. c**”.

MOTIVAZIONE:

Per quanto riguarda il sistema di perequazione, occorre ricordare che dal punto di vista delle competenze legislative la perequazione delle risorse finanziarie è una competenza esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, comma, 2, lett. e) della Costituzione: e ciò a garanzia che tutte le istituzioni territoriali del Paese (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni) possano svolgere in modo adeguato le loro funzioni istituzionali ed assicurare i servizi essenziali.

Sebbene sia accettabile il meccanismo di riparto in fondi regionali del sistema di perequazione, occorre chiarire che a tali fondi devono essere destinate esclusivamente le risorse con finalità perequative e non tutti gli attuali trasferimenti statali, che dovranno invece essere trasformati in tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi secondo quanto previsto dai decreti legislativi di attuazione della legge delega. Il riparto regionale dei fondi perequativi deve avvenire nell'ambito di un sistema di garanzie che preveda:

- un ammontare di risorse a regime non predeterminato né tantomeno individuato mediante i fondi attualmente presenti nel bilancio dello Stato, ma coerente con la copertura integrale delle funzioni dei Comuni e delle Province attraverso un sistema di tributi propri e compartecipazioni
- l'accordo a monte in Conferenza unificata sui criteri di ripartizione e sul riparto delle risorse del fondo perequativo ai singoli enti: Comuni, Province e Città metropolitane;
- l'intesa a livello territoriale tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali (con le associazioni regionali dei Comuni e delle Province) per adattare il riparto delle risorse dei fondi perequativi tra gli enti del territorio, anche tenendo conto delle risorse trasferite nel decentramento delle funzioni amministrative agli Enti locali da parte delle Regioni;
- un intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia regionale per il trasferimento agli Enti locali delle risorse stabilite in sede di riparto dei fondi perequativi.

Dopo l'art. 11 inserire il seguente:

Art. 11 bis

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite a Comuni, Province e Città metropolitane dallo Stato e dalle Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite agli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato e delle Regioni;**
- b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e il corrispondente aumento dei tributi di cui agli articoli 9 e 10;**
- c) le funzioni amministrative trasferite dalle regioni agli enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost. debbono trovare integrale copertura attraverso compartecipazione al gettito dei tributi erariali e compartecipazioni regionali.**

MOTIVAZIONE:

L'emendamento intende replicare la norma prevista all'articolo 8 del disegno di legge che disciplina esclusivamente i rapporti tra Stato e Regioni, relativamente al decentramento delle funzioni amministrative in attuazione dell'articolo 118 Cost.

Occorre prevedere analoga disposizione per Comuni e Province che disciplini sia le funzioni amministrative già trasferite da Stato e Regioni sia i successivi ed ulteriori trasferimenti di funzioni in attuazione dell'art. 118 Cost: è necessario prevedere un meccanismo che superi la finanza derivata e che eviti la duplicazione di strutture, attraverso la cancellazione dei capitoli di bilancio statale e regionale relativi alle funzioni trasferite.

ART. 12

(Finanziamento delle città metropolitane)

Eliminare il comma 2

MOTIVAZIONE:

Ricordando la necessità che il percorso verso la creazione di un federalismo fiscale sia accompagnato da coerente e parallelo processo di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, si ritiene più opportuno costruire un sistema di finanziamento delle Città metropolitane che tenga conto delle loro funzioni fondamentali.

Non è per questo condivisibile l'intento di anticipare surrettiziamente un intervento a favore di alcuni enti che rischia di costituire una fiscalità di vantaggio per i comuni capoluogo coinvolti senza tener conto del punto di approdo della vicenda relativa all'istituzione delle Città metropolitane.

ART. 14

*(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione) Al comma 1, lettera c), dopo la parola “**Comuni**” aggiungere le parole “**e alle Province**”*

MOTIVAZIONE:

Gli interventi speciali sono finalizzati a “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale” (di territori che non hanno una capacità fiscale adeguata), a “rimuovere gli “squilibri economici e sociali” e a “favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona” (nei confronti di fasce di popolazione svantaggiate), a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di ogni livello di governo. La legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

dovrà disciplinare le modalità attraverso le quali lo Stato utilizza gli interventi speciali nei confronti di determinate istituzioni territoriali, prevedendo procedure semplificate di intervento che consentano soluzioni rapide, efficienti, efficaci e trasparenti nei rapporti tra lo Stato e gli enti interessati.

Per questi motivi, il riferimento alla specificità territoriale dei territori confinanti con le Regioni a statuto speciale e le Province autonome nell'art. 14, comma 1, lett. c), dovrebbe riguardare non solo i Comuni ma anche le Province.

Infatti, individuare solo i Comuni quali destinatari di tali interventi avvia un processo di competizione tra gli stessi, generando a macchia d'olio conflitti territoriali ed anche iniziative referendarie sempre più diffuse. Solo in un'ottica di area vasta, propria del livello provinciale, tali fenomeni possono essere invece adeguatamente governati e gestiti.

ART. 15

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

Al comma 1, lettera b) aggiungere dopo la parola **“locale”** le parole **“previo accordo in Conferenza Unificata relativo agli obiettivi di ogni singolo comparto”**

Al comma 1, lettera c), sostituire le parole **“previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale”** con le parole **“previa intesa con le Associazioni rappresentative degli enti locali (Anci e UPI)”**;

Al comma 1, lettera d), dopo le parole **“politiche comunitarie”**, aggiungere le parole **“ e quelle derivanti da funzioni amministrative attribuite o trasferite dallo Stato e dalle regioni”** Al comma 1, eliminare l'ultima parte dalle parole **“con individuazione dei casi”** alle parole **“n.267”**

MOTIVAZIONI:

Deve essere esplicitamente previsto un accordo a monte tra lo Stato le Regioni e le Autonomie locali, in Conferenza unificata, per stabilire gli obiettivi e le modalità di attuazione del patto di stabilità interno che dovranno essere recepiti nelle manovre finanziarie annuali e pluriennali.

La previsione della possibilità per le Regioni di individuare modelli di bilanciamento interno e di adattamento, rispetto agli obiettivi del patto di stabilità interno per gli enti locali, deve trovare adeguate forme di coordinamento e garanzia nell'ambito di un'intesa tra la Regione il sistema delle autonomie locali (con le associazioni regionali dei Comuni e delle Province).

Nell'ambito dei meccanismi sanzionatori, occorre salvaguardare i trasferimenti di risorse e personale relativi all'attribuzione di nuove funzioni dallo Stato e Regioni a favore degli enti locali.

Infine, pur condividendo lo spirito della norma tesa a individuare meccanismi sanzionatori per gli enti non in grado di rispettare gli equilibri e gli obiettivi economico-finanziari, si ritiene che le cause di ineleggibilità degli amministratori devono essere riformate organicamente all'interno del Codice delle Autonomie locali.

ART. 16

(Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni)

Al comma 1, dopo la lettera d) aggiungere la seguente:

e) trasferimento a titolo gratuito ad ogni livello di governo dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione statale.

MOTIVAZIONE:

Nella previsione, in una prospettiva autonomista, che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni abbiano un loro patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato, occorre individuare i principi attraverso i quali i beni del demanio pubblico vengono ripartiti ad ogni livello di governo a copertura delle possibilità di investimento che ognistituzione territoriale deve poter esprimere per svolgere le sue funzioni istituzionali. Il trasferimento a titolo gratuito ripropone la medesima modalità che il ddl riconosce, nell'attuale stesura, solo per Roma Capitale.

ART. 18

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)

Riformulare l'intero articolo nel modo seguente:

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) le attività svolte dai Comuni e dalle Province alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, continuano ad essere finanziate a carico del bilancio dello Stato o delle regioni, anche nel caso in cui talune tra esse rientrino in materie assegnate alla competenza legislativa delle regioni;

b) fissazione del termine sino al quale si applica la disciplina transitoria di cui alla lett. a), in connessione con la progressiva attivazione dei nuovi sistemi di finanziamento di cui al capo III;

c) definizione di regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile;

d) definizione delle modalità di copertura finanziaria da parte dello Stato e delle Regioni delle ulteriori funzioni amministrative trasferite agli enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost., nonché degli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi.

MOTIVAZIONE:

Le disposizioni transitorie per gli enti locali contenute nell'art. 18 sono troppo vaghe, poiché non individuano un percorso chiaro per passare dalla copertura della spesa relativa alle funzioni oggi esercitate dai Comuni e dalle Province al nuovo sistema di finanziamento fondato sull'autonomia di entrata e di spesa, secondo quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Allo stesso tempo devono essere definiti tempi e modalità per il passaggio dalla spesa storica ai costi standard per le funzioni fondamentali e per quelle relative alle prestazioni sui servizi essenziali, nonché per il passaggio al nuovo sistema di finanziamento delle ulteriori funzioni di Comuni e Province, facendo riferimento ai diversi meccanismi di riequilibrio e perequazione previsti nel capo III.

ART. 19

(Principi e criteri direttivi relativi al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni)

Al comma 1, riformulare la lettera a) nel modo seguente:

a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli Enti locali con il Ministero dell'Economia e le sue Agenzie, per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali.

MOTIVAZIONE:

Occorre sottolineare che, in un sistema di federalismo fiscale, il sistema fiscale e tributario debba avere un forte riferimento al centro e che la gestione del sistema sia il frutto di una forte cooperazione istituzionale tra tutti i livelli di governo. Pertanto, occorre prevedere esplicitamente

sedi di raccordo tra Comuni, Province, Regioni con il MEF e con le agenzie da esso vigilate, senza arrivare alla proliferazione delle agenzie a livello territoriale, con la creazione di agenzie regionali, come ipotizzato nell'art. 19, comma 1.

MEMORIA UNCEM
sui DDL concernenti l'attuazione del federalismo fiscale
con particolare riferimento al DDL delega del Governo

Audizione Comm. Questioni regionali - Roma, 1 ottobre 2008

In relazione al disegno di legge in titolo l'UNCEM esprime le seguenti considerazioni di ordine generale e alcune specifiche proposte emendative.

Lo Stato, ad avviso di UNCEM, per costruire un vero sistema federalista, che poggi le proprie fondamenta sui principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, non può non affrontare con la dovuta attenzione il tema delicato delle implicazioni derivanti dalla rilevante frammentazione del sistema comunale italiano e la conseguente necessità di sviluppare ulteriormente il tema dell'associazionismo dei Comuni di minore dimensione demografica – per la gran parte montani – in forme stabili e obbligatorie, adeguate allo svolgimento di una serie accresciuta di competenze complesse non più affidabili alla titolarità dei singoli comuni, con contestuale acquisizione diretta dei relativi cespiti finanziari.

L'UNCEM ritiene che il tema del modello associativo sarà il vero banco di prova per testare un federalismo che sia realmente solidale, sussidiario e perequativo nei confronti di tutti i territori che, in diversa guisa e con tutte le specificità che li caratterizzano, costituiscono la Repubblica italiana.

Posto che l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e il nuovo Codice delle autonomie dovrebbero precedere e non seguire la disciplina dell'allocatione delle risorse finanziarie ai sensi dell'art. 119 Cost., i presupposti concettuali del federalismo impongono, in ogni caso, nel nostro Paese – per la sua connotazione rispetto al sistema delle autonomie locali e dei Comuni in particolare – di promuovere un percorso di considerazione della specificità dei piccoli e piccolissimi Comuni, che rappresentano la vera dimensione del panorama comunale italiano, non esaurita di certo dai grandi agglomerati urbani e dalle previste Città metropolitane.

A tale proposito, non si può non rilevare l'incongruenza inserita nel testo tra i nuovi poteri e le risorse attribuiti alle Città metropolitane (art 12, comma 1: *"Il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane è assicurato anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai*

Comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di istituire tributi nelle materie rientranti nelle loro funzioni fondamentali") e addirittura un articolo ad hoc per il finanziamento di Roma capitale (alla quale si assicurano risorse aggiuntive e trasferimenti a titolo gratuito di beni patrimoniali oggi in capo allo Stato) da un lato e la scomparsa di qualsiasi autonomia impositiva per tutti gli altri Comuni dall'altro. Con l'aggiunta che non risultano chiare le modalità per il finanziamento delle funzioni fondamentali comunali, né si tiene conto nella individuazione delle imposte di scopo comunali delle caratteristiche delle basi imponibili dei Comuni montani.

La notazione, pur apprezzabile, contenuta all'art. 11, comma 1, lett. d), del disegno di legge delega, relativa alla riserva di una particolare attenzione "alla presenza di zone montane" nella ripartizione dei fondi perequativi regionali a favore di Comuni e Province, va declinata con coerenza e portata alle sue naturali, ultime conseguenze per la razionalizzazione virtuosa del nuovo assetto istituzionale locale.

Il nostro Paese ha infatti deciso di affidare alla cura dei Comuni la gran parte dei servizi che interessano i cittadini. Per rispondere alle esigenze fondamentali delle popolazioni, il governo locale deve essere forte. Il governo locale per essere forte anche in montagna non può essere caricato sulle gracili spalle dei piccoli Comuni montani. Le piccole realtà montane presentano caratteristiche di marginalità essenzialmente riconducibili a carenza di professionalità e competenze, mancanza di adeguate infrastrutture tecnologiche e risorse economiche, difficoltà nella gestione dei rapporti con gli altri livelli di governo e nell'adeguamento ai continui cambiamenti, impossibilità di realizzare economie di scala e di raggio d'azione.

La maggior parte dei piccoli Comuni è situata in montagna. Dalla tabella sotto riportata emerge che l'incidenza percentuale dei Comuni montani rispetto ai piccoli Comuni risulta particolarmente elevata per i Comuni fino ai duemila abitanti.

Incidenza percentuale dei Comuni montani sui piccoli Comuni

Fasce demografiche	Piccoli Comuni	Comuni Montani	Rapporto Comuni Montani su Piccoli Comuni
0 - 499	837	641	76,58%
500 - 999	1.126	743	65,99%
1.000 - 1.999	1.624	889	54,74%
2.000 - 2.999	1.011	467	46,19%
3.000 - 4.999	1.158	434	37,48%
Totale Piccoli Comuni	5.756	3.174	55,14%

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Interno

Stando ai dati del rapporto IFEL 2007, la più elevata autonomia finanziaria e tributaria si registra nella fascia dei Comuni da 5 mila abitanti fino a 60 mila abitanti, che presentano –

a livello pro-capite – spese correnti e di funzionamento più basse sia rispetto ai Comuni con meno di 5 mila abitanti che rispetto a quelli con più di 60 mila abitanti.

Indicatori sintetici di bilancio dei Comuni

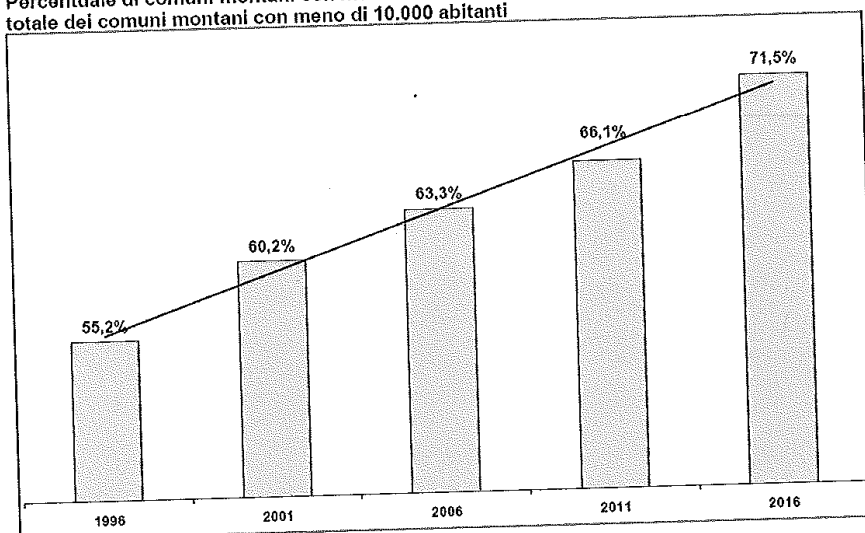
Indicatori sintetici di bilancio (valori medi)									
	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Pressione fiscale	Spesa corrente pro-capite	Spesa funzionamento (%correttezza)	Spesa funzionamento (pro-capite)	Spesa sociale (%correttezza)	Spesa sociale (pro-capite)	Rigidità di bilancio
0 - 5000	26,0%	64,2%	481,9	744,0	52,8%	390,0	9,7%	74,0	97,6%
5.001 - 10.000	32,4%	71,8%	465,7	640,1	50,3%	317,3	21,6%	139,5	79,2%
10.001 - 20.000	32,7%	72,3%	487,3	684,9	49,0%	322,0	14,9%	101,2	73,9%
20.001 - 60.000	32,4%	68,3%	505,3	724,1	48,7%	348,3	14,6%	106,8	77,9%
> 60.000	30,4%	63,4%	672,7	1063,5	51,3%	547,4	16,6%	173,0	85,8%

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Interno

Il rapporto sull'Italia del "disagio insediativo" – recentemente elaborato da Confcommercio e Legambiente – evidenzia che i territori che presentano maggiori criticità (dove cioè le condizioni di vita, di insediamento, di relazioni sociali, di necessità di servizi alla persona e all'impresa, di guadagno economico non sono ragionevoli) si collocano soprattutto nei Comuni di montagna. In prospettiva il già elevato numero dei Comuni montani afflitti da disagio insediativo è destinato a crescere notevolmente.

Si veda al riguardo il grafico e la tabella che seguono.

Percentuale di comuni montani con meno di 10.000 abitanti con presenza di disagio sul totale dei comuni montani con meno di 10.000 abitanti



Gli indicatori del disagio, medietà e benessere nei comuni montani

		1996	2001	2006	2011	2016
Disagio	sotto 10.000 abitanti (v.ass.)	1880	2049	2153	2124	2291
	sopra 10.000 abitanti (v.ass.)	8	15	19	191	211
	Totale (v.ass.)	1888	2064	2172	2315	2502
Medietà	sotto 10.000 abitanti	1040	953	833	720	591
	sopra 10.000 abitanti	46	34	27	83	75
	Totale	1086	987	860	803	666
Benessere	sotto 10.000 abitanti	483	403	417	369	323
	sopra 10.000 abitanti	69	72	77	39	35
	Totale	552	475	494	408	358
TOTALE	sotto 10.000 abitanti	3403	3405	3403	3213	3205
	sopra 10.000 abitanti	123	121	123	313	321
	Totale	3526	3526	3526	3526	3526

L'ossimoro "governo locale forte incarnato da Comuni deboli" resterà tale e creerà ulteriori squilibri tra le aree montane e quelle pianeggianti fino a quando il governo del territorio montano non sarà affidato direttamente ad enti attrezzati, in grado di rappresentare in una dimensione adeguata i territori e gli interessi delle rade popolazioni di montagna. **L'insufficienza dimensionale dei Comuni di montagna va affrontata con decisione.** Non ci si può limitare a sottolineare le virtù della democrazia locale e del federalismo fiscale se non si dà un assetto dimensionale, funzionale e organizzativo ai piccoli Comuni, specialmente a quelli di montagna che si presentano estremamente fragili

dal punto di vista istituzionale; né sarà possibile abbassare la pressione tributaria senza realizzare forti economie di scala e di raggio d'azione a livello di piccoli Comuni.

Ma non ci si può limitare ad additare le disfunzioni, senza poi impegnarsi a trovare i rimedi. E i rimedi non possono tradursi in semplicistiche ipotesi di soppressione delle Comunità montane. **Né si può pensare di ricominciare daccapo, affidando il compito di rafforzare i piccoli Comuni attraverso le Unioni facoltative di Comuni, le cui performance sono estremamente deludenti specialmente se paragonate a quelle delle Comunità montane.** Basti esaminare il quadro di sintesi relativo ai certificati consuntivi 2006 di 255 Unioni di Comuni per rendersi conto di quanto sia insignificante l'ammontare delle loro spese di investimento, pari ad appena 56 milioni e mezzo di euro, e quanto sia abnorme la sua percentuale di spesa corrente: l'80,3%, contro il solo 42,2% delle Comunità Montane le quali assicurano inoltre rispetto 838 milioni di euro di investimenti, con una capacità realizzativa quindici volte superiore al parallelo modello associativo!

Spese relative alle 251 Unioni di Comuni - anno 2006 (in euro)

RIEPILOGO GENERALE SPESE	IMPEGNI
TITOLO I - SPESE CORRENTI	284.455.054
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	56.574.369
TITOLO III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	8.887.217
TITOLO IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	27.847.943
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	377.764.583

Fonte: bilanci consuntivi 2006 delle Unioni di Comuni

Spese relative alle 346 Comunità montane – anno 2006 (in euro)

TITOLI E GESTIONE	IMPEGNI
SPESE CORRENTI	975.227.795
SPESE IN C/CAPITALE	838.057.697
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	59.340.466
Rimborso di anticipazioni di cassa	39.741.316
Rimborso di finanziamenti a breve termine	818.968
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	18.318.664
Rimborso di prestiti obbligazionari	14.239
Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali	447.279
SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	250.718.571
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	2.123.344.529

Fonte: Istat – bilanci consuntivi 2006 delle Comunità montane

Né tantomeno si può pensare di risolvere la questione – come invece prefigura questo disegno di legge quando all'articolo 10, comma 1, lettera f) prevede forme premiali per

favorire le unioni e le fusioni tra Comuni – con un associazionismo *à la carte* caratterizzato dall'estrema differenziazione e mutabilità territoriale, a geografia variabile, con Comuni che entrano ed escono dall'Unione sulla base di occasionali capricci politici, spesso senza fare riferimento a territori omogenei e contigui. Né si può continuare ad assistere inerti all'atteggiamento di molti Comuni che disinvoltamente partecipano a più forme associative a seconda delle funzioni e dei servizi, con effetti dirompenti in termini di spesa e di responsabilità politica e amministrativa. Il cittadino di un tale Comune non sa a chi santo votarsi per risolvere i propri problemi quotidiani; è costretto a rivolgersi ad una pluralità di enti che non di rado si dichiarano incompetenti o competenti a seconda delle convenienze del momento.

Numero medio di Comuni associati e popolazione media per Comunità montana

Media Comuni associati per Comunità montana	11,83
Media popolazione per Comunità montana	30.550

Né, infine, si può negare il fatto che i Comuni montani nell'arco dei sessant'anni di vita repubblicana si sono dati una modalità associativa sussidiaria attraverso i Consigli di Valle dapprima e le Comunità Montane successivamente che hanno ampiamente surrogato in via anticipatoria le finalità che oggi si vorrebbero attribuire funzionalmente alle Unioni di Comuni, e hanno cercato al tempo stesso di garantire sui loro territorio l'applicazione dei principi di autonomia istituzionale, economica e culturale che stanno alla base dell'identità e della storia delle montagne italiane.

Al punto in cui siamo, occorre reagire a quanto sinora avvenuto con risposte credibili e coerenti. I timidi aggiustamenti, le correzioni marginali, non servono a niente se non a perpetuare uno stato critico che dura ormai da troppo tempo.

A questo punto il legislatore deve essere chiaro: ritiene che siano maturi i tempi per avviare un graduale processo guidato di progressivo accorpamento dei piccoli Comuni?

Ritiene che la prospettiva del federalismo – ora fiscale, poi istituzionale – sia il raggiungimento dell'approdo *medio tempore* della unificazione dei Comuni di minore dimensione demografica, e quindi di tutti quelli montani?

Se questa è l'opinione dell'esecutivo, come potrebbe evincersi dal fatto che è stato depennato dall'originario testo l'incentivazione alle forme di associazionismo comunale per introdurre forme premiali nei confronti delle Unioni e delle Fusioni Comunali, occorre manifestarla nella sua complessità ed interezza.

Perché da ciò discendono non solo modelli organizzativi e formule finanziarie, ma un intero impianto di riorganizzazione democratica del Paese.

Non ci sottraiamo, in linea di principio, a tale sfida.

L'esperienza più che trentennale delle Comunità montane in questa prospettiva potrebbe trovare il proprio naturale sbocco evolutivo nella creazione del "Comune dei Comuni" attribuendo alle Regioni il compito di governare questo processo. Un processo che non parte da zero, perché nella loro lunga esperienza di gestione dei territori, le Comunità montane sono riuscite a superare ancestrali diffidenze e chiusure, hanno individuato sedi baricentriche, attivato sistemi di trasporto locale ed istituito presidi unificati di servizi comprensoriali.

Del resto, ben altre e maggiormente significative sono le performances realizzate in questi anni sul territorio dalle Comunità Montane che, ben lungi dall'essere solo un elemento di aggregazione funzionale e occasionale come le Unioni dei Comuni, hanno consentito con la loro azione un livello progressivo di crescita e sviluppo territoriale attraverso:

- investimenti nel campo della scuola, sanità, assistenza, viabilità, trasporti, difesa del suolo, assetto idrogeologico, forestazione, servizi di tutela e valorizzazione delle risorse idriche, prevenzione incendi, protezione civile
- investimenti per lo sviluppo economico locale mediante la valorizzazione delle risorse montane (acqua, energia, foreste, risorse agroalimentari, turismo)
- interventi nel campo dell'istruzione e delle identità locali dentro un presidio territoriale che produce complessivamente il 17% del prodotto interno lordo.

L'idea di unificare in prospettiva in un solo Comune i piccoli Comuni contermini, già associati in una Comunità montana rappresenta in linea di principio la soluzione migliore secondo il governo?

Il governo ritiene superato lo strumento della Comunità Montana, immaginato nel 1971 proprio come soggetto in grado di colmare il differenziale tra la frammentazione amministrativa e l'impossibilità all'accorpamento comunale?

Se è così, deve essere conseguente, e battere coerentemente la strada del processo riaggregativo senza dar vita a surrogati come le Unioni volontarie dei Comuni che determinerebbero solo la perdita delle economie di scala raggiunte in metà del territorio nazionale dall'azione ultratrentennale delle Comunità Montane e disconoscerebbero la specificità montana per privilegiare una concezione statalista, centralista e giacobina irrispettosa delle caratteristiche territoriali e delle culture autenticamente autonomiste italiane.

Se non è così, occorre ripensare alle modalità per la creazione di **una unica forma associativa sovracomunale obbligatoria che gestisca le funzioni fondamentali comunali** previste dall'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione e sia **coerente con il disposto dell'articolo 44 della Costituzione** che richiama la specificità delle aree montane nella predisposizione dei provvedimenti di legge della Repubblica.

Le molteplici iniziative poste in essere in questi anni dalle Comunità montane hanno contribuito a creare una visione politica unificante, che ha preso a riferimento i problemi di bacini più vasti della singola area comunale. Queste iniziative scaturiscono da intenti aggregativi, da necessità associative, da strategie e programmi ideati sulla scorta di letture attente delle esigenze globali di vallate e comprensori, da sguardi lanciati al di là dei singoli campanili. Sono la proiezione visibile di una cultura politico-amministrativa maturata sui problemi generali di comunità più grandi e non sulle questioni spicciole riguardanti le singole realtà comunali: una cultura ormai consolidata che ora va messa a frutto e non dissipata con atteggiamenti dispersivi.

L'approdo ultimo di questo processo è la creazione del "Comune dei Comuni"?

Se è questo l'obiettivo (che **presuppone pertanto la trasformazione della Comunità montana in Comune montano**, che fonde in un'unica dimensione istituzionale i piccoli Comuni associati, che li sostituisce in tutto e per tutto, che ne rilancia l'azione di sviluppo in una logica di maggiore coesione, lasciando agli originari municipi le più abbordabili incombenze di vita quotidiana) occorre una maggiore chiarezza legislativa e una coerenza rispetto all'autonomia finanziaria del Comune montano a regime e dei municipi risultanti da questo processo.

In questo processo di inglobamento la montagna parte avvantaggiata, perché le Comunità montane hanno già sperimentato esperienze di convivenza, hanno già superato attriti e contrapposizioni, hanno già interpretato politiche di cooperazione, hanno già raggiunto le giuste sintonie. Per questo esse sono più adatte a divenire il "Comune dei Comuni" rispetto alle neonate Unioni di Comuni, prive di definite identità territoriali ed immerse nel sistema esclusivamente per la gestione associata dei servizi, e non per interpretare in maniera unitaria le esigenze di sviluppo di territori zonizzati in bacini ideali. Nelle Comunità montane – caratterizzate da una consistenza demografica e territoriale ideale e in moltissimi casi da una identità culturale – questo processo di fusione non avverrebbe "a freddo", ma costituirebbe la naturale saldatura di elementi "riscaldati" con gradualità attraverso le precedenti esperienze di vita politica e amministrativa esercitata in comune.

In questa ottica, diventa ancora più forte il rifiuto di lasciare morire le Comunità montane a causa della drastica riduzione di risorse operata, prima, dalla Finanziaria 2008 e, poi, dalla manovra d'estate. Sarebbe davvero grave interrompere traumaticamente quel rapporto consolidato di convivenza tra Comuni di uno stesso comprensorio, quell'abitudine a stare insieme destinata, piuttosto, a convolare a giuste nozze.

Se così non fosse, chiediamo maggiore coerenza di impianto e certezze rigorose per i comuni montani che in questo testo non vengono in alcun modo riconosciuti nella loro specificità – al contrario di altre realtà territoriali del Paese – con il rischio che temiamo diventi concreto dello spezzettamento delle opportunità e dei diritti non solo fra i livelli istituzionali, ma soprattutto fra i cittadini italiani.

L'UNCEM confida pertanto nel Parlamento per l'attenta valutazione della tematica montana e l'accoglimento delle seguenti proposte emendative:

All'articolo 3, comma 1, dopo le parole "ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione" aggiungere le seguenti parole:
"e per le Comunità montane"

All'articolo 4, comma 1, dopo le parole "i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali" aggiungere le seguenti parole:
"e delle Comunità montane"

All'articolo 10, comma 1, dopo la lettera e) aggiungere la seguente lettera:
"e1) in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, previsione di una disciplina finalizzata alla trasformazione graduale della Comunità montana in un unico Comune nel rispetto delle prerogative regionali ed all'attribuzione immediata alle Comunità montane delle funzioni fondamentali dei Comuni associati, dei relativi tributi, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e fondo perequativo e delle connesse strutture organizzative;"

in subordine:
"e1) per i territori montani, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione previsione, nel rispetto delle prerogative regionali, di attribuzione alla Comunità montana, come unica forma associativa obbligatoria sovracomunale, delle funzioni fondamentali dei Comuni montani e dei relativi cespiti tributari e finanziari;"

GLI EMENDAMENTI DELL'UNCEM

Art. 3

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione **e per le Comunità montane**. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati. - omissis -

Art. 4

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali e **delle Comunità montane**, ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: - omissis -

Art. 10

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia tributaria degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: - omissis -

e1) in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, previsione di una disciplina finalizzata alla trasformazione graduale della Comunità montana in un unico Comune nel rispetto delle prerogative regionali ed all'attribuzione immediata alle Comunità montane delle funzioni fondamentali dei Comuni

associati, dei relativi tributi, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e fondo perequativo e delle connesse strutture organizzative;

in via subordinata:

e1) per i territori montani, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione previsione, nel rispetto delle prerogative regionali, di attribuzione alla Comunità montana, come unica forma associativa obbligatoria sovracomunale, delle funzioni fondamentali dei Comuni montani e dei relativi cespiti tributari e finanziari;

- omissis -

PRIME VALUTAZIONI UNCEM
sul DDL concernente la delega per il federalismo fiscale
approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri l'11-9-2008

Conferenza Unificata - Roma, 18 settembre 2008

In relazione al disegno di legge in titolo l'UNCCEM esprime le seguenti prime considerazioni di ordine generale e alcune specifiche proposte.

Lo Stato, ad avviso di UNCEM, per costruire un vero sistema federalista, che poggi le proprie fondamenta sui principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, non può non affrontare con la dovuta attenzione il tema delicato delle implicazioni derivanti dalla rilevante frammentazione del sistema comunale italiano e la conseguente necessità di sviluppare ulteriormente il tema dell'associazionismo dei Comuni di minore dimensione demografica – per la gran parte montani – in forme stabili e obbligatorie, adeguate allo svolgimento di una serie accresciuta di competenze complesse non più affidabili alla titolarità dei singoli comuni, con contestuale acquisizione diretta dei relativi cespiti finanziari.

L'UNCCEM ritiene che il tema del modello associativo sarà il vero banco di prova per testare un federalismo che sia realmente solidale, sussidiario e perequativo nei confronti di tutti i territori che, in diversa guisa e con tutte le specificità che li caratterizzano, costituiscono la Repubblica italiana.

Posto che l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e il nuovo Codice delle autonomie dovrebbero precedere e non seguire la disciplina dell'allocatione delle risorse finanziarie ai sensi dell'art. 119 Cost., i presupposti concettuali del federalismo impongono, in ogni caso, nel nostro Paese – per la sua connotazione rispetto al sistema delle autonomie locali e dei Comuni in particolare – di promuovere un percorso di considerazione della specificità dei piccoli e piccolissimi Comuni, che rappresentano la vera dimensione del panorama comunale italiano, non esaurita di certo dai grandi agglomerati urbani e dalle previste Città metropolitane.

A tale proposito, non si può non rilevare l'incongruenza inserita nel testo tra i nuovi poteri e le risorse attribuiti alle Città metropolitane (art 12, comma 1: *"Il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane è assicurato anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai*

Comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di istituire tributi nelle materie rientranti nelle loro funzioni fondamentali") e addirittura un articolo ad hoc per il finanziamento di Roma capitale (alla quale si assicurano risorse aggiuntive e trasferimenti a titolo gratuito di beni patrimoniali oggi in capo allo Stato) da un lato e la scomparsa di qualsiasi autonomia impositiva per tutti gli altri Comuni dall'altro. Con l'aggiunta che non risultano chiare le modalità per il finanziamento delle funzioni fondamentali comunali, né si tiene conto nella individuazione delle imposte di scopo comunali delle caratteristiche delle basi imponibili dei Comuni montani.

La notazione, pur apprezzabile, contenuta all'art. 11, comma 1, lett. d), del disegno di legge delega, relativa alla riserva di una particolare attenzione "alla presenza di zone montane" nella ripartizione dei fondi perequativi regionali a favore di Comuni e Province, va declinata con coerenza e portata alle sue naturali, ultime conseguenze per la razionalizzazione virtuosa del nuovo assetto istituzionale locale.

Il nostro Paese ha infatti deciso di affidare alla cura dei Comuni la gran parte dei servizi che interessano i cittadini. Per rispondere alle esigenze fondamentali delle popolazioni, il governo locale deve essere forte. Il governo locale per essere forte anche in montagna non può essere caricato sulle gracili spalle dei piccoli Comuni montani. Le piccole realtà montane presentano caratteristiche di marginalità essenzialmente riconducibili a carenza di professionalità e competenze, mancanza di adeguate infrastrutture tecnologiche e risorse economiche, difficoltà nella gestione dei rapporti con gli altri livelli di governo e nell'adeguamento ai continui cambiamenti, impossibilità di realizzare economie di scala e di raggio d'azione.

La maggior parte dei piccoli Comuni è situata in montagna. Dalla tabella sotto riportata emerge che l'incidenza percentuale dei Comuni montani rispetto ai piccoli Comuni risulta particolarmente elevata per i Comuni fino ai duemila abitanti.

Incidenza percentuale dei Comuni montani sui piccoli Comuni

Fasce demografiche	Piccoli Comuni	Comuni Montani	Rapporto Comuni Montani su Piccoli Comuni
0 - 499	837	641	76,58%
500 - 999	1.126	743	65,99%
1.000 - 1.999	1.624	889	54,74%
2.000 - 2.999	1.011	467	46,19%
3.000 - 4.999	1.158	434	37,48%
Totale Piccoli Comuni	5.786	3.174	55,14%

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Interno

Stando ai dati del rapporto IFEL 2007, la più elevata autonomia finanziaria e tributaria si registra nella fascia dei Comuni da 5 mila abitanti fino a 60 mila abitanti, che presentano –

a livello pro-capite – spese correnti e di funzionamento più basse sia rispetto ai Comuni con meno di 5 mila abitanti che rispetto a quelli con più di 60 mila abitanti.

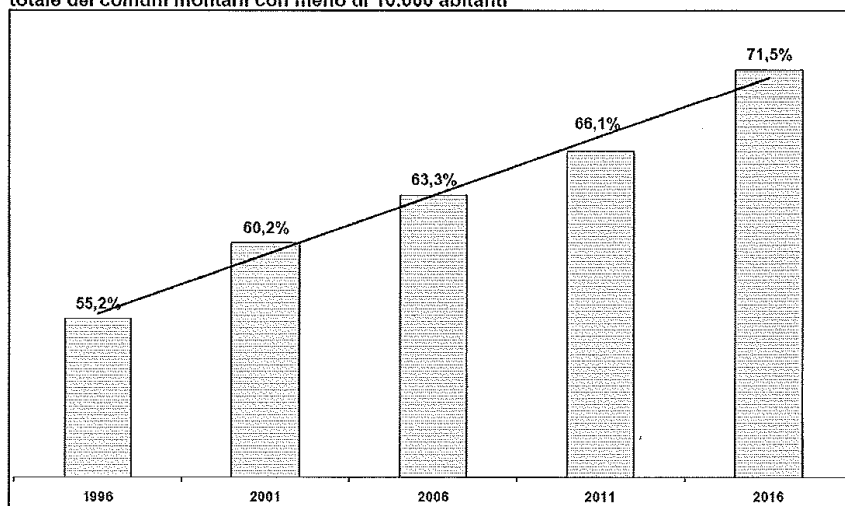
Indicatori sintetici di bilancio dei Comuni

Indicatori sintetici di bilancio (valori medi)									
	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Pressione fiscale	Spesa corrente pro-capite	Spesa funzionamento (%corrente)	Spesa funzionamento (pro-capite)	Spesa sociale (%corrente)	Spesa sociale (pro-capite)	Rigidità di bilancio
0 - 5000	26,0%	64,2%	481,9	744,0	52,8%	390,0	9,7%	74,0	97,6%
5.001 - 10.000	32,4%	71,8%	465,7	640,1	50,3%	317,8	21,6%	139,5	79,2%
10.001 - 20.000	32,7%	72,3%	487,3	664,9	49,0%	322,0	14,9%	101,2	73,9%
20.001 - 60.000	32,4%	68,3%	505,3	724,1	48,7%	348,3	14,6%	106,8	77,9%
> 60.000	30,4%	63,4%	672,7	1063,5	51,3%	547,4	16,0%	173,0	85,8%

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Interno

Il rapporto sull'Italia del "disagio insediativo" – recentemente elaborato da Confcommercio e Legambiente – evidenzia che i territori che presentano maggiori criticità (dove cioè le condizioni di vita, di insediamento, di relazioni sociali, di necessità di servizi alla persona e all'impresa, di guadagno economico non sono ragionevoli) si collocano soprattutto nei Comuni di montagna. In prospettiva il già elevato numero dei Comuni montani afflitti da disagio insediativo è destinato a crescere notevolmente.

Percentuale di comuni montani con meno di 10.000 abitanti con presenza di disagio sul totale dei comuni montani con meno di 10.000 abitanti



Gli indicatori del disagio, medietà e benessere nei comuni montani

		1996	2001	2006	2011	2016
Disagio	sotto 10.000 abitanti (v.ass.)	1880	2049	2153	2124	2291
	sopra 10.000 abitanti (v.ass.)	8	15	19	191	211
	Totale (v.ass.)	1888	2064	2172	2315	2502
Medietà	sotto 10.000 abitanti	1040	953	833	720	591
	sopra 10.000 abitanti	46	34	27	83	75
	Totale	1086	987	860	803	666
Benessere	sotto 10.000 abitanti	483	403	417	369	323
	sopra 10.000 abitanti	69	72	77	39	35
	Totale	552	475	494	408	358
TOTALE	sotto 10.000 abitanti	3403	3405	3403	3213	3205
	sopra 10.000 abitanti	123	121	123	313	321
	Totale	3526	3526	3526	3526	3526

L'ossimoro "governo locale forte incarnato da Comuni deboli" resterà tale e creerà ulteriori squilibri tra le aree montane e quelle pianeggianti fino a quando il governo del territorio montano non sarà affidato direttamente ad enti attrezzati, in grado di rappresentare in una dimensione adeguata i territori e gli interessi delle rade popolazioni di montagna. **L'insufficienza dimensionale dei Comuni di montagna va affrontata con decisione.** Non ci si può limitare a sottolineare le virtù della democrazia locale e del federalismo fiscale se non si dà un assetto dimensionale, funzionale e organizzativo ai piccoli Comuni, specialmente a quelli di montagna che si presentano estremamente fragili

dal punto di vista istituzionale; né sarà possibile abbassare la pressione tributaria senza realizzare forti economie di scala e di raggio d'azione a livello di piccoli Comuni.

Ma non ci si può limitare ad additare le disfunzioni, senza poi impegnarsi a trovare i rimedi. E i rimedi non possono tradursi in semplicistiche ipotesi di soppressione delle Comunità montane. **Né si può pensare di ricominciare daccapo, affidando il compito di rafforzare i piccoli Comuni attraverso le Unioni facoltative di Comuni, le cui performance sono estremamente deludenti specialmente se paragonate a quelle delle Comunità montane.** Basti esaminare il quadro di sintesi relativo ai certificati consuntivi 2006 di 255 Unioni di Comuni per rendersi conto di quanto sia insignificante l'ammontare delle loro spese di investimento, pari ad appena 56 milioni e mezzo di euro, e quanto sia abnorme la sua percentuale di spesa corrente: l'80,3%, contro il solo 42,2% delle Comunità Montane le quali assicurano inoltre rispetto 838 milioni di euro di investimenti, con una capacità realizzativa quindici volte superiore al parallelo modello associativo!

Spese relative alle 251 Unioni di Comuni - anno 2006 (in euro)

RIEPILOGO GENERALE SPESE	IMPEGNI
TITOLO I - SPESE CORRENTI	284.455.054
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	56.574.369
TITOLO III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	8.887.217
TITOLO IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	27.847.943
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	377.764.583

Fonte: bilanci consuntivi 2006 delle Unioni di Comuni

Spese relative alle 346 Comunità montane – anno 2006 (in euro)

TITOLI E GESTIONE	IMPEGNI
SPESE CORRENTI	975.227.795
SPESE IN C/CAPITALE	838.057.697
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	59.340.466
Rimborso di anticipazioni di cassa	39.741.316
Rimborso di finanziamenti a breve termine	818.968
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	18.318.664
Rimborso di prestiti obbligazionari	14.239
Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali	447.279
SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	250.718.571
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	2.123.344.529

Fonte: Istat -- bilanci consuntivi 2006 delle Comunità montane

Né tantomeno si può pensare di risolvere la questione –come invece prefigura questo disegno di legge quando all'articolo 10, comma 1, lettera f) prevede forme premiali per

favorire le unioni e le fusioni tra Comuni- con un associazionismo *à la carte* caratterizzato dall'estrema differenziazione e mutabilità territoriale, a geografia variabile, con Comuni che entrano ed escono dall'Unione sulla base di occasionali capricci politici, spesso senza fare riferimento a territori omogenei e contigui. Né si può continuare ad assistere inerti all'atteggiamento di molti Comuni che disinvoltamente partecipano a più forme associative a seconda delle funzioni e dei servizi, con effetti dirompenti in termini di spesa e di responsabilità politica e amministrativa. Il cittadino di un tale Comune non sa a chi santo votarsi per risolvere i propri problemi quotidiani; è costretto a rivolgersi ad una pluralità di enti che non di rado si dichiarano incompetenti o competenti a seconda delle convenienze del momento.

Numero medio di Comuni associati e popolazione media per Comunità montana

Media Comuni associati per Comunità montana	11,83
Media popolazione per Comunità montana	30.550

Né, infine, si può negare il fatto che i Comuni montani nell'arco dei sessant'anni di vita repubblicana si sono dati una modalità associativa sussidiaria attraverso i Consigli di Valle dapprima e le Comunità Montane successivamente che hanno ampiamente surrogato in via anticipatoria le finalità che oggi si vorrebbero attribuire funzionalmente alle Unioni di Comuni, e hanno cercato al tempo stesso di garantire sui loro territorio l'applicazione dei principi di autonomia istituzionale, economica e culturale che stanno alla base dell'identità e della storia delle montagne italiane.

Al punto in cui siamo, occorre reagire a quanto sinora avvenuto con risposte credibili e coerenti. I timidi aggiustamenti, le correzioni marginali, non servono a niente se non a perpetuare uno stato critico che dura ormai da troppo tempo.

A questo punto il legislatore deve essere chiaro: ritiene che siano maturi i tempi per avviare un graduale processo guidato di progressivo accorpamento dei piccoli Comuni?

Ritiene che la prospettiva del federalismo –ora fiscale, poi istituzionale- sia il raggiungimento dell'approdo *medio tempore* della unificazione dei Comuni di minore dimensione demografica, e quindi di tutti quelli montani?

Se questa è l'opinione dell'esecutivo, come potrebbe evincersi dal fatto che è stato depennato dall'originario testo l'incentivazione alle forme di associazionismo comunale per introdurre forme premiali nei confronti delle Unioni e delle Fusioni Comunali, occorre manifestarla nella sua complessità ed interezza.

Perché da ciò discendono non solo modelli organizzativi e formule finanziarie, ma un intero impianto di riorganizzazione democratica del Paese.

Non ci sottraiamo, in linea di principio, a tale sfida.

L'esperienza più che trentennale delle Comunità montane in questa prospettiva potrebbe trovare il proprio naturale sbocco evolutivo nella creazione del "Comune dei Comuni" attribuendo alle Regioni il compito di governare questo processo. Un processo che non parte da zero, perché nella loro lunga esperienza di gestione dei territori, le Comunità montane sono riuscite a superare ancestrali diffidenze e chiusure, hanno individuato sedi baricentriche, attivato sistemi di trasporto locale ed istituito presidi unificati di servizi comprensoriali.

Del resto, bel altre e maggiormente significative sono le performances realizzate in questi anni sul territorio dalle Comunità Montane che, bel lungi dall'essere solo un elemento di aggregazione funzionale e occasionale come le Unioni dei Comuni, hanno consentito con la loro azione un livello progressivo di crescita e sviluppo territoriale attraverso:

- investimenti nel campo della scuola, sanità, assistenza, viabilità, trasporti, difesa del suolo, assetto idrogeologico, forestazione, servizi di tutela e valorizzazione delle risorse idriche, prevenzione incendi, protezione civile
- investimenti per lo sviluppo economico locale mediante la valorizzazione delle risorse montane (acqua, energia, foreste, risorse agroalimentari, turismo)
- interventi nel campo dell'istruzione e delle identità locali

dentro un presidio territoriale che produce complessivamente il 17% del prodotto interno lordo.

L'idea di unificare in prospettiva in un solo Comune i piccoli Comuni contermini, già associati in una Comunità montana rappresenta in linea di principio la soluzione migliore secondo il governo?

Il governo ritiene superato lo strumento della Comunità Montana, immaginato nel 1971 proprio come soggetto in grado di colmare il differenziale tra la frammentazione amministrativa e l'impossibilità all'accorpamento comunale?

Se è così, deve essere conseguente, e battere coerentemente la strada del processo riaggregativo senza dar vita a surrogati come le Unioni volontarie dei Comuni che determinerebbero solo la perdita delle economie di scala raggiunte in metà del territorio nazionale dall'azione ultratrentennale delle Comunità Montane e disconoscerebbero la specificità montana per privilegiare una concezione statalista, centralista e giacobina irrispettosa delle caratteristiche territoriali e delle culture autenticamente autonomiste italiane.

Se non è così, occorre ripensare alle modalità per la creazione di **una unica forma associativa sovracomunale obbligatoria che gestisca le funzioni fondamentali comunali** previste dall'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione e sia **coerente con il disposto dell'articolo 44 della Costituzione** che richiama la specificità delle aree montane nella predisposizione dei provvedimenti di legge della Repubblica.

Le molteplici iniziative poste in essere in questi anni dalle Comunità montane hanno contribuito a creare una visione politica unificante, che ha preso a riferimento i problemi di bacini più vasti della singola area comunale. Queste iniziative scaturiscono da intenti aggregativi, da necessità associative, da strategie e programmi ideati sulla scorta di letture attente delle esigenze globali di vallate e comprensori, da sguardi lanciati al di là dei singoli campanili. Sono la proiezione visibile di una cultura politico-amministrativa maturata sui problemi generali di comunità più grandi e non sulle questioni spicciole riguardanti le singole realtà comunali: una cultura ormai consolidata che ora va messa a frutto e non dissipata con atteggiamenti dispersivi.

L'approdo ultimo di questo processo è la creazione del "Comune dei Comuni"?

Se è questo l'obiettivo (che **presuppone pertanto la trasformazione della Comunità montana in Comune montano**, che fonde in un'unica dimensione istituzionale i piccoli Comuni associati, che li sostituisce in tutto e per tutto, che ne rilancia l'azione di sviluppo in una logica di maggiore coesione, lasciando agli originari municipi le più abbordabili incombenze di vita quotidiana) occorre una maggiore chiarezza legislativa e una coerenza rispetto all'autonomia finanziaria del Comune montano a regime e dei municipi risultanti da questo processo.

In questo processo di inglobamento la montagna parte avvantaggiata, perché le Comunità montane hanno già sperimentato esperienze di convivenza, hanno già superato attriti e contrapposizioni, hanno già interpretato politiche di cooperazione, hanno già raggiunto le giuste sintonie. Per questo esse sono più adatte a divenire il "Comune dei Comuni" rispetto alle neonate Unioni di Comuni, prive di definite identità territoriali ed immesse nel sistema esclusivamente per la gestione associata dei servizi, e non per interpretare in maniera unitaria le esigenze di sviluppo di territori zonizzati in bacini ideali. Nelle Comunità montane – caratterizzate da una consistenza demografica e territoriale ideale e in moltissimi casi da una identità culturale – questo processo di fusione non avverrebbe "a freddo", ma costituirebbe la naturale saldatura di elementi "riscaldati" con gradualità attraverso le precedenti esperienze di vita politica e amministrativa esercitata in comune.

In questa ottica, diventa ancora più forte il rifiuto di lasciare morire le Comunità montane a causa della drastica riduzione di risorse operata, prima, dalla Finanziaria 2008 e, poi, dalla manovra d'estate. Sarebbe davvero grave interrompere traumaticamente quel rapporto consolidato di convivenza tra Comuni di uno stesso comprensorio, quell'abitudine a stare insieme destinata, piuttosto, a convolare a giuste nozze.

Se così non fosse, chiediamo maggiore coerenza di impianto e certezze rigorose per i comuni montani che in questo testo non vengono in alcun modo riconosciuti nella loro specificità – al contrario di altre realtà territoriali del Paese – con il rischio che temiamo diventi concreto dello spezzettamento delle opportunità e dei diritti non solo fra i livelli istituzionali, ma soprattutto fra i cittadini italiani.



legautonomie
associazione autonomie locali

INDAGINE CONOSCITIVA
Commissione parlamentare
per le Questioni regionali

Sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto
di competenze riconosciute alle regioni e alle autonomie locali in materia di
federalismo fiscale.

Roma, 30 settembre 2008
Palazzo S. Macuto
Aula III piano

Documentazione

Legautonomie, in rappresentanza dei comuni e delle province associati ribadisce l'urgenza di dare un definitivo assetto federalista alla repubblica così come si è andato definendo con la revisione costituzionale realizzata con la LC n. 3 del 2001.

Il processo di riforma deve garantire, in modo armonico e secondo i principi di leale collaborazione, il rafforzamento di ogni livello istituzionale e della sua capacità decisionale attraverso l'allocazione e il decentramento delle funzioni ad ogni livello di governo, la semplificazione della pubblica amministrazione locale, la realizzazione del federalismo fiscale con l'assegnazione di tributi propri e autonomia finanziaria ai territori; la riforma delle sedi della concertazione istituzionale; la definitiva realizzazione del Senato federale e, in attesa della sua costituzione, l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti dei territori.

Il modello di federalismo fiscale deve essere realizzato secondo i principi fondamentali di autonomia e responsabilità di entrata e di spesa per tutti i livelli di governo; garantire la copertura integrale dei costi per il godimento dei diritti civili e sociali in tutto il Paese; semplificare gli adempimenti fiscali per i cittadini, e stabilire una chiara correlazione tra funzioni effettivamente esercitate, prelievo fiscale e benefici ottenuti dal territorio, anche attraverso sistemi di rendicontazione che possano palesare la qualità del governo locale; superare la spesa storica a vantaggio dei costi standard; consentire flessibilità e manovrabilità delle imposizioni tributarie, e definire strumenti di premialità per gli enti virtuosi.

Legautonomie valuta con favore lo sforzo profuso dal Governo di pervenire in tempi rapidi ad un testo condiviso dal disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Rileva che così ancora non è per altri importanti aspetti dell'attuazione del titolo V della Costituzione, in particolare per quanto riguarda la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali e di un nuovo Codice delle autonomie. Si tratta di due parti significative che devono procedere di pari passo, giacché l'autonomia impositiva deve essere funzione delle potestà amministrative fondamentali, proprie o attribuite e queste a loro volta legate alle effettive capacità organizzative e all'adeguatezza strutturale e dimensionale del sistema delle autonomie. La promozione di forme di associazionismo tra i piccoli comuni sia nelle forme delle unioni sia in quelle delle comunità montane ovvero di veri e propri processi di fusione sono condizioni essenziali per un efficiente esercizio dell'autonomia finanziaria ed impositiva con il conferimento di solide basi imponibili a sostegno degli obiettivi politico-programmatici e collegati alle funzioni di spesa.

Si tratta di principi tanto più validi per le città metropolitane la cui istituzione è rimandata alla riforma dell'ordinamento e a favore delle quali è prevista l'attribuzione di specifici tributi connessi alle loro funzioni fondamentali ancora appunto da definire.

Il federalismo fiscale serve a dare certezza al sistema delle istituzioni repubblicane disegnato dall'art. 114 della Costituzione sottraendolo ad un centralismo paradossalmente sempre più invadente, a rendere più trasparenti le politiche pubbliche, a definire più chiaramente le responsabilità di chi queste politiche deve deciderle e attuarle, ad avvicinare il prelievo fiscale alla responsabilità di spesa, a dettare un insieme di regole nuove per disciplinare la responsabilità fiscale dei livelli costituzionali e in sostanza a dare nuove e più solide basi al principio della rappresentanza.

Proprio per questo Legautonomie giudica eccessivamente lungo il periodo di ventiquattro mesi per l'esercizio delle deleghe, soprattutto considerando che da lì in poi dovrebbe scattare il percorso, dai tempi indefiniti, per la convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard dei contenuti finanziari dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali, nonché per l'utilizzo dei criteri circa la determinazione e il riparto del fondo perequativo alle Regioni.

Stime attendibili di fonte governativa sulle risorse che dovranno essere mobilitate non ve ne sono. Il fondo perequativo dovrebbe valere circa 26 miliardi di euro mentre la convergenza sui costi standard dovrebbe pesare circa 15 miliardi, un punto percentuale di PIL che dovrebbe pesare meno sulla spesa delle regioni. Per Legautonomie la vera partita si giocherà proprio qui, sulla definizione dei costi standard dei livelli essenziali, sulla coesione sociale e la tenuta dell'ordinamento e in definitiva sul difficile equilibrio tra spinta all'efficienza, (decisiva in una politica di risanamento con l'obiettivo di azzeramento del deficit nel 2011), ed efficacia e adeguatezza dei servizi sociali, della sanità e dell'istruzione; quindi anche sulla pressione fiscale, su quanto cioè si farà pagare ai cittadini per avere adeguati servizi di welfare ed in cui la determinazione del periodo di convergenza verso i costi standard sarà essenzialmente rimessa a una valutazione politica

Da questo punto di vista si sottolinea come nel disegno di legge non vi sia una norma di chiusura che disciplini il potere sostitutivo del governo in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; una tale previsione è utile anche al fine di tutelare le prerogative di Regioni ed enti locali soprattutto considerando che questi ultimi non hanno accesso diretto alla Corte Costituzionale.

Con principio di responsabilità finanziaria dell'ente locale, si afferma che occorre individuare in modo chiaro e certo le funzioni esercitate e quindi da finanziare, collegarle con un tributo autonomo, stabile, manovrabile, trasparente nei confronti della comunità e direttamente collegato ai servizi erogati dall'ente locale impositore.

Legautonomie ritiene tuttavia che il disegno di legge delega appare lacunoso e sbilanciato rispetto alle previsioni effettuate per le Regioni, nell'individuazione delle regole e delle forme di finanziamento anche differenziate delle corrispondenti funzioni degli enti locali.

Per le Regioni definire le modalità e i criteri di finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni sociali (sanità e assistenza sociale) e del sistema dei trasporti (sostanzialmente equiparato ai livelli essenziali) significa coprire l'80 – 90 % dei bilanci regionali. Così non è per il sistema delle autonomie locali.

In particolare Legautonomie ritiene che possano essere specificati gli ambiti o materie alle quali riferire le funzioni fondamentali.

Si tratta di rafforzare la garanzia di previsioni di finanziamento stabili, basate sul fabbisogno standard, dinamiche ed integrali attraverso l'individuazione di ambiti materiali di riferimento anche al fine di agevolare l'individuazione altrimenti difficoltosa delle stesse funzioni e delle forme di copertura rispetto alle altre funzioni di cui non sono esplicitate le modalità di finanziamento

Per cui si ritiene che sicuramente sono funzioni fondamentali quelle riferite alle caratteristiche proprie dell'ente, quelle che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, nei settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo della collettività comunale; sono funzioni fondamentali della provincia quelle di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale (difesa del suolo, risorse idriche e dell'ambiente; prevenzione delle calamità; valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna e dei parchi e riserve naturali; caccia e pesca in ambito locale; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, scarichi delle acque, emissioni atmosferiche e sonore; servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica; funzioni e compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed alla formazione professionale, edilizia scolastica).

A nostro avviso è da criticare nell'ultimo testo ddl, l'abbandono della chiara individuazione per i comuni di un tributo proprio autonomo, su cui costruire l'autonomia finanziaria e fiscale, optando per un vago paniere di imposizioni fiscali che indebolisce la trasparenza del rapporto tra gettito fiscale e servizi resi alla collettività.

Ma altrettanto vaghe risultano le facoltà per l'ente di introdurre una gestione flessibile dei tributi, attraverso agevolazioni o modifiche nelle modalità di calcolo delle basi imponibili, in attuazione di una effettiva autonomia tributaria.

Legautonomie inoltre non condivide il sostanziale passo indietro effettuato rispetto a versioni precedenti del disegno di legge delega laddove si rinuncia all'individuazione di un set di tributi propri caratteristici dell'autonomia finanziaria e impositiva di quel livello istituzionale. Ci si riferisce in particolare alla delega per il riordino e l'accorpamento delle imposte e tasse che gravano sugli immobili e al conferimento del relativo gettito ai Comuni.

Sembrava infatti che su questo si fosse costruito un ampio consenso sul quale però ha evidentemente fatto premio il timore di parte della maggioranza di far apparire questo riordino come una surrettizia reintroduzione della imposta sulla prima casa.

Legautonomie, che ha fatto di questa proposta da più di dieci anni l'asse portante di ogni politica di riforma della finanza locale, continua a ritenerla come la più idonea e naturalmente correlata ad un assetto federale della finanza pubblica

Una maggiore attenzione deve essere dedicata al tema delle opere pubbliche e delle relative modalità di finanziamento con la previsione di una quota di risorse da destinare agli investimenti.

La previsione di un tributo di scopo da destinare a opere pubbliche individuato dall'art. 10 da solo appare insufficiente: gli enti devono finanziare anche le manutenzioni straordinarie e non solo opere rilevanti. Andrebbero poi previsti anche finanziamenti con mutui a parziale carico di regioni o stato, e appare poco approfondito anche il riferimento previsto al comma 11 di un "indicatore di infrastrutture".

Perplessità si manifestano sulla formulazione dell'art. 11 sui principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.

Tale previsione introduce di fatto una forma di perequazione affidata alle regioni in presenza di un vincolo costituzionale che affida la perequazione alla competenza esclusiva dello stato. Fermo restando che i Fondi sono costituiti da risorse ora presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale, una possibile correzione può essere effettuata riservando allo Stato l'indicazione dei criteri con cui effettuare la ripartizione dei fondi perequativi (indicatore di fabbisogno finanziario, indicatore di fabbisogno infrastrutturale) ed assegnarne la gestione alle regioni le quali a loro volta possono modificarne la ripartizione sulla base di valutazioni e correzioni concertate con gli enti locali in sede di Consigli regionali delle autonomie e in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Restano intese le finalità

perequative dei fondi, la loro aggiornabilità e la ridefinizione delle fonti di finanziamento.

Una interessante prospettiva potrà aprirsi quando nella revisione dell'ordinamento degli enti locali e nella definizione delle funzioni fondamentali si porrà il problema di un'allocazione di tali funzioni sulla base del principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nelle materie di competenza residuale o concorrente delle Regioni. Solo per inciso non è immaginabile un'assenza totale delle Regioni nella costruzione di sistemi regionali delle autonomie locali ispirati al perseguimento della massima efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche.

Del resto una forma di perequazione orizzontale il disegno di legge la introduce laddove prevede per le Regioni che le spese non rientranti tra quelle essenziali siano finanziate dal gettito di tributi propri e da quote di fondo perequativo alimentato dalle addizionali regionali all'IRPEF. In sostanza per tali spese il fondo è alimentato dal gettito delle addizionali prodotto in altre regioni con maggiore capacità fiscale per abitante e pertanto configurando una perequazione appunto orizzontale.

Perplessità si manifestano in ordine al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo laddove si attribuisce alla Regione la responsabilità di assicurare gli obiettivi di finanza pubblica, anche adattando previa concertazione con gli enti locali le regole e i vincoli posti dal legislatore regionale. Si prefigura un ruolo improprio da parte della Regione che genera confusione in ordine alle responsabilità e ai vincoli posti dalle regole di finanza pubblica e dal patto di stabilità che riguarda i singoli soggetti dell'ordinamento (Comuni, Province, Città metropolitane, ecc..) Diverso sarebbe invece l'intento di creare una sorta di regionalizzazione del patto ripartendo, di concerto con gli enti locali, gli obiettivi di finanza pubblica a livello infra regionale.

Una questione cruciale nell'attuazione del federalismo fiscale è certamente rappresentata dal ruolo svolto dalle autonomie speciali (Regioni a statuto speciale e Province autonome). Un altro serio elemento critico è rappresentato infatti dalla rinuncia a definire una disciplina unitaria dell'ordinamento degli enti locali, valida anche in materia finanziaria per le Regioni a statuto speciale e le province autonome. La legittima e doverosa tutela della "specialità" regionale non può trasformarsi – come ha già sostenuto Legautonomie – in una sorta di "estraneità", nel senso che l'attuazione della riforma costituzionale e gli obblighi comunitari riguardano tutti gli enti territoriali, senza alcuna distinzione, rispetto ai principi della perequazione nazionale.

E' comprensibile la prudenza che richiede la definizione di una disciplina che in questo caso ha forti fondamenti "pattizi". Tuttavia, se è legittimo prevedere forme differenziate di coordinamento tra leggi statali e corrispondenti leggi

regionali e provinciali in materia di finanza regionale e locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della Regione a statuto speciale o Provincia autonoma; qualche perplessità suscita la previsione (art. 20 ultimo c.) di differenziati principi di coordinamento del sistema tributario rispetto a quelli vigenti per tutte le altre regioni. Previsione che crea problemi di compatibilità generale con i principi posti dall'art. 119 della Costituzionale e persino sulla parità di trattamento dei cittadini.

Si sottolinea altresì che è tutta da definire la fiscalità di sviluppo per le Regioni svantaggiate, mentre la disposizione relativa alle "accise sugli oli minerali", che sorgono al momento dell'immissione al consumo e il cui gettito è invece attribuito in proporzione alle quantità raffinate sul territorio sembra distanziarsi dal principio della territorialità dell'imposta pur affermato nel ddl delega.

Non è sufficiente istituire cabine di regia – come prevedono il codice delle autonomie e il disegno di legge sul federalismo fiscale senza prevedere un saldo riferimento istituzionale. Il modello di federalismo cooperativo e solidale che, seppure molto faticosamente, si intende realizzare richiede soluzioni più incisive di riforma degli istituti della cooperazione interistituzionale.

Occorre riproporre con decisione la riforma dell'attuale sistema delle Conferenze, nonché provvedere alla integrazione della Commissione per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie, in attesa della auspicata riforma costituzionale del Senato.

Un ulteriore elemento critico non considerato dal provvedimento sul federalismo fiscale riguarda la possibilità di realizzare, sulla base di preliminari accordi con le regioni e gli enti locali, forme concordate di federalismo differenziato, ai sensi del terzo comma dell'art. 116 Cost. Si tratta di una strada da percorrere – seppure con attenzione – che può essere sviluppata in un quadro rafforzato degli istituti di cooperazione istituzionale a livello regionale, in particolare, Consiglio delle autonomie Conferenze regione-enti locali.

Le questioni sollevate da alcune disposizioni del disegno di legge mostrano che l'attuazione del federalismo fiscale presenta ancora parecchi nodi non semplici da sciogliere nei rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali in materia di potestà tributaria, perequazione e coordinamento della finanza pubblica.

Piccoli comuni e associazionismo

Ribadiamo ancora che l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, attraverso il nuovo Codice delle autonomie dovrebbe precedere, o accompagnare e non seguire, la disciplina dell'allocazione delle risorse finanziarie ai sensi dell'art. 119 Cost., la costruzione di una Repubblica di segno federale impone al legislatore di considerare la specialità del panorama

comunale italiano, rappresentano da un tessuto 5756 comuni di piccole e piccolissime dimensioni (al di sotto dei 5.000 abitanti), con una popolazione complessiva di circa 10 milioni di persone, che amministrano poco più del 70% dell'intero territorio.

Nella definizione di un federalismo fiscale coerente con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sanciti dall'articolo 118, comma 1 della Costituzione, e secondo i criteri direttivi generali previsti dell'art. 2 del DDL delega, non può non essere considerata con la dovuta attenzione la frammentazione del sistema comunale italiano, e la conseguente necessità di sviluppare il tema dell'associazionismo dei Comuni di minore dimensione demografica – per la gran parte montani – promuovendo unioni stabili e obbligatorie, con assetto dimensionale, funzionale e organizzativo adeguate allo svolgimento di competenze complesse, non più gestibili dai singoli enti, con la possibilità di giungere all'acquisizione diretta dei relativi cespiti finanziari.

A sostegno di questo si ricorda che stando a studi consolidati (*ai dati del rapporto IFEL 2007*), nella fascia dei Comuni da 5 mila abitanti fino a 60 mila abitanti si registra la più elevata autonomia finanziaria e tributaria, e le migliori performance nell'efficiente e razionale gestione delle risorse pubbliche con spese correnti e di funzionamento, a livello pro-capite, più basse rispetto agli altri Comuni.

Apripista naturale di una politica che superi l'attuale frammentazione e realizzi forme stabili di unioni, superando le resistenze di campanile alla realizzazione di forme aggregative definitive, possono essere le comunità montane che da oltre trent'anni amministrano con efficacia, e riconosciuta utilità da parte delle popolazioni, un consolidato modello di gestione associata.

Il DDL dovrebbe incentivare la creazione di una unica forma associativa sovracomunale per i piccoli comuni (in montagna le Comunità montane), per la gestione delle funzioni comunali previste dall'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione e coerente anche con il disposto dell'articolo 44 della Costituzione che richiama la specificità delle aree montane, istituendo anche forme di incentivazione fiscale.

Nella ripartizione dei fondi perequativi a favore di Comuni, prevista dall'art. 11, comma 1, lett. d), del disegno di legge delega, la riserva relativa ad una particolare attenzione "alla presenza di zone montane" dovrebbe andare oltre e comprendere tutti i piccoli comuni con caratteristiche di marginalità.

Il DDL dovrebbe prevedere anche forme di premialità per enti che intendono dare vita ad unioni di comuni stabili per la gestione delle funzioni attribuite, anche attraverso forme di fiscalità di vantaggio, oltre a prevedere un fase transitoria che consenta agli enti di maturare il percorso aggregativo.

Appendice

Indice del Dossier su "Il dibattito nella Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e il rapporto con il Governo per l'attuazione dell'art.119 della Costituzione" (gennaio-agosto 2007)

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

FEDERALISMO FISCALE

Il dibattito nella “Conferenza delle Regioni e delle Province autonome” e il rapporto con il Governo per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione Gennaio - Agosto 2007

Dossier di documentazione a cura della Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome consultabile on-line alla pagina www.regioni.it

INDICE

Conferenza del 25 gennaio 2007	13
Convocazione	14
Resoconto (stralcio)	17
Bozza di documento predisposta dal Ministero dell’Economia e delle Finanze in materia di federalismo fiscale	34
Incontro con il Ministro dell’Economia e delle Finanze in materia di federalismo fiscale del 25 gennaio 2007	47
Presenze regionali	48
Conferenza straordinaria del 31 gennaio 2007	51
Convocazione	52
Resoconto	53
Lettera Segretario generale	103
Tabella di confronto riassuntiva tra Conferenza (accordi di Ravello e Santa Trada, parere al DPEF 2007) e gruppo di lavoro sul federalismo fiscale coordinato dal Prof. Giarda	104
Osservazioni Regione Abruzzo	106
Osservazioni Regione Basilicata	107
Osservazioni Regione Calabria	109
Osservazioni Regione Campania	115
Osservazioni Regione Friuli-Venezia Giulia	117
Osservazioni Regione Lazio	119
Osservazioni Regione Molise	122
Osservazioni Regione Puglia	124
Osservazioni Regione autonoma della Sardegna	126
Osservazioni Regione Siciliana	128
Osservazioni regione Toscana	131
Osservazioni Regione Umbria	133
Osservazioni Regione Valle d’Aosta	135
Osservazioni Regione Veneto	139

Osservazioni Provincia autonoma di Trento	143
Schemi riassuntivi elaborati dalla Regione Lombardia, Coordinatrice della Commissione “Affari Finanziari”	147
Esito: lettera Segretario Generale integrazione gruppo di lavoro tra lo Stato e le Regioni in materia di federalismo fiscale	178
Conferenza straordinaria del 7 febbraio 2007	181
Convocazione	182
Resoconto	183
Esito: “Documento sui principi applicativi dell’articolo 119 della Costituzione”	224
Riunione del Tavolo tecnico-politico tra il Governo e le Regioni in materia di federalismo fiscale dell’8 febbraio 2007	229
Convocazione	230
Presenze regionali	231
Conferenza del 15 febbraio 2007	233
Convocazione	234
Resoconto (stralcio)	236
Riunione del Tavolo tecnico-politico tra il Governo e le Regioni in materia di federalismo fiscale del 15 febbraio 2007	241
Convocazione	242
Presenze regionali	243
Riunione del Tavolo tecnico-politico tra il Governo e le. Regioni in materia di federalismo fiscale del 22 febbraio 2007	245
Presenze regionali	246
Conferenza straordinaria del 4 aprile 2007	247
Convocazione	248
Resoconto (stralcio)	249
Bozza di documento in materia di federalismo fiscale del 2 aprile 2007 predisposta dal Ministero dell’Economia e delle Finanze di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione	273
Schema di confronto tra la bozza del disegno di legge di attuazione dell’articolo 119 e l’atto approvato dalla conferenza il 7 febbraio “Documento sui principi applicativi dell’articolo 119 della Costituzione”, predisposto dalla Regione Lombardia	289
Nota della Regione Siciliana	293
Riunione del Tavolo tecnico-politico tra il Governo e le Regioni in materia di federalismo fiscale del 4 aprile 2007	297
Presenze	298
Riunione del Tavolo tecnico-politico tra il Governo e le Regioni in materia di federalismo fiscale dell’11 aprile 2007	299
Presenze	300
Riunione del Tavolo tecnico-politico tra il Governo e le Regioni in materia di federalismo fiscale del 18 aprile 2007	301
Presenze	302
Conferenza straordinaria del 17 maggio 2007	303
Convocazione	304
Resoconto	305
Modifiche approvate il 2 maggio 2007 dalla Commissione Affari finanziari alla bozza predisposta dal Ministero dell’Economia e delle Finanze in materia di federalismo fiscale.....	345
Bozza bis di documento in materia di federalismo fiscale predisposta dal	

Ministero dell'Economia e delle Finanze di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione	365
7	
Emendamenti ANCI – UPI del 15 maggio 2007	383
Esito: documento relativo all'emendamento concernente la c.d. "clausola di salvaguardia"	387
Conferenza straordinaria del 21 giugno 2007	389
Convocazione	390
Resoconto	391
Proposta emendativa formulata a livello tecnico dalle Province autonome di Trento e Bolzano nonché dalle regioni Val d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna	423
Esito: documento recante valutazioni e richieste emendative	425
Riunione del Tavolo tecnico-politico tra il Governo e le Regioni in materia di federalismo fiscale del 21 giugno 2007	431
Presenze	432
Riunione del Tavolo tecnico-politico tra il Governo e le Regioni in materia di federalismo fiscale del 25 giugno 2007	433
Presenze	434
Conferenza straordinaria del 5 luglio 2007	435
Convocazione	436
Resoconto (stralcio)	437
Bozza del disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione	459
Conferenza del 1° agosto 2007	477
Convocazione	478
Resoconto	481
Esito: lettera di trasmissione al Ministro per gli affari regionali e per le autonomie delle richieste emendative al disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione	484

Indice analitico degli interventi

B

BASSOLINO, Antonio (*Presidente della Regione Campania*); 26; 87; 88; 89; 98; 187; 188; 191; 192; 313; 322; 327; 328

BERGER, Hans (*Assessore della Provincia autonoma di Bolzano*); 406

BERTOLUCCI, Giuseppe (*Assessore della Regione Toscana*); 56; 61; 196; 261; 311; 342; 343; 393; 403; 415; 455

BRESSO, Mercedes (*Presidente della Regione Piemonte*); 21; 28; 64; 68; 81; 91; 95; 96; 98; 100; 101; 197; 201; 206; 207; 209; 210; 211; 212; 213; 216; 218; 220; 263; 321; 329; 335; 336; 339; 343; 344

C

CAVERI, Luciano (*Presidente della Regione Valle D'Aosta*); 258; 398

COLOZZI, Romano (*Assessore della Regione Lombardia*); 20; 21; 23; 32; 55; 56; 58; 67; 71; 81; 83; 89; 93; 94; 98; 101; 186; 188; 191; 192; 193; 195; 196; 200; 201; 202; 203; 204; 205; 206; 207; 208; 210; 211; 212; 213; 214; 215; 217; 218; 219; 220; 222; 223; 251; 252; 254; 258; 261; 268; 309; 314; 317; 318; 319; 320; 321; 322; 323; 326; 327; 328; 329; 331; 332; 333; 334; 336; 337; 338; 339; 340; 341; 342; 343; 393; 394; 401; 411; 412; 413; 414; 415; 417; 418; 419; 420; 439; 441; 446; 447; 452; 457

COPPOLA, Maria Luisa (*Assessore della Regione Veneto*); 193; 205; 208; 209; 251; 257; 312; 321; 324; 328; 329; 331; 332; 333; 334; 335; 393; 406; 409; 414; 415; 417;

418; 419; 420; 421; 422; 439; 448; 450

D

D'AMICO, Giovanni (*Assessore della Regione Abruzzo*); 256

DE BONA, Oscar (*Assessore della Regione Veneto*); 56; 60; 75

DE FILIPPO, Vito (*Presidente della Regione Basilicata*); 59; 88; 89; 90; 93; 97; 98; 192; 194; 206; 209; 210; 216; 217; 221; 222; 223; 256; 312; 323; 325; 326; 330; 334; 447

DEL PIERO, Michela (*Assessore della Regione Friuli Venezia Giulia*); 55; 58; 72; 86; 87; 252; 255; 393

DEL TURCO, Ottaviano (*Presidente della Regione Abruzzo*); 59; 73

DELBONO, Flavio (*Vice Presidente della Regione Emilia Romagna*); 66; 94; 95; 267; 307; 329; 336; 337; 338; 339; 341; 403; 416; 417; 420; 449; 450

DEORSOLA, Sergio (*Assessore della Regione Piemonte*); 394; 398; 416; 421

DI LELLO, Marco (*Assessore della Regione Campania*); 32; 55; 58; 72; 204; 205; 206; 207; 211; 215; 216; 270; 308; 311; 327; 328; 332; 333; 334; 335; 336; 337; 338; 339; 340; 439; 453; 454

F

FRICK, Werner (*Assessore della Provincia autonoma di Bolzano*); 55; 60; 185; 192; 251; 256; 257

G

GAVA, Fabio (*Assessore della Regione Veneto*); 200; 201; 202; 203; 212; 214; 217
10

GIACCAGLIA, Gianni (*Assessore della Regione Marche*); 83

GNECCHI, Luisa (*Vice Presidente della Provincia autonoma di Bolzano*); 439

I

IACOP, Franco (*Assessore della Regione Friuli Venezia Giulia*); 22; 185; 190; 191; 215

INTRONA, Onofrio (*Assessore della Regione Puglia*); 410; 415

IORIO, Angelo Michele (*Presidente della Regione Molise*); 29; 30; 265; 317; 321; 405

L

LO PORTO, Guido (*Assessore della Regione Siciliana*); 56; 62; 78

LOIERO, Agazio (*Presidente della Regione Calabria*); 23; 33; 188; 210; 211; 212; 214; 315

LORENZETTI, Maria Rita (*Presidente della Regione Umbria*); 24; 193; 195; 215; 217; 218; 219; 220; 221; 223; 259; 314; 323; 324; 446; 447; 448; 451; 457

M

MARGUERETTAZ, Aurelio (*Assessore della Regione Valle D'Aosta*); 55; 61; 75; 86; 90

MARRAZZO, Piero (*Presidente della Regione Lazio*); 71

MARTINI, Claudio (*Presidente della Regione Toscana*); 27; 77; 88; 90; 99; 100; 194; 195; 196

MERLO, Luigi (*Assessore della Regione Liguria*); 251; 255

MEZZOLANI, Almerino (*Assessore della Regione Marche*); 265

MOCHI ONORI, Marcello (*Segretario generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*); 55; 56; 86; 185; 186; 251; 252; 393; 394; 439; 440

MORCHIO, Fabio (*Assessore della Regione Liguria*); 439; 456

N

NIERI, Luigi (*Assessore della Regione Lazio*); 185; 190; 192; 208; 313; 314; 393; 400; 412; 454

P

PEVERARO, Paolo (*Vice Presidente della Regione Piemonte*); 311; 439; 455

PITTALUGA, Giovanni Battista (*Assessore della Regione Liguria*); 55; 58; 70; 86; 199; 309; 316; 322; 323; 325; 331; 335; 336; 338; 342; 393; 399; 410; 416; 419

PRESIDENTE, Vasco ERRANI (*Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*); 19; 20; 21; 23; 26; 27; 30; 32; 33; 55; 56; 57; 68; 84; 86; 87; 88; 89; 90; 94; 96; 98; 100; 102; 185; 186; 187; 188; 190; 192; 193; 196; 200; 201; 202; 203; 204; 205; 206; 207; 208; 209; 210; 211; 212; 213; 214; 215; 216; 217; 218; 219; 221; 222; 223; 238; 251; 252; 255; 257; 258; 271; 310; 312; 313; 318; 319; 320; 321; 325; 326; 327; 328; 329; 330; 331; 332; 333; 334; 335; 336; 337; 338; 339; 340; 341; 342; 343; 344; 393; 394; 397; 401; 408; 409; 411; 412; 413; 414; 417; 418; 419; 420; 421; 422; 439; 440; 445; 446; 447; 448; 449; 450; 451; 453; 454; 456; 457; 458

11

R

RIOMMI, Vincenzo (*Assessore della Regione Umbria*); 55; 61; 76; 86; 99

RODANO, Giulia (*Assessore della Regione Lazio*); 29

RUSSO, Enzo (*Assessore della Regione Puglia*); 21

S

SAPONARO, Francesco (*Assessore della Regione Puglia*); 79; 81; 86; 91; 100; 185; 196; 312

SIMONCINI, Gianfranco (*Assessore della Regione Toscana*); 24

SORU, Renato (*Presidente della Regione Sardegna*); 407

SPAZIANTE, Vincenzo (*Assessore della Regione Calabria*); 55; 59; 73; 86; 99; 191; 192; 205; 251; 256; 326; 393; 399; 421; 439; 444

T

THEINER, Richard (*Assessore della Provincia autonoma di Bolzano*); 29

TORRISI, Mario (*Assessore della Regione Siciliana*); 22; 185; 196; 251; 254; 262; 393; 401; 439; 445; 446

TURTURIELLO, Antonello (*Tecnico della Regione Lombardia*); 213; 414

V

VALIANTE, Antonio (*Vice Presidente della Regione Campania*); 393; 400; 416

VENDOLA, Nicola (*Presidente della Regione Puglia*); 63; 316

12

13

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

25 gennaio 2007

14

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Il Presidente

Prot. n. 176/CP3 Roma, 18 gennaio 2007

Comunicazione trasmessa solo via fax

sostituisce l'originale

ai sensi dell'art.6, comma 2, della L. 412/1991

F A X

Ai Signori Presidenti delle Regioni e
delle Province autonome

LORO SEDI

**OGGETTO: Convocazione Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
per giovedì 25 gennaio 2007 alle ore 10.30 presso la Segreteria della
Conferenza - Via Parigi, 11 - Roma.**

Comunico che è convocata la Conferenza delle Regioni e delle Province
autonome per **giovedì 25 gennaio 2007 alle ore 10.30 presso la Segreteria della
Conferenza - Via Parigi, 11 – Roma.**

Ordine del giorno:

- 1) Approvazione resoconti stenografici delle sedute del 14 e 21 dicembre 2006;
- 2) Comunicazioni del Presidente;
- 3) Esame questioni all'o.d.g. della Conferenza Unificata;
- 4) Esame questioni all'o.d.g. della Conferenza Stato - Regioni;
- 5) Primo esame bozza del documento predisposto dal Ministero dell'Economia in materia di Federalismo fiscale;
- 6) **COMMISSIONE BENI E ATTIVITA' CULTURALI** – *Regione Basilicata*
6a) Documento riguardante il D.Lgs 28/2004 “Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche”, da presentare alla Commissione Cultura del Senato nell'audizione programmata per il pomeriggio alle ore 15.00 -. *Punto esaminato dalla Commissione nella riunione del 13 dicembre 2006;*

15

Turismo – Coordinamento Regione Abruzzo

- 6b) Schema di convenzione con le Regioni per il cofinanziamento dei progetti destinati alla realizzazione di contenuti digitali di interesse turistico nel portale "italia.it" - *Punto all'esame della Commissione nella riunione del 23 gennaio 2007;*

7) COMMISSIONE INFRASTRUTTURE, MOBILITA' E GOVERNO DEL TERRITORIO – *Regione Campania*

- 7a) Proposta di documento delle Regioni sulle modifiche sul “Codice degli appalti” da presentare al Parlamento e al Governo” – *Punto esaminato dalla Commissione nella riunione del 17 gennaio 2007;*

Edilizia Residenziale Pubblica – Coordinamento Regione Umbria

- 7b) Comunicazione del Coordinatore in merito alle problematiche relative ai “Contratti di Quartiere III;

8) COMMISSIONE SALUTE – *Regione Toscana*

- 8a) Problematiche relative all'applicazione dei Ticket sanitari - *Punto esaminato dalla Commissione nella riunione del 18 gennaio 2007;*

- 8b) Proposta di emendamento al dl n. 300 del 28 dicembre 2006 in fase di conversione relativa alle competenze della Sisac (Struttura Tecnica Interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale) – *Punto esaminato dalla Commissione nella riunione del 18 gennaio 2007;*

9) COMMISSIONE ISTRUZIONE, LAVORO, INNOVAZIONE E RICERCA – *Regione Lazio*

- “Riparto risorse del Ministero del Lavoro per il diritto-dovere di istruzione e formazione – anno 2006” - *Punto all'esame della Commissione nella riunione del 18 gennaio 2007;*

10) COMMISSIONE ATTIVITA' PRODUTTIVE – *Regione Marche*

- Incontro con il Ministro del Commercio Internazionale: posizione delle Regioni in materia di internazionalizzazione - *Punto all'esame della Commissione nella riunione del 23 gennaio 2007;*

- 11) Varie ed eventuali.

SEDUTA RISERVATA

12) DESIGNAZIONI

- 12a) Comitato Nazionale per il portale "Italia.it" di cui al decreto del Vice Presidente del Consiglio e del Ministro per le Riforme e l'Innovazione nelle pubbliche amministrazioni dell'8 novembre 2006: nuova costituzione - nove rappresentanti regionali;

16

12b) Consiglio di amministrazione dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, di cui all'articolo 2 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 115: ricostituzione - un rappresentante regionale;

12c) Collegio dei revisori dei conti dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, di cui all'articolo 2 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 115: ricostituzione - un rappresentante della Conferenza Unificata;

12d) Comitato tecnico consultivo dell'Agenzia nazionale del Turismo di cui al D.P.R. 6 aprile 2006, n. 207: sostituzione rappresentante regionale.

Vasco Errani

N.B. Per assicurare un corretto e proficuo svolgimento dei lavori della Conferenza, l'accesso alla sala durante la seduta pubblica sarà consentito, come da Regolamento, a due soli accompagnatori per Regione o Provincia autonoma.

17

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME STRALCIO

RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDI' 25 GENNAIO 2007

PRESIDENZA

del

PRESIDENTE VASCO ERRANI

18

SONO PRESENTI:

REGIONE ABRUZZO

BIANCHI Valentina, Assessore.

REGIONE CALABRIA

LOIERO Agazio, Presidente SPAZIANTE Vincenzo, Assessore.

REGIONE CAMPANIA

BASSOLINO Antonio, Presidente. DI LELLO Marco, Assessore.

REGIONE EMILIA ROMAGNA

ERRANI Vasco, Presidente. GILLI Luigi, Assessore.

REGIONE LAZIO

BATTAGLIA Augusto, Assessore.

COSTA Silvia, Assessore.

RODANO Giulia, Assessore

REGIONE LIGURIA

COSTA Massimiliano,

Vicepresidente.

REGIONE LOMBARDIA

COLOZZI Romano, Assessore.

REGIONE MARCHE

MARCOLINI Pietro, Assessore.

REGIONE MOLISE

IORIO Angelo Michele, Presidente. VITAGLIANO Gianfranco, Assessore.

REGIONE PIEMONTE

BRESSO Mercedes, Presidente.

REGIONE PUGLIA

RUSSO Enzo, Assessore.

REGIONE SICILIANA

TORRISI Mario, Assessore.

REGIONE TOSCANA

MARTINI Claudio, Presidente. ROSSI Enrico, Assessore.

SIMONCINI Gianfranco, Assessore.

REGIONE UMBRIA

LORENZETTI Maria Rita, Presidente.

19

P.A. BOLZANO

THEINER Richard, Assessore.

Partecipa il Segretario Generale, dottor Marcello MOCHI ONORI.

APPROFONDIMENTI

Franco Osculati

La Bozza Calderoli. Federalismo delle regole. Federalismo delle scelte.

Relazione al convegno nazionale su "Il punto sul federalismo fiscale"
organizzato dalla Regione Veneto. Padova 22 settembre '08

1. Non c'è chi non comprenda che viviamo in un'epoca di profondi squilibri tra economia e poteri pubblici. Questi si rivelano incapaci di regolare e orientare e, semmai, vengono chiamati in causa per tamponare i rischi, prevalentemente bancari, più gravi. In uno scenario che è stato definito di "capitalismo totale" (Peyrelevade, 2005) - ma oggi verrebbe la tentazione di dire di "finanza letale" - si muovono, e non su un piano di parità, attori di due soli tipi: gli azionisti e i consumatori. Mancano i cittadini. Dunque, non sembra che questo sia il momento del federalismo, perché il federalismo ha, al centro, i cittadini.

Al contrario, atteso che è una stagione di "poteri senza territorio", possiamo pensare che ci sia grande bisogno di federalismo inteso come dottrina politica favorevole alla creazione di un governo alla scala corrispondente alle funzioni locali, nazionali, europee e globali di interesse pubblico. Dato che in questi giorni si rispolvera il motto, primi anni '70, di Richard Nixon "siamo tutti keynesiani", non occorre sottolineare la dimensione europea e globale poiché, come è noto, il moltiplicatore, nell'orto di casa, non funziona.

Anche se, oggi in Italia, il federalismo è prevalentemente recitato nella sua riduttiva versione di "dare più potere ai territori" (nostrani), non conviene dimenticare che, comunque, si tratta di rafforzare le facoltà congiunte alla cittadinanza. Nel dibattito degli ultimi mesi si è fatta strada la posizione di chi considera il federalismo, prioritariamente e prevalentemente, come un'occasione per migliorare il controllo dall'alto su quantità e qualità della spesa pubbliche locali. Qualcuno propone, per realizzare il federalismo, di costituire un'*authority* terza e indipendente. Questo non è federalismo. O, se *authority* deve essere, non è un'*authority* dei sapienti, ma deve essere un'autorità diffusa e dal basso. In altri termini, dobbiamo guardarci dal realizzare, questa volta nel senso del decentramento, quello che per il momento abbiamo ottenuto, nel senso dell'accentramento, in Europa. E' difficile dar torto, per esempio, al Fitoussi che scrive "Di fatto, il governo europeo assomiglia più ad un governo delle regole che ad un governo delle scelte" (2003, p. 7). Dunque, quel che ci piace non è il federalismo delle costrizioni ma il federalismo delle opzioni. Ben inteso, parliamo di scelte consapevoli e responsabili.

Quanto dico dell'*authority* nulla toglie all'importanza delle autorità di regolazione nel campo dei servizi locali a carattere economico (autorità che sono da irrobustire), e a quanto precisato nella bozza Calderoli, versione 11 settembre, art. 4, lett. *d*, attorno ai compiti della Conferenza permanente, i quali dovranno comprendere la verifica della "congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali".

2. Nella bozza Calderoli, come in precedenti ipotesi di attuazione del 119 della Costituzione, si parte dal 117, comma 2, lettera *m*: diritti civili e sociali e connessi livelli essenziali. Questa è una garanzia verso i cittadini, e non una salvaguardia di finanziamento, dallo Stato, a favore degli Enti territoriali. I livelli essenziali sono un diritto che il cittadino fa valere anche nei confronti della Regione e dell'Ente locale meglio dotati e, quindi, non finanziati (perequati) dallo Stato. La Regione e l'Ente non potranno accampare di non essere specificamente finanziate dallo Stato. Per gli Enti territoriali perequati, invece, con i livelli essenziali si pone un obbligo cui far fronte, se del caso, rinunciando ad altre spese.

In questa logica, che certo non esime lo Stato dal finanziare adeguatamente con la devoluzione di tributi e con la perequazione gli Enti territoriali, gli unici indirizzi costituzionali che valgono per il federalismo fiscale sono quelli contenuti nell'art. 119 che non prevede lo strumento dei trasferimenti condizionati e che pone il principio del finanziamento integrale (mediante tributi, compartecipazioni e perequazione), e senza distinzioni, delle funzioni attribuite.

I meriti di questo modo di interpretare e applicare la Costituzione sono:

A - maggiore spazio per la sperimentazione e le nuove politiche locali. Se poniamo che sanità, assistenza e scuola devono comunque essere finanziate, mentre per le altre funzioni si vedrà, fissiamo implicitamente una graduatoria tra le funzioni locali a danno di quelle meno scontate e di quelle maggiormente connesse con lo sviluppo economico. Invece, con il "nuovo" Titolo V della Costituzione non si è inteso decentrare il *welfare state* ma un più ampio spettro di responsabilità e opportunità;

B - minori rigidità di bilancio. Nella proposta Calderoli alcuni tributi, tra cui l'Irap, sono chiamati a finanziare sanità e assistenza; altri, tra cui i tributi propri autonomi, le altre competenze. Un aumento dell'imponibile dei tributi della prima categoria determina una riduzione dei trasferimenti perequativi. Avviene lo stesso nel caso degli altri tributi ma in misura inferiore. Inoltre, l'Irap dovrebbe essere giocata per mantenere o instaurare un rapporto dialettico con le imprese e, quindi, dovrebbe essere accostata alle funzioni di sviluppo economico e politica industriale e non a sanità e assistenza.

3. Nella Bozza, dell'Irap si è tornati a ventilare la soppressione, come all'inizio della legislatura 2001-2006. E' uno strano caso questo delle forze politiche che più si richiamano al federalismo e che hanno in sommo dispetto proprio l'Irap

e l'Ici prima casa, le quali, pur non perfette, sono quanto di meno lontano da un buon tributo regionale e locale si sia potuto e saputo introdurre in Italia dai tempi dell'abolizione dell'imposta di famiglia, dei dazi comunali e dell'imposta sui cani.

Nelle scorse settimane si è parlato di fiscalità "di vantaggio". Nella proposta Calderoli si accenna ad una fiscalità "di sviluppo". Nel dibattito di questi giorni sul federalismo fiscale non è ben chiaro a cosa ci si riferisca perché talora sembra si voglia introdurre una riduzione differenziata per regione delle aliquote erariali, talaltra sembra si voglia determinare una riduzione delle aliquote locali nel Mezzogiorno. La prima ipotesi probabilmente incontrerebbe difficoltà di consenso europeo. Non la seconda. Ma per rendere questa percorribile, si deve rendere possibile uno scenario composto da una riduzione generalizzata dell'aliquota Ires, nonché dal mantenimento se non dal rafforzamento di un'imposta come l'Irap, lasciando su questa ampia libertà d'aliquota regionale in modo che le Regioni stesse possano installare una loro propria fiscalità di vantaggio.

In via di massima, una fiscalità locale di vantaggio è plausibile se, come nella bozza versione 11 settembre, l'aliquota di equilibrio viene fissata al livello della Regione meglio dotata. Se, come in precedenti versioni, fosse previsto il livello della terza o addirittura della sesta, al Nord avremmo un certo spazio per la riduzione delle aliquote e, al contrario, al Sud la necessità di un forte aumento, senza dire che l'importo del fondo perequativo diminuirebbe. Nel Mezzogiorno le convenienze imprenditoriali si troverebbero a fare i conti con un inasprimento assoluto e comparativo della fiscalità locale. Conclusione: nessun vantaggio fiscale.

4. Dicevo che l'indirizzo di fondo sul finanziamento, e la sua misura, è unico ed è contenuto nel comma 4 del 119. Intuisco l'obiezione. Se si ammette la perequazione totale anche per le competenze diverse da quelle collegabili alla lettera *m*, si finisce con il finanziare qualsivoglia corbelleria, dalla sagra della ricotta al festival delle veline. Pur basata sulla futilità degli esempi, questa è un'obiezione pesante che, però, non ritengo decisiva. A parte che tali iniziative corrispondono allo spirito dei tempi, il rigore nella conduzione della cosa pubblica locale non si ottiene limitando la perequazione, ma con altri strumenti.

Per una scelta politica che si collega in ultima analisi all'art. 3 della Costituzione la perequazione deve essere completa. Forse non a tutti è chiaro che anche una perequazione completa non mette tutti sullo stesso piano. Mi spiego con un esempio. Se noi abbiamo una giurisdizione con un imponibile che all'aliquota standard offre un gettito di 50 e se il fabbisogno standard è 100, la perequazione è di 50. Se *ceteris paribus* una giurisdizione ha 100, la perequazione è 0. La differenza è che la manovra sulle aliquote locali nella prima si svolgerà pur sempre su 50 e nella seconda su 100. Ovvero, per concedersi lo stesso servizio aggiuntivo o lo stesso nuovo impianto, la prima

giurisdizione dovrà applicare un incremento d'aliquota doppio rispetto all'incremento che sarà necessario alla seconda.

Se accantoniamo la parzialità della perequazione, abbiamo altri strumenti per ottenere trasparenza e indurre rigore? Affermativo, e non pochi strumenti. Per incominciare cito, ma solo incidentalmente, la proibizione dei contratti derivati (come in Francia e Gran Bretagna) e il vincolo al debito, che sono temi ignorati dalla bozza ma sui quali in questa fase, per così dire di riforma strutturale, varrebbe la pena di aprire un riflessione.

5. Nella proposta Calderoli, invece, compaiono più volte i livelli standard, intesi vuoi come "costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni" (art. 6, comma 1, lett. b), vuoi come "fabbisogno standard" (art. 9, comma 1, lett. b). Il vincolo sui livelli standard dei servizi da finanziare, con le devoluzioni fiscali o con la perequazione, è fondamentale. Le difficoltà sono pratiche, come individuare tali livelli? Nell'introduzione alla Bozza si sottolinea come argomento aggiuntivo, a giustificazione della differenza nel finanziamento delle funzioni di cui alla lettera *m* e le altre, sia il diverso livello di difficoltà nella determinazione dei livelli standard. Non so se effettivamente ci sia una grande differenza. Temo che anche relativamente alle lettera *m* i problemi siano molti e difficili. Tanto per incominciare, relativamente alla sanità, il rapporto tra Stato e Regioni non è analogo al rapporto Regione e Asl. In particolare, al suo interno una Regione può avviare un sistema di *yardstick competition*; cioè fissare un prezzo per una determinata prestazione e lasciare che la domanda si distribuisca a seconda dell'efficienza delle varie Asl e dei vari presidi abilitati. In altri termini, mi sembra che mentre all'interno di una Regione in diversi casi sia possibile misurare il prodotto, in un ambito federale l'obiettivo sarebbe quello di misurare il risultato. Il risultato che, come è noto, è di estrema difficoltà di individuazione proprio in campi come sanità, assistenza e scuola. A sorpresa di taluno, credo, il dato finanziario (quanto assegnare come gettito proprio o compartecipato, quanto come trasferimento) molto difficilmente potrà essere determinato da dati tecnici, per così dire da ingegnere.

A mia conoscenza il tentativo più recente, l'unico penso da molto tempo, di stimare per sanità, assistenza e scuola dei livelli standard è quello pubblicato sul "Sole 24 Ore" dell'8 settembre. Esso valuta la differenza tra la spesa storica di ciascuna Regione e il livello minimo di spesa per classi di ampiezza delle Regioni. La Lombardia, tuttavia, in materia di assistenza mostra un dato superiore alla media. La spiegazione del giornale è: "... il caso dell'assistenza sociale ... sembra condannare anche la Lombardia a un'arcigna revisione dei conti. In questo caso il dato è più apparente che reale perché, vista anche l'assenza di una griglia precisa che fissi per tutte le Regioni i livelli delle prestazioni essenziali, in questo campo le differenze sono molto più marcate rispetto a quanto si verifica in sanità e istruzione e le dimensioni del bilancio lombardo si spiegano soprattutto con il maggior numero di attività messe in

campo. Al netto di questo fattore, che naturalmente dovrà trovare nell'impianto dei costi standard correttivi in grado di calcolarlo, i conti lombardi si confermano in ordine." (Trovati, 2008).

Temo che l'argomento "spendiamo di più ma facciamo di più" potrà essere fatto valere o accampato da molte giurisdizioni. In ogni caso non ci si potrà che affidare a medie ricavate da dati storici scelti *cum grano salis*. Per esempio, in tema di sanità certamente non sarà prudente assumere anche i dati della Calabria ma non sarebbe neppure giusto non considerare che i livelli di costo pro capite del Mezzogiorno sono influenzati anche dalla maggiore incidenza, in quelle aree della povertà, povertà che in un ambito di servizio sanitario universale è una determinante della domanda di cure mediche. Considerazione analoga vale per la scuola. Tra Nord e Sud esistono molte differenze. Le differenze sono minori tra i liceali. E' un indizio tra gli altri del rapporto tra il successo scolastico dei giovani e il reddito e il titolo di studio dei genitori. Certamente la scuola non migliora semplicemente allargando la borsa o dilatando gli organici degli amministrativi. Tuttavia, né ci si può arrendere all'immobilità sociale, né si può pensare, per esempio, che il sistema di valutazione dei maturati migliori abolendo le commissioni esterne, che costavano qualche soldo in trasferte e che per questo sono state abolite.

6. Anche riguardo agli enti locali la Bozza separa le "spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p, della Costituzione" dalle altre funzioni (art. 9, comma 1, lett. a). La distinzione sembra essere stata inserita per semplice simmetria con quanto indicato a proposito delle Regioni. Infatti non emergono differenze né relativamente al grado di perequazione, né in merito al meccanismo delineato per stabilire i livelli di riferimento. La scelta di non distinguere è del tutto convincente nel caso dei Comuni e meritevole di un approfondimento nel caso delle Province. Relativamente ai Comuni, se si astraie dalle attività svolte come agente dello Stato quale l'anagrafe, sembra difficile non radicare l'individuazione delle funzioni fondamentali in ciò che avviene da tempo e nella maggior parte dei casi. Inoltre, a fronte di molte delle iniziative comunali la classifica per funzioni quanto può essere agevole e oggettiva? Per esempio, l'illuminazione di una via periferica abitata da anziani a basso reddito e le corse dell'autobus in zona sono sicurezza, assistenza, tutela del territorio? L'emendamento suggerito dall'Anci alla versione 3 settembre non era senza fondamento. L'Anci proponeva una definizione del tipo: nelle funzioni fondamentali rientrano "quelle storicamente svolte, connaturate alle caratteristiche proprie dell'ente ed essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari della comunità di riferimento, vi rientrano quelle per i servizi alla persona, all'infanzia e alla famiglia, tutela e valorizzazione del territorio, ambiente e qualità urbana, sicurezza e decoro urbano e polizia locale, sviluppo economico" (Anci, 2008, p. 3).

Azzarderei invece una considerazione diversa per le Province, livello istituzionale che gode oggi di cattiva stampa, perché nel loro caso esiste almeno un elemento discretamente oggettivo e astratto (svincolato o svincolabile dalla spesa storica) da cui partire. Il concetto di area vasta dovrebbe essere adatto per stabilire una definizione di funzioni fondamentali sufficientemente agevole e univoca.

7. Senza differenziare tra Comuni e Province la Bozza offre un'indicazione assai precisa su come determinare i livelli standard. All'art. 11, comma 1, lett. d, "la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti." Data la numerosità del campione: "Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata". L'insidia che si intravede in questa prospettiva riguarda proprio i servizi esternalizzati. E' il tema dell'*outsourcing* di comodo, mediante società *in-house*, e, più in generale, del capitalismo municipale. Esso è sottinteso anche dove si esplicita che la ripartizione del fondo perequativo tra singoli enti avviene in base a "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 di applicazione generale" (art. 11, comma 1, lett. c). Le entrate diverse dai tributi sono le tariffe che, non tutte e non sempre, compaiono nei bilanci comunali e provinciali. Parte delle tariffe sono nel bilancio delle partecipate, mentre profitti e perdite di queste non sempre e non tempestivamente sono registrate nei bilanci degli Enti locali. Il richiamo a tenere conto anche di questi dati è dunque assai opportuno. Occorrono però criteri di omogeneizzazione e di consolidamento dei bilanci degli Enti e delle società partecipate.

8. All'art. 11 (comma 1, lett. a) si prevede l'istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province ... pari all'importo dei fondi alla medesima data presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale". E' il modello di perequazione a cascata, dallo Stato delle Regioni e da queste agli Enti locali. Un sistema a due stadi forse non tiene nel dovuto conto che un tratto distintivo dell'identità degli italiani è proprio il Comune e non è, o molto meno, la Regione.

Un breve ripasso:

Toqueville: "Le istituzioni comunali sono per la libertà ciò che le scuole primarie sono per la scienza: esse la mettono alla portata del popolo, gliene fanno apprezzare l'uso pacifico e l'abitudine a servirsene. Senza istituzioni

comunalì una nazione può darsi un governo libero, ma non ha ancora lo spirito della libertà" (p. 65). Carlo Cattaneo, nello scritto *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, assicura: "Fin dai primordi, la città è altra cosa in Italia da ciò ch'ella è nell'oriente o nel settentrione" (citazione da Sereni, 1972, p. 135). La Costituzione del '48 dove "riconosce ... le autonomie locali", art. 5, sancisce la grande rilevanza della secolare tradizione localistica soprattutto comunale del nostro paese (Bettinelli, 2006, p. 77). Lungo lo stivale ci si imbatte in una quantità di città dai nomi tipo Borgofranco, Francavilla, Villafranza e simili. Secondo gli storici queste denominazioni documentano il processo di affrancamento, svolto dall'XI al XIII secolo, dai poteri feudali (Sereni, 1972, pp. 182-183). Non è che una perequazione a cascata restauri qualche subordinazione feudale, tuttavia essa non appare totalmente consonante con il 114 e il principio di equiordinazione in esso statuito.

Infine, non dimentichiamo che nel 117, comma 2, lett. e, la "perequazione delle risorse finanziarie" è assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato.

A parte tutte queste premesse, non si vedono grandi vantaggi discendere da una perequazione a due stadi:

A - la perequazione da Stato a Enti locali aiuterebbe a riconsiderare la "specificità" delle Regioni a statuto speciale. A proposito di Comuni "speciali", Comuni "ordinari" e Comuni "in transito" vorrei sommessamente osservare che gli abitanti della Val d'Aosta e del Trentino sono quattro gatti, e quindi il loro costo assoluto non è gigantesco. Inoltre, gli altoatesini mi sono molto simpatici perché tengono alto il nostro tricolore sul podio delle Olimpiadi. Tuttavia, tenuto conto dei record di differenze tra la spesa pubblica pro capite totale di quelle Regioni e la spesa erogata nelle altre, sorprende leggere, in un testo che vorrebbe per così dire essere "di sistema", che si avrà specifica "considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo ... alla collocazione geografica degli enti e anche, con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale" art. 114, comma 1, lettera c);

B - la perequazione diretta riduce lo scaricabarile. Prendiamo un caso recente: lo Stato non ha trasferito alla Regione Lazio parte del fondo sanitario, la Regione Lazio pressata dai conti sanitari ha negato al Comune di Roma quote del fondo trasporti. E' agevole per il cittadino assegnare le rispettive responsabilità? (Bassanini, 2008, p. 8);

C - se la normativa sarà del tutto vincolante per le Regioni, e garantista per gli Enti locali, il ruolo delle Regioni sarà quello di passa carte. Simile meccanismo contribuisce alla semplificazione amministrativa?

D - il testo 11 settembre della Bozza (art. 11, comma 1, lett. f) prevede che le Regioni possano procedere a una modifica dei criteri di ripartizione ma "sulla base di criteri sanciti in Conferenza unificata" - si dovrebbe trattare di criteri nazionali - "e previa concertazione con gli enti locali" - si intende del territorio regionale. Quest'ultima condizione sembra abbastanza generica. Forse, per renderla applicabile, bisognerebbe creare a livello regionale dei

consigli delle autonomie con poteri deliberativi e a composizione "federale", cioè con voti non proporzionali agli abitanti (in Lombardia, per esempio, Milano conterebbe, formalmente, come uno qualunque dei Comuni dell'Oltrepo Pavese di poche decine di abitanti);

E - è opinione diffusa che attualmente i finanziamenti statali verso Province e Comuni siano molto mal distribuiti. Da qui nasce l'idea che la spesa storica vada tosto superata per approdare a livelli standard. In questa operazione nulla garantisce che la quota, sul totale nazionale, di trasferimenti che andranno al complesso degli Enti locali della Regione tale e tal'altra rimanga al livello attuale. Nella Bozza il mantenimento delle rispettive quote sembra essere un vincolo non solo iniziale. Se così fosse, la portata innovativa del nuovo sistema sarebbe ridotta.

9. Espressa la preferenza per la perequazione verticale diretta, non posso però dimenticare e non sottolineare che l'aspetto, o almeno uno degli aspetti, maggiormente innovativo del Titolo V è costituito dalla competenza legislativa delle Regioni in materia di tributi provinciali e locali. In relazione all'opportunità o necessità di una perequazione regionale, si possono presentare i seguenti casi:

A - il tributo proprio autonomo è introdotto in modo da permettere agli Enti locali di adeguare alle particolarità locali l'insieme del prelievo locale e, quindi, a parità di spesa di ridurre le aliquote, per esempio Ici e addizionale Irpef, dei tributi propri derivati. In tale evenienza l'utilità di una perequazione regionale appare modesta;

B - il tributo proprio autonomo è di tipo facoltativo: la perequazione risulta ancor meno significativa. Un esempio di tributo facoltativo, per i Comuni, è rappresentato dall'imposta di soggiorno come quella che è stata recentemente (re)introdotta dalla Regione Sardegna in forza del proprio statuto di autonomia. L'imposta di soggiorno in sé esemplare, anche perché può essere costruito come tributo di scopo. Non si può quindi non sottolineare che una parte importante dell'attuazione del 119 è rappresentata dall'attribuzione anche alle Regioni ordinarie del potere di istituire tributi di questo tipo (tributi paracommutativi)

C - il tributo proprio autonomo viene istituito in concomitanza con il trasferimento di funzioni regionali. Dato che neppure le Regioni riusciranno a individuare tributi locali con imponibili perfettamente ed equamente distribuiti all'interno del loro territorio, in questo caso potrà presentarsi qualche problema di perequazione intra regionale. Dovrebbe riferirsi a questa fattispecie l'art. 9, comma 1, lett. c della Bozza ove si allude alla necessità di una "definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, al fine di assicurare per il complesso degli Enti l'integrale finanziamento di tali funzioni". Se, come in precedenti versioni, non comparisse l'espressione "per il complesso degli Enti", la norma varrebbe ad

assicurare a ciascun Ente locale la copertura delle spese. Se, invece, ci si riferisce al complesso, può avvenire che non a tutti sia assicurata la copertura integrale della spesa?

10. E' di tutta evidenza che il federalismo fiscale conta – forse soprattutto – sul potere disciplinante delle imposte locali (autonomia tributaria). Da un disegno di legge di delega per attuazione del 119 non ci si dovrebbe attendere un'elencazione minuziosa di tributi da assegnare ai diversi livelli di governo, bensì l'esposizione di criteri generali. Tra questi, la raccomandazione a non sovrapporre gli imponibili e a specializzare le aree impositive per ciascun livello di governo, in modo da esplicitare il collegamento tra imposte e funzioni.

Probabilmente anche in base a considerazioni di questo tipo, nella penultima edizione (3 settembre) della Bozza, con riferimento ai Comuni, si ipotizzava una "razionalizzazione dell'imposizione fiscale immobiliare, compresa quella sui trasferimenti della proprietà e di altri diritti reali". Non poteva non essere, dato il peso e il numero degli esempi internazionali che attribuiscono alle autorità municipali forti responsabilità in materia di tassazione immobiliare. Nell'ultima versione il riferimento specifico e ovvio alla tassazione immobiliare è caduto, per far posto ad un generico "paniere di tributi propri". Insomma, una retromarcia. Ancora una volta, a contatto con la politica, l'imposizione sulla casa si mostra materia incandescente.

Nella terza edizione del *Corso di scienza della finanza* di Einaudi – siamo nel 1916 - si trova un paragrafo intitolato: "Le case abitate dai proprietari sono oggetto dell'imposta sui fabbricati?". La risposta è sì, perché "Se, come accade ... in Italia nell'imposta sul valor locativo, oggetto dell'imposta è il consumo della casa, devono essere tassati ambedue i generi di inquilini, di case proprie o di case altrui, perché ambedue hanno il godimento della casa. Non importa che l'uno paghi il fitto e l'altro no: perché il fatto del godimento è la dimostrazione che si aveva il reddito pecuniario con cui quel godimento fu procacciato. L'inquilino di casa altrui ottenne il godimento della casa pagando parte del denaro che si era procacciato col lavoro o coll'impiego di capitali, e così pure l'inquilino della casa propria ebbe il godimento in compenso dell'interesse spettategli come frutto del capitale impiegato nella casa." (Einaudi, 1916, pp. 380 -381). E ancora: "V'è qualche ragione, in un paese dove sono tassati i frutti di tutti i capitali, per esentare precisamente e solo i frutti dei capitali quando essi frutti sono consumati direttamente dal capitalista?" (p. 381). La posizione di Einaudi, pur così risalente, è ancora accolta in dottrina (Rosen, 1985; Baldini, 2008) ed è concretamente applicata in alcuni paesi (nell'ambito dell'imposizione erariale).

Noi, però, possiamo essere meno precisi e cartesiani di Einaudi e proviamo a vedere nella casa, allo stesso tempo, un investimento e un consumo. Lo Stato, per esempio, può preferire che le famiglie si indebitino per acquistare un due locali più cucina invece che un Suv, mezzo inquinante e per lo più di

produzione estera. Oppure, esso può stimare suo compito mantenere o raggiungere un certo equilibrio nella tassazione delle attività finanziarie e reali. E quindi, se lo Stato ritiene di agevolare il risparmio incanalato al settore immobiliare, alleggerisca, anzitutto, la sua imposizione sui relativi redditi e ampli la detrazione per i mutui. I Comuni, invece, come possono non considerare il consumo abitativo collegato con i servizi che essi stessi organizzano e garantiscono?

Nel periodo di vigenza, faccio per dire, della versione 3 settembre della Bozza, circolavano espressioni come "*service tax*" e "tassa su/per i servizi comunali". Si tratta di termini a-tecnici che non consentono di individuare il presupposto di imposta, l'imponibile, ecc. Essi però hanno il merito di alludere al fatto che sulle spese di un Comune incide tanto una famiglia in affitto, quanto una famiglia che vive in casa propria ovvero al fatto che il godimento dei servizi comunali non esclude una delle due.

Se si intende coniugare federalismo e riforma della tassazione immobiliare difficilmente si potranno eludere (tra le altre) le seguenti tematiche:

A - riduzione della presa del fisco centrale operata mediante Irpef, eventualmente Ires, e imposte di registro, ipotecaria e catastale. Trattandosi di un'operazione di decentramento, lo Stato compenserà la perdita di gettito con la riduzione dei trasferimenti. Non si può peraltro escludere che si vada oltre il segno. Già oggi un certo numero di Comuni dispone di un'autonomia tributaria elevatissima (vicina al 100% della spesa corrente). Forse la questione potrà essere affrontata applicando una sorta di compartecipazione, statale o regionale, al prelievo comunale;

B - a livello locale, riduzione del divario nel regime fiscale tra prima casa e affitto. La categoria degli inquilini è trascurata, ma a torto perché: 1) i redditi di chi abita in affitto è mediamente inferiore al reddito di chi abita in proprietà; 2) dal 2005 al 2007 l'incremento medio dei canoni è stato del 14% e quello delle rate di mutuo del 7,5% ("*Sole 24 Ore*", 23 agosto 2008); 3) è impossibile confinare il settore abitativo dell'affitto all'edilizia economico-popolare, e non solo per l'estrema modestia in Italia di questo settore del *welfare state*; 4) un mercato dell'affitto ampio e fluido assiste un mercato del lavoro flessibile, facilitando la mobilità dei lavoratori. Non si può escludere che per ridurre il carico fiscale sugli inquilini si debbano alleggerire i proprietari. La stessa limitatezza del mercato degli affitti rende l'ipotesi di traslazione più probabile. Occorre, dunque, assumere di poter modificare l'imponibile Irpef, eventualmente Ires, l'Ici residua e l'imposta di registro sui contratti di affitto;

C - sul piano culturale e politico, superamento del mantra, sostanzialmente bipartisan, che vede soltanto la casa di proprietà meritevole di ogni agevolazione. Tale atteggiamento trascura che se a livello locale si esentano i proprietari residenti si finisce con il tassare prevalentemente gli elettori di altre giurisdizioni. Il meccanismo della responsabilità salta. Con il federalismo fiscale non si voleva indurre una più attenta valutazione di costi e benefici

della spesa pubblica? Ovvero, non si voleva una riduzione della pressione fiscale? Certo che sì, ma probabilmente di tipo diverso da quella che si sta registrando nelle località turistiche, come testimonia l'aumento del giro d'affari degli avvocati matrimonialisti. Svariate coppie di coniugi chiedono la separazione e una nuova residenza per sfruttare l'esenzione Ici prima casa su entrambe le abitazioni di famiglia;

D - agevolazione dell'accesso alla proprietà dell'abitazione a parità di gettito. Una famiglia, in particolare una giovane coppia, al momento di acquistare un alloggio preferisce pagare, oltre alle spese di trasloco e le spese di acquisto, anche l'imposta di registro o preferisce sfuggire a questo tipo di prelievo in cambio di un modesto tributo annuale? Questo tributo avrebbe anche il pregio di consentire alla nostra giovane coppia di tenere d'occhio il sindaco e la sua propensione alla spesa e, se del caso, smetterla di votarlo.

In questa sede non è possibile approfondire attorno alle caratteristiche di un'imposta immobiliare locale. Tuttavia, sull'inevitabilità del binomio Comuni - tassazione sugli immobili, vale la pena di aggiungere un'ulteriore considerazione. L'Irpef, che è la più importante imposta erariale, attualmente è compartecipata e "addizionale" dalle Regioni, è compartecipata dalle Province, è compartecipata e (facoltativamente) addizionale dai Comuni. L'Irpef svolge troppe parti in commedia. E' illusorio pensare di ancorare più profondamente la finanza comunale all'Irpef generale. Può essere invece ragionevole trasferire ai Comuni e rimodellare il prelievo, ora Irpef, sui redditi immobiliari, anche perché questa componente renderebbe più elastico e dinamico il prelievo locale immobiliare.

11. Quando Adriano Celentano cantava "non so perché continuano a costruire le case e non lasciano l'erba" il molleggiato non aveva tutti i torti ma non aveva neppure del tutto ragione, perché, allora (1966), di case c'era effettivo bisogno. Il rock de "Il ragazzo della via Gluck" è più intonato oggi. Per esempio, in Campania dagli anni '50 ad oggi la popolazione è aumentata del 20% e l'edificato del 1.000%, tra l'altro occupando e devastando centinaia di ettari di terreno demaniale e creando la "periferia globale" (Biondillo, 2008, p. 128), senza servizi e socialità, cioè le scene e in qualche misura la sceneggiatura di Gomorra. A scala nazionale, le abitazioni sono cresciute del 26% e le famiglie del 17% nel corso degli anni '70, del 14 e, rispettivamente del 7%, negli anni '80. Solo negli anni '90 i due tassi si avvicinano attorno al 9% (D'Alessio e Gambacorta, 2007, p. 38). Recentemente le organizzazioni agricole hanno diffuso, con un certo allarme, dati sulla cementificazione del territorio. Risulta in particolare che nel Mantovano spariscono ogni anno 616 ettari di suolo agricolo; in Provincia di Brescia 929, dal 1999 al 2004 (Carra, 2008).

Dunque, la disponibilità di case e immobili non sembra essere più una questione di quantità, piuttosto una questione distributiva; sicuramente un problema di qualità. Su quanto sta avvenendo incide una pluralità di fattori. Tra questi non possiamo escludere i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative previste dal Dpr 380/2001. Essi offrono un gettito di

una certa importanza, che si dovrebbe aggirare attorno ai 3 miliardi, recuperato sostanzialmente su chi acquista un immobile nuovo (da trasformazione di terreno agricolo in edificabile o da ristrutturazione). Probabilmente in origine gli oneri di urbanizzazione sono stati intesi come una specie di tassa ambientale sul consumo di terra. Da questo punto di vista ora sembrano inessenziali in quanto di importo insufficiente, mentre possono indurre le amministrazioni a largheggiare nelle concessioni edilizie dato che i relativi proventi possono essere utilizzati in misura di $\frac{3}{4}$ per sostenere spese correnti di vario tipo. In teoria al fine di ridurre l'edificazione *ex novo* si dovrebbe agire attraverso un prelievo collegato al valore della terra, talché i Comuni avrebbero l'incentivo a restringere l'offerta di aree in modo da farne aumentare il valore, e le imposte collegate.

In concreto e a breve, per la parte di gettito destinabile a spese correnti, va considerata l'ipotesi di trasformare il prelievo costituito dagli oneri di urbanizzazione - prelievo erratico, sostanzialmente patrimoniale, ad alta intensità, incidente anche sulla prima casa - in un tributo comunale ricorrente a bassa intensità. E' consigliabile un riesame della materia anche perché: a) gli oneri di urbanizzazione, nell'impostazione originaria, sono un tributo di scopo; b) esiste tuttora nella legislazione la facoltà di applicare un'imposta di scopo collegata all'Ici; c) all'art. 10, comma 1, lett. d, della bozza si allude alla "disciplina di un tributo comunale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'Ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche".

12. La Bozza, ultima versione, assegna al Governo ventiquattro mesi per provvedere ai decreti legislativi. In relazione ad alcune materie il termine è troppo lungo. Una di queste è la disciplina delle Città metropolitane. L'osservatorio dell'Oecd sulle aree metropolitane, esteso a più di 70 casi internazionali, rileva che, con pochissime eccezioni (tra cui Napoli), nelle grandi città interconnesse con il proprio interland i fondamentali economici sono migliori di quelli regionali e nazionali. Il rapporto causale sviluppo - metropoli non è però univoco e necessario. In sostanza, anche in Italia dovrebbero esistere significative economie di agglomerazione che vanno tanto sfruttate, quanto governate. Inoltre è presente un più banale problema di questione minima. Milano con il suo appuntamento Expo 2015 offre un'adeguata esemplificazione.

Materia non lontana dalle Città metropolitane è quella delle aggregazioni di Comuni non metropolitani. Va osservato con interesse che nella bozza non si ignora totalmente la prospettiva delle fusioni e che, fuori da questa ipotesi, si parla soltanto di Unioni lasciando cadere altre forme di associazionismo comunale (art. 10, comma 1, lett. f).

Non si trascuri che sia le Città metropolitane, sia le Unioni - che sono esempi di federalismo verso l'alto - vanno considerate in connessione con la sopravvivenza delle Province, nel primo caso, e con le funzioni delle Province,

nel secondo. Infatti, relativamente a questo aspetto, l'art. 118 della Costituzione precisa che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni ma secondo il principio di adeguatezza. Se il Comune è troppo piccolo la funzione è collocata al livello provinciale. Inutile dire dei rischi di duplicazioni di spesa e di confusione di ruoli.

La Bozza, per le Città metropolitane ma non per le Unioni, si esprime a favore del finanziamento "assicurato anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi" (art. 12, comma 1). Per le Unioni (e le fusioni) si accenna solo a "forme premiali" (art. 10, comma 1 lett. f), presumibilmente sotto forma di trasferimenti. Sarebbe preferibile estendere anche alle Unioni, al di sopra di una certa soglia dimensionale, l'ipotesi di fiscalità differenziata (imposte specifiche non praticabili dai singoli Comuni componenti). Inoltre, sull'esempio francese non sarebbe senza significato prevedere già nella legge delega che all'interno delle dell'Unione le aliquote locali siano omogenee.

Per le Città metropolitane, invece, non è opportuno imporre l'uniformità di aliquote sull'intero territorio. Difficilmente, però, si potrà evitare che tutti i poteri di scelta delle aliquote locali siano trasferiti dai Comuni alle autorità metropolitane.

13. Nella Bozza non si rintraccia alcunché riguardante la tutela dell'autonomia tributaria di Regioni e Enti locali rispetto a possibili ingerenze da parte dello Stato. Il progetto Calderoli riconosce la novità insita nella Costituzione costituita dai tributi propri autonomi, ma sorvola su aspetto che può essere decisivo dei tributi propri derivati. Realisticamente è a questi, nonché alle compartecipazioni, che è e sarà affidata la parte quantitativamente maggiore dell'autonomia tributaria, anche perché lo Stato vuoi con i tributi erariali, vuoi con i tributi propri derivati ha già occupato la grande maggioranza delle basi imponibili immaginabili.

Dato che il *dominus* dei tributi propri derivati è pur sempre lo Stato, lo Stato, raggiunto un certo livello di autonomia, può sempre decidere, per sue motivazioni, di arretrare. Il caso più evidente e a portata di mano è costituito dall'abolizione dell'Ici prima casa: sostituita in tutta fretta da un trasferimento all'incirca uguale. E' stato un episodio che mal si concilia con lo scenario autonomistico di cui all'art. 5 e al Titolo V della Costituzione e che non si dovrebbe ripetere. Allo scopo sarà utile inserire nella legislazione una norma che, in presenza di una modifica dei tributi propri derivati, chiami lo Stato a provvedere al contestuale ripristino delle condizioni di flessibilità tributaria locale.

14. C'è infine la questione della credibilità dello Stato e, parallelamente, dell'azzardo morale degli Enti territoriali. Infatti, è vano fare la voce grossa su standard e livelli normalizzati, perequazione parziale come incentivo al rigore, e simili, se, quando un'amministrazione traligna e non rispetta il vincolo di bilancio, interviene lo Stato a ripianare. Temo che la credibilità sia soprattutto

affidata alla storia. Se in un paese lo Stato non ha mai prestato soccorso a cose fatte, difficilmente ci si attende che lo faccia in futuro. Tuttavia la normativa può aiutare.

Nella Bozza, penultima versione, si legge di una "previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali". L'ultima versione integra, molto opportunamente: "con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stata dichiarato lo stato di dissesto finanziario" (art. 244 D.lgs 267/2000). Aggiungerei che l'esclusione da cariche pubbliche dovrebbe comprendere anche la nomina/elezione al Parlamento nazionale. In subordine, suggerirei che sia richiesto a chi si candida di rendere noto il proprio curriculum di amministratore locale, curriculum comprensivo di eventuali dichiarazioni pregresse di ineleggibilità.

Dai tempi di Dante Alighieri sappiamo che un conto è la legge e un conto è la sua applicazione (Purgatorio: *le leggi son, ma chi pon mano ad esse*). La più recente esperienza nel servizio sanitario nazionale, dove si rintracciano normative simili, non lascia fiduciosi. Tutto è legato alla capacità di escogitare meccanismi effettivamente "automatici". Non trascurerei, come detto, l'ineleggibilità anche al Parlamento nazionale perché nella nostra, e non solo nostra, tradizione culturale le autonomie locali sono scuola di governo, s'intende di buon governo. E' stato scritto: "L'uomo si educa coi fatti assai meglio e più rapidamente che con le idee astratte ... Come apprende gli interessi privati per ingerenza negli affari di famiglia, si educa agli interessi pubblici mediante il contatto incessante del governo comunale". E' un passo tratto dal brano *Dal municipio alla nazione* che continua a renderci convinti che ha tanto più senso decentrare i poteri pubblici se, in questo modo, si selezionano i meritevoli e i migliori governanti. E' un testo del 1859 del federalista cattaneano Gabriele Rosa (citazione da Angelini, 2007, p. 156).

15. Vedo che questo convegno è organizzato in due parti. Questa mattina gli studiosi. Nel pomeriggio i responsabili politici. E' in po' come dire, adesso il retrobottega ovvero l'ufficiale in seconda, nel pomeriggio il comandante. Il che fa venire in mente *Tifone* di Conrad, dove c'è un comandante che non si cura dei consigli prudenti del suo secondo e che va diritto nell'uragano, salvo poi fare di tutto per salvare i passeggeri, laceri e terrorizzati. Azzardato il parallelo tra le tempeste dell'arcipelago malese e le bufere del federalismo fiscale? Bene, speriamo sia altrettanto improbabile la parte drammatica della storia.

Testi citati:

- Anci, 2008, *Proposte emendative allo schema di disegno di legge "Attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale"*, Roma mimeo
- Angelini G. 2007, *L'ideale e la realtà*, Angeli
- Baldini M., 2008, *L'Irpef e la casa*, in *Libro Bianco. L'Irpef e il sostegno alla famiglie*, in "Tributi", supplemento n. 1, pp. 209 - 220
- Bassanini F., 2008, *Il "modello federale" e il federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 2008, n. 77.
- Bettinelli E., 2006, *La costituzione della repubblica italiana. Un classico giuridico*, BUR
- Biondillo G., 2008, *Metropoli per principianti*, Guanda
- Carra I., 2008, *Gli agricoltori sotto assedio*, in "La Repubblica", 24 aprile
- D'Alessio G. e R. Gambacorta, 2007, *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza.
- De Toqueville A., 1835, *De la démocratie en Amérique*, citazione dall'edizione italiana a cura di C. Vivanti, 2006, Einaudi
- Fitoussi J.P., 2003, *Il dittatore benevolo*, il Mulino
- Montanaro P., 2008, *I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali e internazionali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza (Occasional papers, n. 14)
- Peyrelevade J., 2005, *Le capitalisme total*, Seuil
- Rosen H.S., 1985, *Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity*, in Auerbach A.J. and M. S. Feldstein, *Handbook of Public Economics*, North-Holland, vol. 1, pp. 375 - 420
- Sereni E., 1972, *Agricoltura e mondo rurale*, in *Storia d'Italia. I caratteri originali*, Einaudi, pp. 136 - 254
- Trovati G., 2008, *Regioni, spese da ridurre del 15%*, "Sole 24 Ore", 8 settembre

Cittadinanza, funzioni pubbliche, federalismo

La sofferta attuazione del federalismo fiscale italiano, nell'ottica comparatistica (Spagna e Germania)

di Silvio GAMBINO
(UniCal, 17 settembre 2008)

Sommario: 1. Diritti fondamentali e principio di eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo. – 1.1. Diritti sociali e Giudice costituzionale. – 1.2. Principio di uguaglianza e principio unitario secondo la Corte costituzionale italiana. – 2. Unità giuridica e diritti fondamentali: riflessioni sulle recenti revisioni costituzionali. – 2.1. Livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali; loro giustiziabilità. Il caso del diritto alla salute nella sua componente di diritto sociale. – 3. L'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali. – 3.1. Alcune osservazioni sulle forme di attuazione dell'art. 119 Cost.: a proposito dello schema di disegno di legge in materia di federalismo fiscale. – 3.2. Regionalismi e diritti di cittadinanza. La riforma degli statuti in Spagna e in Italia. – 4. Stato regionale, Stato federale e *Welfare State*. – 4.1. Principio di uguaglianza e principio autonomistico: l'esperienza spagnola. – 4.2. Principio di eguaglianza e principio federale: l'esperienza tedesca.

1. Diritti fondamentali e principio di eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo.

Dalla Costituzione di Weimar (1919) in poi, nel costituzionalismo contemporaneo¹, si è affermata una nuova concezione del concetto di eguaglianza, che, da una parte, recupera la tradizione classica (che ritiene intollerabili le discriminazioni fondate sulle differenze di sesso, di religione e di razza), dall'altra, introduce elementi significativamente innovativi (assumendo come intollerabili le differenze che si fondano sul rapporto economico e sociale). Come è stato ben osservato, in tale ottica, l'uguaglianza fra i soggetti "è tale solo se comprende uguaglianza ed effettività dei diritti sociali"², costituendone questi ultimi la "dimensione principale"³. Unitamente a quelli classici di libertà, in tal modo, i diritti sociali vengono assunti come indefettibili condizioni costitutive del principio costituzionale di eguaglianza e del valore della persona (art. 2 Cost.) e, al contempo, come una vera e propria precondizione della democrazia⁴.

¹ Per una bibliografia essenziale sul punto, fra gli altri, cfr., almeno, S. Gambino (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, 2003; L. Ferrajoli, *Stato sociale e Stato di diritto*, in *Politica del diritto*, 1982, 1; S. Bonfiglio, "Lo Stato sociale in trasformazione: un problema attuale", in *Il Politico*, 1993, 4; P.G. Grasso, "Stato di diritto e Stato sociale nell'attuale ordinamento italiano", in *Il Politico*, 1961, 1; A. Cantaro e M. Degni (a cura di), *Il principio federativo. Federalismo e Stato sociale*, Molfetta, 1995; AA.VV. (I.S.R. - C.N.R.), *Regionalismo, federalismo e welfare state*, Milano, 1997; C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996; G. Corso, "I diritti sociali nella Costituzione italiana", in *Riv. trim. dir. pub.*, 1981; F. Modugno, "La tutela dei 'nuovi diritti'", in AA.VV., *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, Milano 1991; M. Luciani, "Salute. I) Diritto alla salute - Dir. cost.", in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1991; A. Baldassarre, "Diritti sociali", in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989; M. Luciani, "Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione", in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985; M. Luciani, "Sui diritti sociali", in *Dem e dir.*, 1994, 4 e 1995, 1; A. Anzon, "L'altra 'faccia' del diritto alla salute", in *Giur. cost.*, 1979; C. Marzuoli, "Note in tema di diritti sociali, privatizzazioni, tutela", in AA.VV., *Contenuto della spesa pubblica ed efficienza dell'amministrazione nella crisi dello Stato sociale: il caso della sanità*, Pisa, 1997; AA.VV. (a cura di L. Chieffi), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999. Da ultimo, cfr. anche S. Gambino, "Derechos sociales, Carta de los derechos fundamentales y integracion europea", in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2008, n. 1.

² Cfr. R. Greco, "Diritti sociali, logiche di mercato e ruolo della Corte costituzionale", in *Questioni Giustizia*, 1994, n. 2-3.

³ Cfr. A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002, secondo il quale "la logica dell'eguaglianza sostanziale non è soltanto quella della protezione delle debolezze sociali, ma quella dell'emancipazione e 'mobilità' sociale dei soggetti tutelati" (p. 10). Nello stesso senso anche G.U. Rescigno, "Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana" (Convegno AIC, Trieste, 17-19 dicembre 1998); A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999.

⁴ In tal senso, Piero Calamandrei sottolineava che "la democrazia disegnata dalla Costituzione era stata concepita non come una semplice democrazia politica, ma come una democrazia sociale, nella quale la libertà e l'eguaglianza politica, anziché essere semplicemente proclamate di diritto, dovevano essere attuate 'di fatto' mediante una già prevista trasformazione economica della società. La Costituzione insomma, aveva preso a fondamento il principio secondo il quale vera democrazia non può esistere, se alle proclamazioni giuridiche della libertà e dell'eguaglianza non si accompagna una effettiva perequazione economica della società, che valga a rendere profittevoli per tutti, e non soltanto per i ricchi, quelle proclamazioni" ("La Costituzione e le leggi per attuarla", in AA.VV., *Dieci anni dopo, 1945-1955, Saggi sulla vita democratica italiana*, Roma-Bari, 1955, 219). Sull'apporto di Calamandrei al dibattito costituzionale, soprattutto in materia di diritti di libertà e di diritti sociali, cfr. anche A. Pace, "Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Piero Calamandrei", in *Pol. del dir.*, 1988, n. 4; P. Barile, "La nascita della Costituzione: Piero Calamandrei e le libertà", in AA.VV., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, 1980; F. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della 'Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello stato (1945-1946)'*, Bologna, 1979, cui adde P. Calamandrei, "Costituente e questione sociale", in *Il Ponte*, 1945, n.

Tale concetto di eguaglianza, che valorizza le differenze personali come un momento di ricchezza, ma rende intollerabili le differenze sul piano economico-sociale, costituisce il filo conduttore del costituzionalismo europeo del secondo dopo-guerra e di quello italiano in particolare⁵, sia nella parte relativa ai principi fondamentali della Costituzione sia nella positivizzazione delle nuove tutele che su tali principi si fondano, quelle che portano ad arricchire la tipologia dei diritti fondamentali accolti e protetti costituzionalmente (dalle classiche libertà negative, a quelle positive – i diritti sociali appunto – e a quelle politiche ed economiche)⁶.

A partire dall'affermazione costituzionale del principio di eguaglianza formale e sostanziale, i costituenti italiani (e, a seguire, la Corte e la dottrina costituzionale) hanno delineato i diritti sociali come un antecedente non discutibile, non legato a condizioni economiche e politiche, impegnando, in tal modo, i pubblici poteri, e innanzitutto il legislatore nazionale (e ora anche quelli regionali), a realizzare valori e principi che la Costituzione assume come indefettibili⁷.

La differenza fra le classiche libertà dello Stato liberale e i nuovi diritti resi possibili dall'intervento dei pubblici poteri⁸ viene essenzialmente colta nella considerazione secondo cui, mentre i primi tutelano una sfera dell'individuo nella quale egli può operare liberamente, i secondi – i diritti sociali – mirano a ottenere l'intervento delle autorità pubbliche “per soddisfare a talune esigenze essenziali dei cittadini”⁹, trovando, quindi, la propria giustificazione teorica nel “diverso concetto di liberazione da determinate forme di privazione”¹⁰, e avendo come scopo la realizzazione della eguaglianza “o più precisamente una sintesi fra libertà ed eguaglianza; in una parola, della libertà eguale”¹¹.

Dei diritti sociali la dottrina costituzionalistica ha parlato inizialmente come di norme dirette a destinatari speciali, in particolare di diritti *condizionati* o *imperfetti*, in quanto fondati su norme che presuppongono l'esercizio di una discrezionalità legislativa, benché altra autorevole dottrina abbia colto, fin da subito, come tale discrezionalità del legislatore concerna non tanto il *se* e il *quid* – cioè il contenuto sostanziale del diritto – bensì solo il *quando* e il *quomodo* e comunque, come bene osservava Mortati, “non in modo tale da comprimere il contenuto minimo necessario a non rendere illusoria la soddisfazione dell'interesse protetto”¹².

Sulla base di tale primo approccio dottrinario che valorizza il profilo programmatico delle disposizioni costituzionali in materia di diritti sociali e la natura, più che costituzionale, ‘legale’ che li regola, la dottrina costituzionale italiana, a partire dagli anni '70, ha proposto letture e tipologie più

5, p. 368 ss e in Id., *Opere giuridiche*, Napoli, 1968; M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994; G.U. Rescigno, Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana” (Convegno A.I.C., Trieste, 17-19 dicembre 1998) (*paper*); G.U. Rescigno, “Principio di sussidiarietà e diritti sociali”, in *Dir. pubbl.*, 2002; P. Scoppola, “La Costituzione italiana tra democrazia e diritti sociali”, in G. Neppi Modona (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, 1997.

⁵ Fra gli altri, cfr. anche S. Gambino, “La protección de los derechos fundamentales: el parámetro de los principios y de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional, comunitaria y del tribunal europeo de los derechos del ombre”, in *Revista de derecho const. europeo*, 2007, n. 8, nonché “Diritti sociali, Carta dei diritti fondamentali e integrazione europea”, in *La cittadinanza europea*, 2008, n. 1.

⁶ Nell'ampia bibliografia, sul punto cfr., almeno, A. Cerri, “Uguaglianza (principio costituzionale di)”, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, nonché AA.VV. (Atti Convegno in ricordo di Livio Paladini, Padova 2 aprile 2001), *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, 2002; A. Di Giovine - M. Dogliani, “Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?”, in *Questione Giustizia*, 1993; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2002; B. Pezzini, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, 2002; C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000. Per una rielaborazione, più di recente, della classificazione dei diritti sociali cfr. E. Cheli, “Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana”, in *Scritti in onore di L. Mengoni. Le ragioni del diritto*, Milano, 1995.

⁷ Sul tema, nella letteratura spagnola, cfr., in particolare, J.L. Cascajo Castro, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, 1988; C. De Cabo, *Contra el consenso. Estudios sobre el constitucionalismo de la crisis del Estado social*, Bogotá, 2006; V. Abramovich, C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles. Derecho al trabajo, salud, vivienda, educación y seguridad social*, Madrid, 2006; T.V. Giménez, *La exigibilidad de los derechos sociales*, Madrid, 2006; G. Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid, 2007.

⁸ Cfr. L. Principato, “I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali”, in *Giur. cost.*, 2001, II, pp. 890-891).

⁹ Cfr. M. Mazziotti, “Diritti sociali”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1964, p. 805; M.S. Giannini, “Stato sociale: una nozione inutile”, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977; S. Lener, *Lo Stato sociale contemporaneo. Lineamenti di dottrina generale*, Roma, 1966 e G. Cicala, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Napoli, 1965.

¹⁰ Cfr. A. Baldassarre, “Diritti sociali”, in *Enciclopedia Giuridica*, p. 6.

¹¹ Cfr. A. Baldassarre, “Diritti sociali”, in *Enciclopedia Giuridica*, p. 6.

¹² Cfr. C. Mortati “Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore”, in *Foro italiano*, 1970.

articolate, tra cui rileva, in particolare, quella che distingue fra diritti sociali ‘condizionati’ (artt. 38; 34; 32; 38, III co.; 46) e diritti sociali ‘incondizionati’ (artt. 36, I, II e III commi; 32, II co.; 37; 29; 30; 4). I primi presuppongono un intervento del legislatore, del potere politico, sul *quando* e sul *quomodo* ma – come si è già sottolineato – non sull’*an*; gli altri, invece, hanno una struttura e una natura tale per cui non occorrono ulteriori interventi per realizzarli.

Il catalogo dei diritti sociali, a sua volta, ha una sua inusuale ampiezza e sistematicità e la relativa tutela è quella propria dei diritti costituzionali e non di quelli ‘legali’, benché deve sottolinearsi che le forme giurisdizionali della relativa tutela non sono quelle apprestate ai diritti soggettivi (con la forza propria della tutela risarcitoria nei confronti di atti lesivi degli stessi) ma quella degli interessi legittimi, dal momento che fra il relativo esercizio e la previsione legale opera un *facere* amministrativo, che coinvolge la pubblica amministrazione con la relativa supremazia speciale¹³.

Pur in assenza di una clausola generale sullo Stato sociale (come nell’art. 20 della LFB e nell’art. 1 della Costituzione spagnola), la Costituzione italiana appare ricca di disposizioni costituzionali che tocchino la materia dei diritti sociali anche se si ha l’impressione “che la categoria del diritto sociale sia inadeguata ad esprimere la ricchezza delle indicazioni fornite dal titolo I e II della Costituzione”¹⁴ relativamente ai rapporti etico-sociali e ai rapporti economici.

Unitamente al principio dell’eguaglianza sostanziale, è il principio personalista (art. 2 Cost.) a porsi, nella Costituzione italiana, come concetto unificante dei classici diritti di libertà e di quelli sociali, per assicurare pienamente le stesse libertà classiche. E così, come osserva G. Corso, i diritti sociali, “nati, in Italia, come diritti dei pochi e dei molti ma non come diritti di tutti”¹⁵, in quanto posti a superamento delle condizioni di disuguaglianza che incidono sulla stessa pienezza del principio personalista, diventano, soprattutto, a partire dagli anni ’60-’70 – in un contesto sociale caratterizzato dalla crescita economica – diritti di tutti, con l’universalizzazione dei servizi di protezione sociale¹⁶.

Tuttavia, se dalla definizione teorico-costituzionale dello Stato sociale e più in particolare dall’inquadramento dei diritti sociali come diritti inviolabili del soggetto¹⁷ passiamo a verificare il grado di effettività degli stessi, è giocoforza constatare lo stridente contrasto tra la loro costruzione come diritti universali e assoluti e il relativo, palesemente inadeguato, grado di effettività¹⁸. Diverse sono le opinioni offerte per argomentare una simile situazione; esse vanno dai condizionamenti economici a quelli politici, dalle capacità del sistema giudiziario a quelle del sistema politico. In ogni caso, costituisce un dato fattuale l’evidente contraddizione esistente tra l’assolutezza e l’universalità dell’enunciato costituzionale e il basso livello di effettività di tali diritti.

L’argomento centrale, tuttavia, che tutti in qualche modo riassume è dato dal fatto che i diritti sociali (soprattutto: istruzione, salute, previdenza) ‘costano’ e lo Stato conosce seri problemi di fiscalità, che in alcune realtà territoriali si propongono perfino come esplicita ‘ribellione fiscale’¹⁹. La

¹³ Cfr. A. Pace, “La garanzia dei diritti fondamentali nell’ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici ‘comuni’”, in AA.VV., *Scritti in onore di P. Barile. Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Padova, 1993; Id., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, III ed., p. 140 ss.

¹⁴ Cfr. G. Corso, “I diritti sociali ... cit., p. 757.

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ Sul punto cfr. almeno U. Allegretti, “Globalizzazione e sovranità nazionale”, in *Democrazia e diritto*, 1998; G. Zagrebelsky, “I diritti fondamentali oggi”, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1992, 1; L. Carlassare, “Forma di Stato e diritti fondamentali”, in *Quaderni costituzionali*, 1995,

¹⁷ Cfr. J. Iliopoulos Strangas (ed.), *La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l’Union européenne*, Athènes-Bruxelles-Baden-Baden, 2000; F.-F. Flauss, J.F. Flauss (dir.), *Droits sociaux et droit européen. Bilan et perspectives de la protection normative*, Bruxelles, 2002; AA.VV., *La protection des droits sociaux fondamentaux en Europe par la Charte sociale européenne*, Strasbourg, 2001; B. Veneziani, “Nel nome di Erasmo di Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell’ordinamento comunitario”, in *Riv. giur. lav. e previd. sociale*, 2000; S. Sciarra, “La costituzionalizzazione dell’Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law”, IWP (Università di Catania), 2003, n. 16; R. Greco, “Il modello sociale della Carta di Nizza”, in G. Bronzini – V. Piccone (a cura di), *La Carta e le Corti*, Taranto, 2007; C. Di Turi, “La protezione dei diritti sociali fondamentali a livello internazionale ed europeo”, in S. Gambino (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002; S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell’integrazione europea*, Bologna, 2003; S. Giubboni, “I diritti sociali fondamentali nell’ordinamento comunitario. Una rilettura alla luce della Carta di Nizza”, in *Il diritto dell’U.E.*, 2003, nn. 2-3; C. Salazar, “I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell’U.E.: un ‘viaggio al termine della notte’?”, in G. Ferrari (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001; G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’U.E.*, Roma-Bari, 2003; G. Bronzini, “Il modello sociale europeo”, in F. Bassanini – G. Tiberi, *Le nuove istituzioni europee. Commento al nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2008.

¹⁸ Così anche T. Martinez, *Diritto costituzionale*, VI ed., Milano, 1990, p. 680.

¹⁹ Cfr. fra gli altri, sul punto, AA.VV. (a cura di A. Badassarre e A. Cervati), *Critica dello Stato sociale*, Bari, 1982.

questione del costo dei diritti sociali costituisce, così, un punto di vista privilegiato per uno studio sulla struttura stessa di tali diritti. La risposta che ne dà il diritto ma soprattutto la giurisprudenza costituzionale, tuttavia, porta ad osservare come il costo dei diritti sociali non è tale da poter incidere sulla struttura di diritti costituzionalmente garantiti. La più autorevole dottrina, in tale ottica, ha bene sottolineato come il costo dei diritti costituisca un falso problema dal momento che esso è un elemento intrinseco a tutti i diritti costituzionali, anche ai diritti classici di libertà. Come bene osserva G. Lombardi, infatti, "... non sono le caratteristiche strutturali a separare i diritti di libertà dai diritti sociali ma sono le modalità di tutela a rendere diversi i meccanismi di garanzia ... entrambi sono diritti individuali (come entrambi possono essere, a seconda dei rapporti, diritti collettivi), e tanto agli uni quanto agli altri può riconoscersi una portata che non tocca solo i rapporti con l'ente pubblico ma si individua anche a livello di rapporti interprivati"²⁰.

1.1. Diritti sociali e Giudice costituzionale.

Il tema dei diritti sociali, nel dibattito dottrinario italiano che precede la revisione del Titolo V della Costituzione, così, si limita soprattutto alle funzioni svolte in tema di garanzia e di effettività degli stessi da parte del giudice ordinario e soprattutto da parte di quello costituzionale.

Nella nuova stagione di dibattito e di analisi scientifica, l'analisi dovrà incentrarsi sulle problematiche costituzionali poste dall'attuazione del nuovo ordinamento ('neoregionale' con tensione fattualmente federalistica)²¹, con particolare riferimento ai contenuti delle novellate disposizioni di cui agli artt. 114, 116, 117, 118 e 119 Cost. e di una loro interpretazione che assicuri il rispetto dei principi fondamentali della Costituzione (con particolare riferimento al principio di eguaglianza e a quello personalista-solidarista)²².

L'intervento del Giudice costituzionale nella materia dei diritti sociali è stato richiesto prevalentemente con riferimento alla violazione del principio di eguaglianza²³ e anche in presenza di comportamenti omissivi da parte del legislatore. Dopo un'iniziale prudenza, l'orientamento del Giudice costituzionale²⁴ si è affermato nel senso di riconoscere rango pienamente costituzionale di diritti costituzionali ai diritti sociali, ponendo una serie di criteri guida a cui lo stesso Giudice costituzionale conforma la propria azione; essi vanno dal riconoscimento di un principio di gradualità delle riforme legislative relative ai diritti di prestazione²⁵, a un principio di costituzionalità provvisoria di una data disciplina²⁶, a un principio di attuazione parziale incostituzionale di un diritto sociale²⁷, alla necessità di apprezzamento, infine, dei limiti finanziari posti dal bilancio e dalla necessaria

²⁰ Cfr. G. Lombardi, "Diritti di libertà e diritti sociali", in *Pol. del dir.*, 1999, 1, p. 13.

²¹ Sul punto, cfr. anche S. Gambino, "Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)", in A. Ruggeri, L. D'Andrea, A. Saitta, G. Sorrenti (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007.

²² Cfr. anche i nostri "Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria", in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1; "Federalismo e diritti (forma di Stato e diritti fondamentali)", in V. Piergigli (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano, 2005; "Multilevel constitutionalism e diritti fondamentali", in DPCE, 2008, n. 2.

²³ Basandosi sulla banca dati della Corte costituzionale, M. Ainis ("I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale", *Pol. del dir.*, 1991, n. 1), richiama le sole sei sentenze di accoglimento fondate sul parametro dell'art. 3, II co., Cost.: sentt. n. 290 del 1974 (sullo sciopero politico), n. 193 del 1976 (sul diritto alla casa dei cittadini bisognosi); n. 215 del 1987 (sul diritto all'effettività dell'istruzione per i portatori di handicap); n. 364 del 1988 (sulla scusabilità della *ignorantia juris* per gli incolti); n. 243 del 1990 (sulla previdenza dei liberi professionisti); n. 184 del 1993 (sulla esenzione del ticket sanitario). Come bene osserva Ainis, "il principio di eguaglianza sostanziale, alla prova dei fatti, non ha determinato effetti demolitori sul diritto positivo ... sia come sia, rimane l'impressione che l'art. 3 secondo comma, anche nelle rare ipotesi in cui conduce all'accoglimento della questione di costituzionalità, sia citato dalla Corte perché fa da sfondo ad altre norme costituzionali, che poi rappresentano l'autentica chiave di volta della decisione; come peraltro accade pure in Germania, quanto ai principi dello Stato sociale. E a sua volta questo dato testimonia nel modo più probante di come il tribunale costituzionale sia (e si senta) estraneo al circuito d'azione del principio di eguaglianza sostanziale" (pp. 46-47).

²⁴ Per un'ampia e organica trattazione della materia cfr. C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996.

²⁵ Corte cost., sentt. n. 173 del 1986 e n. 205 del 1995.

²⁶ Corte cost., sent. n. 826 del 1988.

²⁷ Corte cost., sent. n. 215 del 1987.

considerazione della discrezionalità del legislatore circa la definizione del *quantum* delle prestazioni sociali che la Corte deve comunque valutare secondo un necessario parametro di *ragionevolezza*²⁸.

Come si può osservare, lo sforzo della Corte costituzionale nel dare effettività ai diritti sociali, pur accompagnandosi con il riconoscimento della necessaria gradualità delle scelte legislative²⁹, porta ad assicurarne l'effettività, riconoscendoli come 'diritti perfetti' e assicurandone una protezione immediata pur in quelle ipotesi in cui difettesse ancora un intervento protettivo del legislatore.

Lo strumento elettivo da parte del Giudice costituzionale per assicurare tale effettività è dato dal ricorso a tipologie innovative di sentenze costituzionali, come, in particolare, le sentenze c.d. 'additive (di prestazione e di principio)', mediante le quali, pur in assenza di una disciplina legislativa specifica, il Giudice delle leggi assicura protezione a taluni diritti sociali, come è avvenuto in particolare in materia di assistenza e di previdenza sociale, allorché la Corte ha applicato più volte l'art. 38 Cost. nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di quelle leggi che precludevano in modo ingiustificato l'estensione a tutte le categorie di soggetti la possibilità di avvalersi dei servizi previdenziali e assistenziali riconosciuti dal legislatore solo a limitate categorie di soggetti³⁰.

Per il Giudice delle leggi, dunque, anche i diritti sociali, e *a fortiori* quelli 'a prestazione positiva legislativamente condizionati', assurgono, al pari degli altri diritti fondamentali, al rango di "diritti inviolabili e irretrattabili della persona, in quanto espressione di valori o principi costituzionali supremi". È il caso appunto della tutela della salute³¹, del diritto alla casa³², del diritto al lavoro³³. In breve, l'indagine della giurisprudenza della Corte costituzionale evidenzia come ai diritti sociali venga assicurata una protezione costituzionale pienamente comparabile a quella assicurata agli altri diritti fondamentali. In quanto tali, dunque, anche i diritti sociali sono irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili, inviolabili.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'immediata operatività di tali diritti, come diritti dei soggetti a prestazioni pubbliche – anche di quelli che richiedono "prestazioni positive per l'ottenimento delle quali occorrono leggi e concreti istituti amministrativi che le rendano applicabili" – possa e debba "essere accertata caso per caso, senza confondere ciò che è possibile in virtù della sola efficacia normativa della Costituzione con ciò che è storicamente possibile"³⁴, a seguito di leggi o regolamenti che abbiano assicurato una data disciplina della materia.

La tecnica del 'bilanciamento' fra gli interessi protetti costituzionalmente – fra cui rileva lo stesso limite dell'equilibrio finanziario sancito nell'art. 81 Cost. – cui la Corte ricorre per assicurare una simile effettività dei diritti sociali non è scevra da incertezze ed equivoci, risentendo delle condizioni politico-economiche del momento. Come si fa ben osservare in dottrina, quando è applicata ai diritti fondamentali e più in generale al diritto costituzionale, "tale tecnica rischia di compromettere ogni significato della Costituzione: in termini di prevalenza gerarchica del sistema delle fonti, in termini di decisione o accordo fondamentale politico-istituzionale, in termini di garanzia stabile per gli individui e sotto ogni profilo legato ad un ordinamento sociale che si è dotato di una legge fondamentale scritta"³⁵.

Le conclusioni che si possono trarre da una simile ricostruzione delle tecniche utilizzate e dell'evoluzione seguita dalla Corte costituzionale nell'assicurare effettività ai diritti sociali portano a osservare come l'utilizzazione da parte della stessa di una serie di criteri guida sia tale da rendere in qualche modo mutevole e instabile il grado di effettività assicurato a tali diritti. Le tecniche di

²⁸ Corte cost., sentt. n. 180 del 1982 e n. 455 del 1990 (in tema di prestazioni sanitarie).

²⁹ Corte cost., sent. n. 374 del 1988. Su cui si vedano le convincenti sottolineature critiche di R. Bin (*op. cit.*, p. 110) quando, valutando l'ambito di discrezionalità disponibile in capo al legislatore nella materia della estensione dell'assistenza scolastica, osserva come quella stessa graduazione delle prestazioni che risulta pienamente conforme alle esigenze di politica generale e dei connessi impegni finanziari dello Stato diverrebbe "assolutamente aberrante se si ammettesse che di un simile margine di discrezionalità politica il legislatore possa usufruire nel determinare i contenuti dei diritti costituzionali".

³⁰ Corte cost., sent. n. 240 del 1994 (in materia di trattamento pensionistico).

³¹ Corte cost., sentt. n. 1011 del 1998, n. 294 e n. 184 del 1986 e n. 88 del 1979.

³² Corte cost., sentt. n. 19 del 1994, n. 404 e n. 217 del 1988.

³³ Corte cost., sentt. n. 108 del 1994 e n. 232 del 1989. Cfr. F. Modugno, *I 'nuovi diritti' nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995.

³⁴ Cfr. A. Pace, *op. cit.*, p. 61 ss.

³⁵ Cfr. R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1992.

bilanciamento fra interessi egualmente meritevoli di tutela portano, infatti, il Giudice costituzionale a operare una comparazione continua fra diversi principi e valori costituzionali e ciò sulla base dell'assunto che il principio della ponderazione o del bilanciamento fra beni costituzionali rappresenta il parametro in base al quale devono essere determinati i limiti e il contenuto dei diritti fondamentali e tramite il quale vengono risolti i conflitti che possono insorgere tra beni costituzionalmente contigui. Una prospettiva – quest'ultima – che porta a cogliere la Corte costituzionale come legislatore 'positivo', le cui ambiguità tuttora preoccupano la più attenta dottrina costituzionale, quando si interroga sul *quis custodiet custodes*.

Qualche ultima considerazione pare opportuna prima di concludere sul punto. Ci si deve chiedere, in tal senso, se a fronte dell'evoluzione registrata dallo Stato contemporaneo, con le molte crisi che lo riguardano, la ricostruzione dottrina e giurisprudenziale in materia di tutela dei diritti sociali – sia pure misurata e 'mite'³⁶ – sia capace di assicurare una irreversibilità allo statuto costituzionale di tali diritti o se, come assume una parte del pensiero politologico, non bisogna piuttosto pensare a tali diritti come delle mere 'opportunità' esercitabili in condizioni di compatibilità con le esigenze del sistema economico e fiscale³⁷.

Alla questione della 'reversibilità' dello Stato sociale si è risposto, fin qui, in modo differenziato, anche in ragione dei diversi approcci culturali e scientifici della questione. In un atteggiamento ottimista, da parte di alcuni (soprattutto giudici e dottrina costituzionale) si assegna alla Corte costituzionale la funzione di presidio contro ogni arretramento dello Stato sociale verso forme tradizionali di tipo liberali, sottolineandosi che "spetta alla Corte ribadire che non tutto può essere regolato dal mercato e che affermare un diritto sociale come diritto fondamentale della persona è cosa diversa dall'affermare il diritto del singolo ad acquistare sul mercato, secondo le proprie possibilità, quote di prestazioni sociali (salute, istruzione, pensioni, ecc.) ... giacché questa specie di *welfare* individuale, proposto come conquista di libertà, si trasformerebbe inevitabilmente in una sorta di 'democrazia censitaria'"³⁸.

A tale orientamento, che è, nel fondo, ottimistico sulle *chances* e sulle prospettive future dello Stato sociale, si obietta – con atteggiamento cui non manca né realismo né pessimismo – che "è difficile negare, almeno sul piano teorico, che le critiche più serie rivolte contro lo Stato sociale sono motivate proprio dalla sua incapacità di produrre eguaglianza nonostante l'eccezionale volume di risorse che formalmente destina a questo fine"³⁹.

A tale affermazione si ricollega un convincimento secondo cui, a partire dalla considerazione per cui "i diritti sociali, così come sono stati concepiti e si sono affermati entro il *Welfare State* keynesiano e beveridgeano, debbono essere piuttosto qualificati come delle *conditional opportunities*"⁴⁰, si oppone la necessità di un più corretto inquadramento teorico dei diritti sociali che deve portare a prendere atto come solo "un 'reddito di cittadinanza' corrisposto a tutti i cittadini indipendentemente dalle condizioni economiche e dalla occupazione potrebbe avvicinarsi alla figura del diritto sociale in senso più rigoroso, per quanto alcuni autori segnalino i latenti rischi assistenzialistici e paternalistici di questo istituto e altri ne mettano in dubbio l'efficacia redistributiva"⁴¹.

A fronte di tale degradazione pessimistica dei diritti sociali all'ottica della mera natura di 'servizi sociali' discrezionalmente offerti dal sistema politico per esigenze d'integrazione, si replica correttamente che, pur a fronte della perfettibilità delle tecniche di garanzia dei diritti sociali, non può disconoscersi correttamente il loro riconoscimento come diritti⁴².

Il tema dell'effettività dei diritti, così, ritorna ad essere consegnato – nella necessaria considerazione della 'mitezza' del diritto – a quegli attori istituzionali cui, in assenza o a fronte delle

³⁶ Cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

³⁷ AA.VV. (a cura di D. Zolo), *La cittadinanza*, Bari, 1994.

³⁸ Cfr. R. Greco, "Diritti sociali ... *cit.* p. 276.

³⁹ Cfr. AA.VV. (a cura di D. Zolo), *La cittadinanza*, Bari, 1994, p. 29 ss.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 29.

⁴¹ *Ibidem*, p. 31.

⁴² Cfr. L. Ferrajoli, "Dai diritti del cittadino ai diritti della persona", in AA.VV. (a cura di D. Zolo), *La cittadinanza ... cit.*, p. 279.

inadempienze o violazioni da parte del legislatore ordinario (e regionale), si assegna la responsabilità di far vivere la Costituzione e con essa i principi che la innervano, dei quali i diritti sociali costituiscono appunto una delle più significative modalità di perseguimento del progetto costituzionale dell'eguagliamento dei soggetti e della tutela della persona e della sua dignità.

Rimane indubbiamente aperta la questione sul carattere universale o meno dei diritti sociali; una questione che, indubbiamente, occorre riprendere (come faremo in seguito) con particolare riferimento alla questione della distribuzione territoriale delle competenze e delle eventuali violazioni del principio di eguaglianza.

1.2. Principio di uguaglianza e principio unitario nella giurisprudenza costituzionale.

Il tema su cui occorrerà ora soffermarsi riguarda i rapporti esistenti fra modelli di decentramento politico e principi fondamentali posti a base degli Stati costituzionali contemporanei. Il profilo che risulterà maggiormente illuminato da tale indagine appare quello relativo ai rapporti fra decentramento politico-istituzionale e problematiche costituzionali poste dalla compatibilità dell'esercizio dei poteri pubblici ai diversi livelli territoriali con i principi costituzionalmente posti a fondamento dello Stato costituzionale contemporaneo, nel loro porre il principio di eguaglianza formale e sostanziale (art. 3, commi I e II, Cost.) e il principio personalista (art. 2 Cost.) come fondamentali per l'intero ordinamento (la Repubblica), estendendosi come limite, nella relativa estrinsecazione dei poteri, alle autonomie territoriali.

Altri punti di vista sono egualmente meritevoli di considerazione nell'affrontare il binomio diritti sociali e regionalismo/federalismo. Uno è dato da quello che porta ad interrogarsi, nell'ottica dei diritti sociali e della loro effettività, se la forma federale dello Stato come modello di organizzazione territoriale dei poteri appaia maggiormente stabile, efficiente e solida nella relativa protezione. Nell'ottica dell'evoluzione del costituzionalismo contemporaneo, in tal senso, può affermarsi che lo Stato sociale, il *Welfare State*, ha registrato nel principio unitario e in quello dell'accentramento dei poteri una migliore garanzia della stabilità e della universalizzazione delle prestazioni sociali (soprattutto nelle materie/funzioni pubbliche della salute, dell'istruzione, della previdenza e dell'assistenza).

Rispetto a tale quadro evolutivo, una parte della dottrina costituzionale esprime preoccupazione, se non vero e proprio scetticismo, circa la tesi di una presunta maggiore adeguatezza del modello federale dello Stato a salvaguardare il *Welfare State*. Meno dubbi si pongono, invece, quando la questione concerne più direttamente la soluzione federalistica come spinta alla razionalizzazione e alla modernizzazione amministrativa e, più in generale, come modalità tecnica di avvicinamento della funzione pubblica ai suoi destinatari, nell'ottica propria del principio di sussidiarietà.

L'analisi delle relazioni esistenti fra forma di Stato (regionale e/o federale) e diritti sociali, così, rileva soprattutto per le problematiche costituzionali relative all'eguaglianza delle condizioni di vita dei cittadini, che concretizzano lo 'statuto della cittadinanza' (unitaria e/o federale nonché sociale), secondo una formula di origine anglosassone accolta ormai nella stessa ricerca costituzionale.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale del Paese conferma pienamente tale assunto⁴³. L'indirizzo della Consulta è chiaro, risalente e stabile nel tempo. Già a partire dai primi anni Settanta (pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di una legge della Regione Sicilia), la Corte costituzionale aveva avuto modo di sancire che "il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. consente al legislatore ordinario di dettare norme differenziate per disciplinare situazioni ritenute obiettivamente e ragionevolmente diverse"⁴⁴. Tale giurisprudenza viene estesa dal Giudice delle leggi

⁴³ Fra le sentenze più significative in tal senso si possono ricordare, almeno: n. 11 del 1969; n. 2 del 1972; n. 243 del 1974; n. 243 del 1985; n. 192 del 1987; n. 31 del 1983; n. 219 del 1984; n. 114 del 1985; n. 165 del 1986; n. 210 e n. 433 del 1987; n. 532, n. 633, n. 1000, n. 1133 del 1988; n. 234, n. 447, n. 623, n. 829, n. 924, n. 1066 del 1988; n. 372 del 1989; n. 49 del 1991; n. 75 del 1992; n. 3 del 1991. In dottrina, cfr., almeno, S. Bartole, "In tema di rapporti fra legislazione regionale e principio di eguaglianza", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, p. 670; A. Cerri, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1976, p. 67; F. Sorrentino, "Considerazioni su riserva di legge, principio di eguaglianza ed autonomia regionale nella giurisprudenza costituzionale", in AA.VV. (a cura di M. Occhiocupo), *La Corte costituzionale fra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978; A. D'Atena, "Regioni, eguaglianza e coerenza dell'ordinamento", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, p. 1255; S. Bartole, "In tema di rapporti fra legislazione regionale e principio costituzionale di eguaglianza", in *Giur. cost.*, 1967, p. 669; L. Paladin, "Un caso estremo di applicazione del principio di eguaglianza", in *Giur. cost.*, 1965, p. 620; A. Reposo, "Eguaglianza costituzionale e persone giuridiche", in *Riv. trim. di dir. pub.*, 1973, p. 360.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 57 del 1967.

per affermare la riferibilità del principio di eguaglianza anche ad associazioni, gruppi e persone giuridiche. In questa direzione, la Corte costituzionale estende l'applicazione del principio di uguaglianza anche alla normativa statale concernente le Regioni, ritenendo censurabili in tal modo leggi che, senza base costituzionale, introducano differenze fra Regioni e Regioni⁴⁵.

L'eguaglianza, naturalmente, può convivere con forme di organizzazione statale che prevedano asimmetrie e differenziazioni nelle forme di distribuzione territoriale delle competenze purché siano fatti salvi i principi costituzionali e le disposizioni costituzionali in materia di diritti.

È appunto il caso della previsione costituzionale, in Italia, accanto alle Regioni a statuto ordinario, di Regioni a statuto speciale, il cui statuto, come si ricorda, è approvato con legge costituzionale, nonché di una ulteriore differenziazione in ragione della previsione del novellato art. 116 Cost. Ciò pone, anche per l'Italia, la centrale questione del divieto di ogni discriminazione fra soggetti in ragione della loro appartenenza territoriale, a cui fa da *pendant* garantistico, come si ricorderà, la disposizione costituzionale posta a tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.).

Una (non più) recente sentenza della Corte costituzionale⁴⁶ può utilmente richiamarsi a sostegno dell'orientamento relativo ai rapporti fra gli ambiti delle competenze materiali assegnate alle Regioni e l'intervento pubblico in campo economico, finalizzato ad assicurare (nel caso di specie mediante 'azioni positive' destinate a favorire l'imprenditoria femminile) l'effettività di un principio costituzionale di uguaglianza sostanziale, quale quello stabilito dall'art. 3, II co., Cost., consistente appunto nel superamento della discriminazione fattuale in ragione della condizione sessuale.

Tale orientamento giurisprudenziale pare particolarmente illuminante ai fini della presente analisi, relativamente al ruolo dello Stato e delle Regioni in tema di effettività dei diritti. Per il Giudice delle leggi, nessun dubbio deve esistere circa la conformità a Costituzione della legge n. 215 del 1992, di disciplina delle "Azioni positive per l'imprenditoria femminile", contenendosi in tale legge una illegittimità nella sola parte in cui essa "non prevede un meccanismo di cooperazione fra Stato, Regione e Provincia Autonoma in relazione all'esercizio del potere del Ministro della Industria, Commercio e Artigianato, concernente la concessione delle agevolazioni alle imprese condotte da donne", allorché queste ultime operino nell'ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle Regioni e delle Province autonome. Una sentenza, come si vede, d'illegittimità costituzionale parziale della legge, nella quale, tuttavia, la Corte ha modo di riaffermare, in sede di motivazione, l'orientamento a sostegno della indefettibile funzione "della Repubblica" a tutela dei soggetti deboli, individuata, nella fattispecie, nella disciplina di 'azioni positive' dirette a superare il rischio che "diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale". A tal fine, l'adozione di un trattamento di favore nei confronti delle donne (imprenditrici) viene argomentata dalla Corte sulla base della ragionevolezza della scelta legislativa a favore di soggetti – le donne – che hanno subito in passato discriminazioni di ordine sociale e culturale e sono tuttora soggette al pericolo (non astratto) di analoghe discriminazioni. Come argomenta la Corte – con piena consequenzialità giuridico-costituzionale – si tratta, più precisamente, "di interventi di carattere positivo diretti a colmare o comunque ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata, per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell'occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente di azienda"⁴⁷.

La questione che è oggetto della nostra analisi viene esplicitamente affrontata e risolta dal Giudice delle leggi quando, nella sentenza in esame, sottolinea come l'esercizio del potere statale di concedere agevolazioni alle imprese a prevalente conduzione femminile trova la sua giustificazione nella "necessità di assicurare condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale"⁴⁸ in ordine all'attuazione di un valore costituzionale primario, come la realizzazione della eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini nel campo dell'imprenditoria.

Trattandosi di misure ('azioni positive') dirette a superare condizioni di diseguaglianza fra soggetti (discriminazioni in ragione del sesso), esse "comportano l'adozione di discipline giuridiche

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 87 del 1992.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 109 del 1993.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 109 del 1993.

⁴⁸ Corsivo nostro.

differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di parità formale di trattamento, stabilito nell'art. 3 Cost.". Tali differenziazioni esigono che *"la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del paese"*⁴⁹. Infatti, se ne fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, il rischio che le 'azioni positive' si trasformino in fattori aggiuntivi di disparità di trattamento non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna risulterebbe di tutta evidenza.

In rapporto al principio di eguaglianza e a quello di autonomia, l'indirizzo giurisprudenziale appena richiamato relativamente alle c.d. azioni positive conferma un orientamento costante nel quale la Corte esclude o limita le competenze regionali (sia delle Regioni a statuto ordinario che di quelle a statuto speciale)⁵⁰ ogni qualvolta queste vengano ad incidere su interessi o diritti fondamentali⁵¹.

La tecnica giurisdizionale seguita è quella propria delle sentenze c.d. additive 'di principio' nei giudizi in via principale. Secondo tale indirizzo giurisprudenziale, l'attuazione di valori costituzionali primari, come, nella fattispecie richiamata, la "pari dignità sociale", compete allo Stato, ancorché il suo concreto esercizio – soprattutto con riferimento alle Regioni speciali –, interferendo con lo svolgimento delle competenze regionali, deve coniugarsi con adeguati strumenti di collaborazione fra autorità statali e autorità regionali.

Ciò costituisce una conferma di quanto già si è osservato in precedenza, quando si è posta la questione di chi sia, nello 'Stato regionale', il garante dell'effettività dei diritti sociali. Problemi costituzionali omologhi si pongono anche in un modello di Stato federale o di Stato a regionalismo forte, come quello attualmente previsto dal testo di revisione del Tit. V Cost.

Ancora una volta, così, è il Giudice delle leggi a essere chiamato a far valere, nella dinamica delle competenze, l'effettività di valori e di beni costituzionalmente protetti, comprimendo l'autonomia politica delle Regioni (ordinarie ma anche speciali) ogniqualvolta il legislatore nazionale, nell'esercizio del suo potere e delle sue responsabilità, attui forme di tutela destinate ad assicurare l'eguaglianza e la pari dignità dei soggetti su tutto il territorio.

Si potrebbe discutere dell'adeguatezza dello strumento utilizzato (sentenza additiva di principio), in quanto, come è stato già ben sottolineato, la stessa "rimarrebbe priva di efficacia immediata e resterebbe rivolta esclusivamente al legislatore"⁵², ma ciò che maggiormente ora interessa sottolineare è che tale orientamento giurisprudenziale risolve in modo chiaro e definitivo – nella stessa prospettiva *de jure condendo* – la questione della titolarità delle competenze statali in uno Stato sociale istituzionalmente decentrato, che è tutt'uno con lo Stato democratico, nel quale, come si è potuto vedere, le forme di distribuzione territoriale del potere conoscono il limite inderogabile del rispetto dei principi e della garanzia dei diritti fondamentali.

2. Unità giuridica e diritti fondamentali: riflessioni sulle recenti revisioni costituzionali.

Rispetto alle molte questioni sollevate dalle recenti revisioni costituzionali in materia regionale, tuttavia, il tema della riflessione si limiterà ora ad affrontare il solo profilo dei rapporti fra le nuove competenze attribuite alle Regioni e le garanzie dei diritti di cittadinanza, a prescindere dai territori regionali di appartenenza dei cittadini.

Rispetto a tali rapporti, l'analisi riguarderà la stessa questione delle modalità previste per assicurare alle Regioni le risorse necessarie all'esercizio delle competenze loro riconosciute dalla riforma, sguarnite da norme costituzionali di garanzia almeno relativamente ai contenuti essenziali della perequazione finanziaria⁵³. Una perequazione che, se individuata nella forma della sola redistribuzione compensativa, non sarà garante dell'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti la sanità,

⁴⁹ Corsivo nostro.

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 40 del 1993.

⁵¹ Cfr. sent. C.C. n. 40 del 1993 sul rapporto fra azioni positive e principio di eguaglianza. Sul tema, in generale, cfr. anche G. Grotanelli de' Santi, "Perequazione, eguaglianza e principi dell'ordinamento", in *Giur. cost.*, 1978, p. 710.

⁵² Cfr. A. Anzon, "L'additiva 'di principio' nei giudizi in via principale" e M. Ainis, "L'eccezione e la sua regola", ambedue in *Giur. Cost.*, 1993.

⁵³ Cfr. E. Jorio, *Attuazione del federalismo fiscale per regioni, enti locali, sanità*, Rimini, 2007.

il sociale, la scuola e il trasporto pubblico locale. Una garanzia – quest’ultima – pretesa dalla Costituzione (117, c. 2, lettera *m*; 119, c. 3), che sia sinonimo di certezza di erogazione in favore della collettività. Il tutto attraverso un percorso di solidarietà interterritoriale, condizionato al conseguimento degli obiettivi di risanamento prestazionale e di rilancio dei “territori (regioni) con minore capacità fiscale per abitante”, beneficiari dell’intervento redistributivo.

Il profilo centrale del tema in considerazione a noi pare quello che porta a interrogarsi sulla nuova allocazione territoriale delle competenze, per come disegnata dalla riforma costituzionale, rispetto alla garanzia del principio di eguaglianza fra i cittadini e con esso della garanzia dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale), posti a fondamento della vigente forma di Stato e in particolare del diritto alla salute, del diritto alla istruzione e del diritto all’assistenza sociale. Senza trascurare, inoltre, che il mandato costituzionale cui sono chiamate le Regioni dalla novella costituzionale non si limita alla sola garanzia delle prestazioni amministrative relative all’esercizio effettivo dei diritti sociali, estendendosi anche ai livelli essenziali in materia di diritti civili (quelli, naturalmente, che si ricollegano alle funzioni pubbliche attribuite alle regioni e che, pertanto, devono trovare integrale finanziamento sia con risorse proprie sia con l’accesso al fondo perequativo).

Quale considerazione s’impone per inquadrare meglio tale centrale profilo. Diversamente da quanto previsto nel previgente ordinamento regionale, il nuovo Titolo V della Costituzione introduce un rapporto esplicito e diretto fra ‘nuovo’ regionalismo e novellate modalità di disciplina dei diritti sociali e civili⁵⁴. Rispetto al testo precedente, la nuova formulazione dell’art. 117 Cost. prevede (e consente) ambiti competenziali in materie che hanno riflessi (non scevri di problematicità interpretative) sui diritti fondamentali, sia sociali che civili.

La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale, a ben cogliere, risulta materialmente comparabile a quella operata nei sistemi federali (e perfino in quelli confederali, come ad es. nel caso elvetico), differenziandosene – oltre che per la cornice costituzionale della forma di Stato – per le tecniche istituzionali dell’allocazione e della relativa legislazione attuativa e integrativa.

Nell’assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la ‘materia’ (– che, non di rado, a ben vedere, costituisce una funzione⁵⁵ –) della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, la novellata disposizione costituzionale (art. 117, II co., lettera *m*) si prefigge di assicurare la garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge – che deve intendersi, soprattutto, come eguaglianza di fronte alla Costituzione – “su tutto il territorio nazionale”⁵⁶.

Omologa analisi dovrebbe farsi, in un’analisi compiuta (che in questa sede non è consentita), almeno, per le competenze costituzionali relative alla ‘tutela della concorrenza’, alla ‘perequazione delle risorse finanziarie’, all’‘ordine pubblico e sicurezza’, all’‘ordinamento civile e penale’, alla ‘cittadinanza’, così come la Corte costituzionale sta appunto ricostruendo l’unitarietà del sistema nella sua, recente, copiosa giurisprudenza.

Il legislatore di revisione, cioè, si è mosso in una cornice costituzionale nella quale si assume come definitivamente superato il risalente modello dell’uniformismo e del centralismo, al quale ha corrisposto, nella prassi, una legislazione regionale sostanzialmente omologa. Rispetto ad un simile

⁵⁴ Cfr. G.U. Rescigno, “Sussidiarietà orizzontale e diritti sociali”, in *Diritto Pubblico*, 2002, n. 1; A. Ruggeri, “Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali”, in *Diritto e Società*, 2001; S. Gambino, “Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)”, in A. Ruggeri, L. D’Andrea, A. Saitta, G. Sorrenti (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007.

⁵⁵ Come ha già ricordato la Corte cost. in più sentenze, fra cui, in particolare, sentt. n. 282/2002, n. 407/2002, n. 510/2002, n. 88/2003, n. 303/2003.

⁵⁶ Sul tema, nell’ampia bibliografia, cfr. almeno S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003 p. 83 ss.; E. Balboni, “Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere”, in AA.VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2003; M. Luciani, “I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione”, in *Politica del diritto*, 2002; C. Pinelli, “Sui ‘livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali’ (art. 117, co. 2, lett. *m*, Cost.)”, in *Diritto Pubblico*, 2002; G. Rossi, A. Benedetti, “La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, Supplemento al n. 1; M. Belletti, “I ‘livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ...’ alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, nn. 3-4; A. D’Aloia, “Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni”, in *Le Regioni*, 2003; F. Pizzolato, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004; G. Cocco, “I livelli essenziali delle prestazioni”, in L. Chieffi - G. Clementi Di San Luca (a cura di), *Regione ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2005; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell’evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.

orizzonte teleologico, si ponevano (e si pongono fattualmente) come evenienze possibili la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini (eguaglianza interpersonale) all'interno di ogni singola Regione, ma (soprattutto) con riferimento al luogo di residenza (eguaglianza interterritoriale).

Mentre rispetto alla prima situazione potevano risultare bastevoli le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione fra i soggetti (art. 3, I co., Cost.), al contrario, le eventuali diseguaglianze interterritoriali sarebbero risultate senza copertura costituzionale; ciò soprattutto ove si consideri la realtà socio-politica del Paese, tuttora caratterizzata da una persistente 'questione meridionale', da intendersi come (forte) divario socio-economico fra Nord e Sud del Paese.

È soprattutto rispetto a tale possibile (ma, come sappiamo, reale) diseguaglianza che costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza ('unitaria' e 'sociale') la richiamata previsione di cui alla lettera *m* dell'art. 117, II co., Cost., nonché la previsione dell'ulteriore limite costituito dai 'principi fondamentali' riservati alla legislazione dello Stato con riferimento alle competenze concorrenti delle Regioni.

Tuttavia, se alle possibili lesioni del principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale (anche in ragione delle previsioni di cui al novellato art. 116 Cost.) il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera *m* dell'art. 117, II co., Cost., deve sottolinearsi come nella stessa ottica garantistica (della cittadinanza 'unitaria' e 'sociale') operi l'intero sistema dei 'principi fondamentali' (e fra questi in particolare il principio personalistico e solidaristico, di cui all'art. 2 Cost.) e delle disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, in quanto 'patrimonio costituzionale' indisponibile alla stessa revisione costituzionale, in ragione del suo costituire "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale, secondo una chiara definizione del Giudice costituzionale⁵⁷.

Nell'attuazione del principio di solidarietà, infatti, alla 'Repubblica' (ora intesa, ai sensi dell'art. 114 Cost., come l'insieme costituzionalmente pariordinato di tutti i pubblici poteri, statali e territoriali) spetta di far valere, a titolo di solidarietà e di 'coesione sociale', tutte quelle garanzie che concorrono, con il principio di eguaglianza sostanziale, a superare le diseguaglianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Al legislatore (statale e regionale) e al rimanente sistema autonomistico della Repubblica, nell'esercizio dei poteri normativi di cui sono rispettivamente attribuiti in via costituzionale, e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, compete di assicurare la tutela della 'unità giuridica' e della 'unità economica'. Agli stessi soggetti compete, in particolare, la tutela dei 'livelli essenziali delle prestazioni' concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali (art. 120, ult. co., Cost.), potendo (e non si comprende perché non dovendo) lo Stato-Governo, in tal senso, sostituirsi agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nelle ipotesi normative fissate in Costituzione (art. 120, II co.) e nel rispetto delle procedure di legge relative a tale controllo sostitutorio (art. 8 della l. n. 131/2003).

Se ne può concludere che, se pure la previsione di cui all'art. 117 Cost., II co., lettera *m*, in via di principio, poteva non apparire strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali costituzionali (– nel novellato ordinamento regionale e locale, infatti, come si è già ricordato, trovano piena applicazione i principi fondamentali posti a tutela dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica e le relative garanzie costituzionali –), tale disposizione costituzionale trova la sua motivazione (contingente e potremmo perfino dire 'pedagogica') nell'esigenza (eminentemente garantistica) di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche sostanziali. In tale ottica, l'ordinamento costituzionale registra i soli limiti – ormai pienamente costituzionalizzati nell'art. 117, I co., Cost. – posti dal rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Tanto brevemente richiamato, può ora sottolinearsi come le questioni interpretative sollevate dal novellato testo costituzionale (art. 117, II co., lettera *m*, Cost.) concernono non tanto la *ratio* della richiamata disposizione quanto piuttosto i relativi contenuti materiali, e quindi la tipologia dei diritti

⁵⁷ Sui limiti materiali alla revisione costituzionale, nell'ampia bibliografia, cfr. anche S. Gambino, "La revisione della Costituzione fra teoria costituzionale e tentativi (falliti) di decostituzionalizzazione. Limiti sostanziali e Costituzione materiale", in S. Gambino – G. D'Ignazio, *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2007.

civili e sociali (categoria – quest’ultima – per la prima volta entrata nella Carta costituzionale), “che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” nei livelli essenziali delle relative prestazioni.

La legislazione ‘concorrente’ nelle nuove materie di cui risultano attributarie le Regioni – significativamente implementate rispetto al previgente art. 117 Cost. – e quella attribuita residualmente, cioè, dovrà esercitarsi – con le possibili differenziazioni di *status* delle Regioni medesime – senza mettere in questione lo ‘statuto della cittadinanza’, che dovrà restare ‘nazionale’ e ‘sociale’, assicurando, in tal modo, i livelli essenziali di prestazioni in materia di diritti civili e sociali, nonché l’inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i soggetti e le diverse aree del Paese.

Nel suo fondarsi su una divaricazione ‘innaturale’ tra materie (e potestà/funzioni), da un lato, e interessi, dall’altro, il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale è apparso complesso, talora confuso e perfino (forse) “ingenuo” nella sua “pretesa” di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell’ordinamento.

Ancora una volta, così, saranno lo sforzo dell’interprete e soprattutto il Giudice delle leggi a (dover) comporre in un quadro di compatibilità costituzionali le opzioni differenziate (nel tempo e nello spazio) del legislatore statale e di quello regionale. Fondamentale ai fini di tale ricomposizione (dottrina e giurisprudenziale) risulterà la previsione di cui alla lettera *m* dell’art. 117, II co., Cost. e la lettura che ne farà il Giudice delle leggi, come sta fin qui già facendo.

L’interpretazione dottrina dei contenuti materiali dell’art. 117 Cost. in materia di diritti (civili e sociali), tuttavia, rinvia a letture fra loro notevolmente differenziate, a seconda che prevalga o meno un orientamento (culturale e istituzionale) di discontinuità rispetto alla disciplina previgente.

La questione nasce dall’individuazione dei limiti cui risulta sottoposta la potestà legislativa regionale concorrente – alla cui soluzione ha comunque provveduto in modo espresso il legislatore di revisione costituzionale quando ha limitato tale potestà con la determinazione (con leggi dello Stato) di ‘principi fondamentali’ – ma soprattutto dalla questione circa l’estensibilità o meno di tale regime di vincoli alla stessa potestà legislativa ‘esclusiva’/‘residuale’ delle Regioni.

A tale fine, pare pienamente fondato quell’orientamento dottrinario che invoca la finalità garantistica di tutela del bene costituzionale dell’‘unità’, e in particolare la protezione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a prescindere dai confini territoriali dei governi locali, come titolo di legittimazione della potestà legislativa statale nel giustificare l’eventuale intervento – oltre che attraverso ‘principi fondamentali’ – attraverso una specifica disciplina, di natura trasversale, capace di penetrare nell’ambito regolativo della stessa potestà legislativa regionale (oltre che, naturalmente, in quella amministrativa).

In conclusione, siamo in presenza di un nuovo quadro costituzionale, nel quale si è aperto per le Regioni un nuovo ambito regolativo e di garanzie in ordine alla materia dei diritti (civili e sociali) ma, al contempo, si è confermata per lo Stato la competenza ad intervenire in tale disciplina regionale, sia attraverso la statuizione di ‘principi fondamentali’ della materia che attraverso regole legislative (sia pure non di dettaglio).

Dunque, pur potendo, la riforma costituzionale, apparire come operante nel segno della (sostanziale) continuità, l’angolo di osservazione dei diritti civili e sociali dischiude un quadro ordinamentale autonomistico valorizzato nell’ambito dei suoi poteri e fra questi – diversamente da quanto era previsto nel previgente ordinamento – da ambiti normativi che si estendono alla stessa materia dei diritti civili e sociali.

Tuttavia, tali poteri conoscono un limite negativo, nel senso che le Regioni, sia nell’esercizio della potestà legislativa concorrente che in quella residuale/esclusiva, devono conformarsi ai ‘principi fondamentali’ e alle stesse regole legislative statali poste a garanzia dei beni fondamentali di cui alla lettera *m*, nonché all’art. 120, II co., Cost.

È però da dirsi che in dottrina sono state proposte altre e divergenti interpretazioni. In una prima, l’essenzialità di cui alla lettera *m* viene interpretata come ‘contenuto minimo’ delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali. A conforto di una tale lettura viene invocato l’approccio comparatistico e quello comunitario nel quale si rinviene, come clausola generale, quella del ‘contenuto minimo essenziale’ dei diritti fondamentali⁵⁸.

⁵⁸ È il caso, ad es., dell’art. 19 della LFB, dell’art. 53.1 della Costituzione spagnola, dell’art. 18.3 della Costituzione portoghese, dell’art. 52.1 della Carta europea dei diritti fondamentali.

Più motivata e convincente appare, tuttavia, la lettura quasi unanime della dottrina costituzionalistica che sottolinea l'irriducibilità (anche semantica, grammaticale) del termine 'essenziale' a quello di 'minimo' e ciò sulla base di una interpretazione (sia logico-sintattica che sistematica) della novellata disposizione costituzionale, nella quale, accanto alle disposizioni della lettera *m*, si collocano quelle dell'art. 119 Cost., V co., e dell'art. 120 Cost., II co.

Tale lettura, peraltro, si pone in una linea di continuità con le più autorevoli interpretazioni della Costituzione *magis ut valeat*. Il termine 'essenziale', in questa ottica, deve essere letto come formula relazionale, cioè come un dettato finalizzato a farsi carico del bisogno oggetto di protezione costituzionale. *Ad adiuvandum*, una conferma di tale interpretazione risulta rinvenibile nella considerazione secondo cui la natura dei 'livelli essenziali delle prestazioni' non riguarda solo i diritti sociali ma include anche quelli civili che, per consolidata dottrina – benché essi stessi diritti che 'costano' – non possono conoscere una degradazione o una limitazione dei relativi contenuti.

D'altra parte, la disposizione costituzionale di cui all'art. 120 Cost., II co. – nel suo farsi carico delle ricadute organizzative e amministrative di tali prestazioni, che sono erogate, oltre che dallo Stato, dalle Regioni e dagli altri 'enti autonomi della Repubblica', e nell'individuare la tutela dei 'livelli essenziali' delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale – conforta una lettura della 'essenzialità' non ridotta al contenuto 'minimo' di tali diritti.

Con ciò si conferma una possibile e convincente lettura di un non scomparso 'interesse nazionale', da ritenersi, pertanto, come vero e proprio titolo abilitativo statale a intervenire su tutte le materie (riallocate, ai sensi dell'art. 117 Cost.), come ora è sottolineato in una recente, importante quanto discussa, pronuncia del Giudice delle leggi in materia di 'governo del territorio'⁵⁹. Certo, non siamo in presenza della stessa nozione di 'interesse nazionale' di cui al previgente ordinamento regionale, in quanto l'interesse 'nazionale' di cui ora si tratta è l'interesse tipizzato nelle relative fattispecie, anche se queste ultime, a loro volta, meritevoli di interpretazione.

Nel fondo, e a conferma degli orientamenti appena richiamati, rimane che le chiavi di volta di questo difficile equilibrio risiedono nel valore della 'solidarietà', della 'coesione sociale' e negli strumenti della perequazione finanziaria (art. 119, commi III e IV, Cost.).

Possiamo concludere, così, sottolineando come il rischio di uno "scivolamento verso il basso" dei contenuti della nuova disciplina delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali, e con esso di un difficile limite da opporre all'"arbitrio delle maggioranze" (parlamentari e regionali) nel tempo, dovrebbe ritenersi scongiurato. Ciò può e deve farsi attingendo alle più avanzate (e motivate) interpretazioni della Costituzione, *magis ut valeat*, nonché alla stessa giurisprudenza costituzionale che, nelle tecniche giurisdizionali fin qui utilizzate, ha saputo dare prova di equilibrio (ma anche di prudenza) nel bilanciamento dei beni costituzionali di volta in volta coinvolti nel processo costituzionale, comprensivo sia della necessaria gradualità nell'attuazione legislativa, sia dello stesso rispetto della discrezionalità del legislatore.

D'altronde, non poteva essere altrimenti in uno Stato che è caratterizzato da una Costituzione rigida, nel quale la materia dei 'contenuti essenziali' dei diritti fondamentali (ascrivibili sia allo *status passivus* che a quello *activus*, per utilizzare risalenti categorie dogmatiche della dottrina tedesca) si ricollega in modo stretto e indissolubile a quella dei "principi supremi" e dei "diritti inviolabili dell'uomo", come la giurisprudenza⁶⁰ e la dottrina costituzionale concordemente assumono quando richiamano la sottrazione della relativa disciplina costituzionale allo stesso potere di revisione costituzionale.

Così richiamata (sia pure nei suoi termini essenziali), la questione non pone problemi interpretativi quando si faccia riferimento al 'contenuto essenziale' dei diritti di libertà classici ('libertà negative'). Qualificandosi la protezione di tali diritti non in modo assoluto ma nel necessario bilanciamento reciproco (essi, infatti, sono riconosciuti e garantiti come "diritti fra diritti"), il contenuto degli stessi non può essere predeterminato *a priori* ma solo *ex post*, in ragione dello scrutinio costituzionale della irragionevolezza delle disposizioni legislative eventualmente limitatrici.

La questione, al contrario, resta posta con riferimento alla delicata e complessa questione dell'individuazione del 'contenuto essenziale' dei diritti sociali, per la cui esistenza giuridica si

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 303/2003.

⁶⁰ Soprattutto, ma non solo, nella sent. della Corte cost. n. 1146/1988.

richiede come condizione necessaria l'*interpositio legislatoris*, nonché l'adozione di misure organizzative necessarie alla relativa implementazione amministrativa.

Pur nel rispetto del principio di gradualità e del bilanciamento con altri beni o interessi costituzionalmente protetti, è ragionevole chiedersi se la garanzia costituzionale riguardi il 'contenuto essenziale' dei diritti, con riferimento alla mera esistenza degli stessi, oppure, in senso contrario, se tale tutela non debba anche estendersi anche al *quantum* dei diritti medesimi.

Lo scrutinio della copiosa giurisprudenza costituzionale fa propendere per la prima soluzione, limitandosi tale controllo costituzionale a non mettere in questione la necessaria discrezionalità del legislatore nel dare attuazione ai principi e ai diritti fondamentali secondo criteri di gradualità e comunque condizionati dalla disponibilità delle risorse finanziarie e dal principio di equilibrio del bilancio statale.

Se ne può trarre la conclusione, invero non esaltante per l'orientamento fin qui sviluppato, che la stessa giurisprudenza costituzionale in materia di contenuto essenziale dei diritti sociali non sempre pare assicurare una tutela più salda e stabile di quanto non riesca a fare con le sue scelte politiche il legislatore (un tempo solo statale, oggi anche regionale).

2.1. Livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali; loro giustiziabilità. Il caso del diritto alla salute nella sua componente di diritto sociale.

Per concludere l'analisi delle problematiche di ordine costituzionale presenti nell'attuale dibattito, a mo' di mera esemplificazione, può risultare utile proporre qualche riflessione in tema di garanzie giurisdizionali assicurate e di effettività dei diritti sociali. A tal fine, analizzeremo il diritto alla salute quale esempio ideal-tipico di un diritto sociale, nel caso specifico definito come tale dalla stessa previsione costituzionale. Lo analizzeremo, sia pure in estrema sintesi, sotto il profilo della giustiziabilità della pretesa garantita, sia come diritto soggettivo perfetto sia come interesse legittimo, categorie normative – queste ultime – ambedue riguardate, alla luce degli artt. 32 e 117 Cost., dalla tematica in discussione sotto il profilo dell'effettività della tutela giudiziaria (cui ora l'ordinamento è/sarà chiamato anche dai 'nuovi' trattati dell'U.E.)⁶¹.

Rispetto alla previgente disciplina legislativa in materia sanitaria, oggetto di un processo importante di riforma nel corso degli anni '90⁶², la costituzionalizzazione dei 'livelli essenziali delle prestazioni' costituisce una importante evoluzione di fondo nell'ordinamento salutare⁶³, che per i suoi destinatari si qualifica con la previsione di situazioni giuridiche protette con il rango proprio dei diritti soggettivi perfetti. Se, infatti, non leggiamo in modo errato l'evoluzione ordinamentale registrata in materia alla luce della novella costituzionale, in altri termini, in futuro, non residuerà spazio per una considerazione della natura del diritto alla salute come 'diritto finanziariamente condizionato', come la Corte costituzionale sanciva ancora quando affermava che "in considerazione della limitatezza delle risorse, non potrebbe consentirsi a un impiego di risorse illimitato avendo riguardo solo ai bisogni; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie"⁶⁴. Invero, tale giurisprudenza, nel fondo, era stata già modificata in una serie di importanti pronunce degli anni '90⁶⁵ e in una sentenza più recente⁶⁶, nella quale il Giudice delle leggi sottolineava che "il bilanciamento fra

⁶¹ Sul punto, fra gli altri, cfr. anche S. Gambino, *Diritti fondamentali e Unione Europea*, 2008 (in corso di stampa).

⁶² Cfr. E. Jorio, *Diritto sanitario*, Milano, 2006, nonché *Il Welfare assistenziale*, in www.officinegiuridiche.it.

⁶³ Cfr. B. Pezzini, "Diritto alla salute e diritto all'assistenza tra tensione all'uniformità e logiche di differenziazione", in R. Balduzzi, G. Di Gaspare (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002; S. Gambino, "Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica", in S. Gambino (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution*, Milano, Giuffrè, 2003; S. Gambino, "Federalismo e salute", in federalismi.it (n. 4/2005); L. Chieffi (a cura di), *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio*, Torino, 2003; R. Balduzzi, "La creazione di nuovi modelli sanitari regionali e il ruolo della Conferenza Stato-Regioni (con una digressione sull'attuazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale)", in *Quaderni regionali*, 2004, 1; A. Aronica e C. De Vincenti, *La Sanità nella transizione al federalismo*, Roma, 1/2003; E. Menichetti, "La tutela della salute nella riforma del Titolo V della Costituzione: una *devolution* mitigata?", in www.amministrazioneincammino.luiss.it; L. Castelli, P. Gambale, E. Menichetti e M. Procaccini, "Il nuovo *Welfare state* dopo la riforma del Titolo V. Sanità e assistenza a confronto", in www.amministrazioneincammino.luiss.it; L. Vandelli, *Devolution e altre storie*, Bologna, 2003; E. Jorio, "Riforma del welfare, *devolution* e federalismo della salute", in *Sanità Pubblica*, 2002, n. 5.

⁶⁴ Corte cost., sent. n. 356 del 1992.

⁶⁵ Corte cost., sentt. nn. 247/1992; 267/1998; 309/1999.

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 509/2000.

valori costituzionali e commisurazione degli obiettivi determinati dalle risorse esistenti *non può intaccare il nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto costituzionalmente come valore inviolabile della dignità umana*⁶⁷.

A tale giurisprudenza la Corte era pervenuta con riferimento al sindacato di costituzionalità di specifiche questioni poste, da ultimo, dalla disciplina positiva accolta nel vigente testo del d.lgs n. 502 del 1992, e in particolare dalla determinazione da parte di quest'ultimo dei nuovi *standard* prestazionali, con correlativo abbandono del previgente modello universalistico in favore di uno 'universalistico selettivo', chiamato a conformarsi alle risorse disponibili, da una parte, e a ispirarsi ai nuovi criteri dei LEP (*rectius*, LEA e LIVEAS), per come imposti dalla necessità, dall'efficacia clinica e dalla appropriatezza d'uso degli interventi sanitari previsti ed erogati⁶⁸.

La lettura che si vuole qui proporre, dunque, riguarda l'interrogativo se la novellata disciplina costituzionale non sia da esaminare anche con riferimento alla giustiziabilità di eventuali comportamenti omissivi delle amministrazioni sanitarie in quanto "enti obbligati ad offrire i servizi nelle aree comprese nei livelli essenziali" e, prima ancora, se il rispetto dei 'livelli essenziali' non debba cogliersi come un vincolo organizzativo all'interno del quale può soltanto legittimamente esercitarsi l'autonomia funzionale delle organizzazioni sanitarie.

Nell'apprestare qualche osservazione di sintesi rispetto al quesito proposto, deve sottolinearsi l'effetto novativo nel sistema salutare prodotto dalla costituzionalizzazione dei 'livelli essenziali delle prestazioni', che al criterio interpretativo della successione delle leggi nel tempo aggiunge la forza propria della previsione costituzionale, gerarchicamente sovraordinata in forza della natura propria della disposizione costituzionale, in quanto legge superiore, *inner law*.

Ora, mentre nel sistema legislativo previgente alla riforma costituzionale il riferimento ai livelli di tutela poteva indubbiamente intendersi "al minimo"⁶⁹, con la costituzionalizzazione dei 'livelli essenziali delle prestazioni' si è conferito alla legge dello Stato la competenza esclusiva per la loro individuazione e per la relativa garanzia, anche a protezione della eguaglianza, personale e interterritoriale, dei soggetti. Con essi si costituzionalizza, in tal modo, e per la prima volta in modo formale, lo stesso *status* costituzionale dei diritti sociali, che fin qui costituiva una mera qualificazione dottrina⁷⁰.

Naturalmente, un simile quadro normativo non può che comportare conseguenze positive in capo al soggetto interessato all'esercizio del diritto alla salute, e ciò sia in termini di riconoscimento positivo del diritto in considerazione sia in termini di effettività della tutela giurisdizionale apprestata. Quest'ultima include ormai la stessa tutela risarcitoria e inibitoria, propria dei diritti soggettivi perfetti, in presenza di danni causati da illegittimo esercizio della funzione pubblica⁷¹.

Quanto poi al contenuto materiale della pretesa giuridica azionabile giurisdizionalmente, la richiamata disposizione costituzionale in materia di livelli essenziali di prestazioni assicura piena copertura costituzionale alla stessa censura d'illegittimità in caso d'inerzia degli enti tenuti a organizzare ed erogare i servizi sanitari (come anche quelli socio-assistenziali). Già in passato, la Corte⁷² aveva censurato la legislazione regionale che escludeva il diritto del cittadino al rimborso delle spese sanitarie sostenute all'estero pure in assenza di una previa richiesta⁷³, oppure fruite presso una struttura privata convenzionata/accreditata o anche il ricorso a forme di assistenza indiretta⁷⁴, ogni

⁶⁷ Corsivo nostro.

⁶⁸ Nella lettura che qui si vuole proporre, dunque, ci si chiede se la novellata disciplina costituzionale non sia da esaminare anche con riferimento alla giustiziabilità di eventuali comportamenti omissivi delle amministrazioni sanitarie in quanto "enti obbligati ad offrire i servizi nelle aree comprese nei livelli essenziali", ponendo espressamente, in tal modo, la questione dell'impatto delle organizzazioni pubbliche sulla effettività dei diritti. E, prima ancora, ci si chiede se il rispetto dei 'livelli essenziali' non debba cogliersi come un vincolo organizzativo all'interno del quale soltanto può legittimamente esercitarsi l'autonomia funzionale delle organizzazioni sanitarie.

⁶⁹ Come ad es. nell'art. 1, I co., lettera g della l. n. 421/1992, ma anche nel d.lgs n. 229/1999; nella l. n. 328/2000; nel PSN relativo al triennio 1998-2000, che distingueva fra livelli di assistenza 'necessari' e 'appropriati'.

⁷⁰ Fra gli altri cfr. anche S. Gambino (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, nonché a cura dello stesso A., *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, 2003.

⁷¹ Corte di Cassazione, sent. n. 500/1999; l. n. 205/2000.

⁷² Corte cost., sent. n. 309/1999.

⁷³ Corte cost., sent. n. 509/2000.

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 309/1999.

qualvolta il paziente versasse in condizioni di salute tali da far temere un danno grave. In altri termini, il ‘bene della vita’, e nella fattispecie la salvaguardia della vita stessa, non consente possibili affievolimenti del diritto alla prestazione dell’assistito che fossero dovuti all’esercizio del potere autorizzatorio della Regione.

Senza naturalmente frustare il potere/dovere di organizzazione del servizio sanitario, e pertanto i necessari e connessi gradi di discrezionalità del legislatore e dell’amministrazione sanitaria, il soggetto-assistito dal SSN che ritenga di trovarsi in presenza di comportamenti omissivi (in forma lieve o grave) dell’amministrazione sanitaria (analisi sostanzialmente analoga deve farsi anche per i soggetti/enti privati erogatori del servizio sanitario sulla base di procedure di autorizzazione e di accreditamento) può ricorrere al giudice invocando la lesione dei ‘livelli essenziali di prestazioni’ costituzionalmente garantiti in materia di diritto sociale alla salute.

In altri termini, la gravità del bisogno del paziente – diremmo il relativo livello essenziale – con riferimento alle situazioni garantite nei LEP fonda una pretesa giuridica perfetta capace di portare alla censura d’illegittimità del comportamento omissivo e – ciò che più rileva per l’amministrazione regionale e per l’amministrazione sanitaria – la stessa tutela del diritto mediante l’azione risarcitoria e inibitoria, come si prevede per ogni altro diritto soggettivo perfetto.

Non devono trascurarsi, inoltre, i diritti esercitabili dal soggetto-assistito con riferimento alla disciplina (ora nuovamente novellata) della riforma del procedimento amministrativo (l. n. 241/1990, e succ. mod. e integr.; l. n. 15/2005). Né vanno trascurati in tale ottica di garanzia gli strumenti di standardizzazione dei ‘livelli essenziali delle prestazioni’, intesi come “valori misurabili, idonei a soddisfare i bisogni che si assumono meritevoli di tutela”. Tali valori non riguardano il solo contenuto materiale essenziale da garantire ma anche le relative modalità, ambedue costituendo uno *standard* che è parimenti invocabile dal soggetto in sede di tutela giurisdizionale⁷⁵.

A considerazioni, nel fondo, molto simili spinge la disciplina costituzionale della materia dell’assistenza sociale e della giustiziabilità delle relative pretese⁷⁶, che qui non potremo analizzare. Non rientrando nella elencazione delle competenze concorrenti delle regioni, tale competenza rientra ormai nella piena competenza residuale/esclusiva delle stesse (seppure queste ultime possano, in via astratta, non debbano necessariamente considerare, a mo’ di legislazione statale di principio, le opzioni/previsioni normative della l. n. 328/2000).

3. *L’autonomia finanziaria delle autonomie territoriali.*

Il nuovo regime dell’autonomia finanziaria territoriale pone significative problematiche interpretative con riferimento al rapporto tra il nuovo modello di decentramento istituzionale e i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, con particolare riguardo al principio di uguaglianza formale e sostanziale e al principio di solidarietà ‘interpersonale’ e ‘interterritoriale’. In tale ambito, la realizzazione effettiva del nuovo regionalismo e la garanzia dell’eguale posizione costituzionale dei soggetti in materia di diritti (e di servizi) dipendono, in misura rilevante, dal modello di finanziamento delle autonomie regionali e locali concretamente realizzato sulla base dei principi posti dal nuovo art. 119 Cost.

La novellata ‘Costituzione finanziaria’ del Paese non definisce puntualmente le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, limitandosi a regolarli in via di principio e riservando

⁷⁵ Di norma, le Carte di servizio sanitarie si presentano come uno degli strumenti più qualificati rispetto a tale finalità, essendo appunto previste per assicurare una forma di tutela alla qualità della prestazione cui il soggetto-assistito ha diritto. La loro violazione, che poi altro non significa se non la violazione dei contenuti materiali della prestazione da erogare, e in quanto tale autonomamente eccepibile dinanzi ad un giudice, è sanzionata con misure di indennizzo automatico e preventivo.

⁷⁶ Cfr. S. Gambino (a cura di), *Assistenza sociale e tutela della salute. Verso un nuovo Welfare regionale-locale*, Roma, 2004; G. Guiglia, *Il diritto all’assistenza sociale nella prospettiva multilivello*, Padova, 2005; P. Costanzo, A. Mordeglia (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale*, Milano, 2005; F. Pizzolato, *Il minimo vitale*, Milano, 2004; R. Balduzzi (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano, 2004; L. Degrossi, *La razionalizzazione dello stato sociale*, Milano, 2004; AA.VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2003; E. Ferioli, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003; E. Rossi, P. Carrozza (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2002; F. Pizzolato, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002; R. Balduzzi, G. Di Gaspare (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del titolo V*, Milano, 2002; AA.VV., *La riforma dell’assistenza e dei servizi sociali. Analisi della legge 328/2000 e proposte attuative*, Torino, 2001; L. Chieffi (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova, 2001; E. Jorio, *Diritto dell’assistenza sociale*, Milano, 2006.

alla legislazione statale la relativa disciplina di attuazione. In altri termini, la mancata definizione del peso di ciascuna fonte di entrata regionale rende elastico il modello costituzionale dei rapporti finanziari intergovernativi. Ne consegue che parametri costituzionali tanto generali assegnano al legislatore statale una funzione ampiamente discrezionale. L'art. 119, fra gli altri, costituzionalizza il principio della territorialità dell'imposta. Ciascuna Regione – come ogni altro ente autonomo della Repubblica – pertanto, finanzia integralmente le funzioni pubbliche ad essi attribuite con tributi ed entrate proprie, mediante compartecipazioni al gettito di tributi erariali “riferibili al loro territorio”, nonché mediante un meccanismo di correzione – il *fondo perequativo* senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante – volto a perequare le differenti capacità fiscali interterritoriali (delle Regioni e degli enti autonomi della Repubblica). Gli effetti redistributivi del disegno costituzionale di finanza regionale, tuttavia, prima ancora che la sua (tardiva) attuazione, suscitano importanti interrogativi, ove si consideri che, pur prevedendosi meccanismi perequativi (indefiniti nell'entità e nel peso specifico), non è assente un possibile ma concreto rischio di ulteriore polarizzazione tra aree territoriali “ricche” e “povere” del Paese, che può incrementare il grado di disuguaglianza fra territori e fra soggetti.

Il novellato art. 119 Cost. prevede l'attribuzione della autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle Regioni (I co.), i quali “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”; dispongono, altresì, di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio” (II co.). Accanto a tali flussi si prevede, inoltre, l'istituzione di “un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante” (III co.). Con tale disposizione di chiusura, si stabilisce che i flussi finanziari derivanti da risorse autonome (tributi propri e compartecipazioni) e dal fondo perequativo consentono alle autonomie territoriali di “*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*” (IV co.). A tali previsioni generali si affiancano assegnazioni complementari per cui “lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali” in favore di determinati enti territoriali, finalizzati a “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” (V co.).

Rispetto alla previgente formulazione costituzionale s'inverano, in tal modo, significative implicazioni costituzionali. In primo luogo, si rileva la volontà del legislatore di riforma di ampliare la sfera della potestà legislativa tributaria regionale, seppure nell'ambito dei principi generali posti dalla legislazione statale nelle materie dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e comunque nella considerazione dell'autonomia riconosciuta agli altri enti territoriali. Peraltro, in base al III co. dell'art. 117 Cost., il *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, unitamente all'*armonizzazione dei bilanci pubblici*, rientrano nell'ambito materiale oggetto di potestà legislativa concorrente; la potestà legislativa relativa a tale materia deve, pertanto, conformarsi alla Costituzione e rispettare i vincoli posti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, I co., Cost.). Dal combinato disposto di tali disposizioni discende un duplice ordine di considerazioni che attengono, per un verso, alla potestà tributaria delle Regioni e, per altro, agli obblighi di natura sovranazionale. Riguardo al primo, si prospetta un problema connesso alla definizione del grado e dell'intensità della potestà statutaria nonché di quella legislativa delle regioni in materia finanziaria con riguardo al profilo tributario e a quello impositivo, e dunque relativamente agli spazi di autonomia per determinare i tributi locali.

Deve rilevarsi, da un lato, che l'ambito materiale concernente il “*sistema tributario e contabile dello Stato*” è riservato alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, II co., lett. e, penultimo periodo, Cost.), a conferma del carattere unitario dell'ordinamento tributario e delle regole costituzionali che lo presidiano – quella cioè del concorso dei cittadini alla spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva nonché del criterio di progressività del sistema tributario – (art. 53); dall'altro, che la materia del “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, come sancito dal III co. dell'art. 117 Cost., rientra nella competenza concorrente delle regioni, “*salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello*

Stato”. In tal senso, il principio della leale collaborazione fra enti autonomi della Repubblica deve prevedere il coinvolgimento dei livelli di governo territoriale nelle decisioni legislative nazionali.

In definitiva, il profilo tributario dell'autonomia regionale deve, comunque, informarsi al principio generale dell'unità giuridica dell'ordinamento e ai principi stabiliti con legge statale in ordine alla configurazione dei tributi (in base alle riserve di legge di cui agli artt. 2, 23 e 53 Cost.), mentre alle Regioni, oltre al concorso nelle decisioni politico-legislative, spetta il disegno di un 'sistema tributario' – da definire con legge regionale – ovvero di “stabilire e applicare tributi ed entrate propri”.

Quanto al principio di comunitarizzazione della Costituzione, ai sensi dell'art. 117 Cost., I co., infine, si deduce che le politiche di bilancio, quelle monetarie, del debito pubblico e quelle fiscali devono conformarsi ai principi e alle regole dell'Unione europea, posti a base delle modalità di raccolta delle risorse finanziarie, come anche della spesa e dei relativi controlli finalizzati a preservare l'equilibrio finanziario complessivo. Pertanto, per le richiamate materie, l'esercizio della potestà legislativa statale-regionale risulta condizionata dal vincolo comunitario. Pare evidente che anche l'autonomia finanziaria degli enti autonomi, di cui all'art. 119 Cost., I co., deve conformarsi ai vincoli della normativa comunitaria.

Inoltre, con la previsione di *compartecipazioni al gettito di “indeterminati” tributi erariali riferibili al loro territorio* s'introduce un principio di regionalizzazione dell'imposta di riferimento, con la quale si prevede che il gettito tributario complessivo deve prima essere ripartito su base regionale e poi assegnato – data l'aliquota di compartecipazione – alle singole Regioni ed enti locali. Con tale disposizione, si assicura certezza e sufficienza finanziaria alle aree territoriali connotate da elevate capacità fiscali; di converso, con la locuzione “riferibile al loro territorio” prende corpo una delle maggiori innovazioni della riforma in quanto indica come ripartire il gettito di un tributo statale tra le Regioni. Tale espressione, pertanto, concorre a esprimere il nuovo sistema di relazioni finanziarie tra centro e periferia, in breve, il modello di finanziamento dei governi territoriali, fondandosi sul principio secondo cui le risorse derivanti dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali affluiscono alle Regioni al cui territorio il gettito è riferibile. Tale ultima indicazione concorre a individuare la struttura perequativa, nonché ad adattare i principi posti dall'art. 119 Cost. ai diversi regimi di competenza regionale e al relativo finanziamento.

A tale disposizione si affianca l'istituzione, con legge statale, di un “*fondo di perequazione, senza vincoli di destinazione*” (III co.) per alcune autonomie territoriali, sulla base dell'*esclusivo* criterio rappresentato dalla “*minore capacità fiscale per abitante*”, senza definire ulteriori criteri che meglio definirebbero il costo dei servizi. Un criterio – quest'ultimo – che deve comunque leggersi in modo congiunto con le previsioni dell'art. 119 Cost., IV co., secondo le quali tutte le risorse utilizzabili dalle regioni e dagli enti locali (secondo la loro individuazione nei commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost.) devono consentire alle Regioni e agli Enti locali “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Disposizione – quest'ultima – che non può che leggersi come un accesso più intensivo da parte delle regioni fiscalmente deboli al fondo perequativo onde poter finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (artt. 117, 118, 119 Cost.).

Per finalità costituzionali, e comunque per scopi “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”, il legislatore costituzionale, con la novella formulazione, ha previsto altresì la possibilità in capo allo Stato di destinare “*risorse aggiuntive*” e di effettuare “*interventi speciali*” (V co.) a favore di enti territoriali, qualora ricorrano determinate condizioni, mentre nel previgente testo potevano assegnarsi a singole Regioni dei “contributi speciali” finalizzati “a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole”. Alla luce di tali disposizioni, assume rilievo primario la corrispondenza tra le funzioni esercitate dalle autonomie territoriali e la dotazione di risorse necessarie a finanziarle, in ragione della rottura del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative.

Una volta posta la corrispondenza tra la devoluzione delle risorse e l'integrale finanziamento delle funzioni loro attribuite, l'art. 119 Cost. pare delineare un modello di riparto finanziario “variabile”, in quanto un impianto così configurato richiede una continua rimodulazione non più dipendente dal riferimento a un costante riparto della potestà legislativa.

Peraltro, nonostante nell'art. 119 Cost. non vi sia alcun espresso riferimento alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, II co., lett. m, Cost.), tale

problematica appare cionondimeno centrale, sicché si pongono delicate problematiche interpretative e attuative circa l'adeguatezza del modello di finanziamento disegnato in ordine alle esigenze perequative. Ne discende che la determinazione dei "livelli essenziali" su tutto il territorio nazionale e la relativa garanzia sono condizionati, da una parte, dall'entità dei fondi destinati a fini perequativi e, dall'altra, dalla concreta possibilità da parte degli enti autonomi di poter incidere collaborativamente con il Parlamento sui criteri della perequazione medesima.

Cosicché, se ne può concludere che l'attribuzione in capo al legislatore statale di una potestà legislativa esclusiva in materia di perequazione acquista significato effettivo (solo e) in quanto essa persegue le finalità poste dalla prima parte della Costituzione – e tra queste, in particolare, la garanzia dei principi e dei diritti fondamentali – piuttosto che una mera e astratta "eguaglianza" fra le autonomie territoriali.

3.1. Qualche osservazione sulle forme di attuazione dell'art. 119 Cost.: a proposito dello schema di disegno di legge in materia di federalismo fiscale.

Se dall'analisi costituzionalistica relativa ai rapporti fra decentramento territoriale del potere e garanzia dei diritti fondamentali passiamo alle tematiche affrontate nel dibattito politico-istituzionale e in quello dottrinario, due temi risultano maggiormente approfonditi. Nel dibattito comparatistico rilevano, in particolare, le questioni problematiche poste dalla riforma degli statuti in Spagna, relative tanto all'ambito competenziale riconoscibile alle Comunità autonome quanto alle (ancora più conflittuali) modalità di procedere al finanziamento delle Comunità autonome, riconoscendosi da parte di queste ultime un discutibile potere di 'negoiazione bilaterale' con lo Stato. Il dibattito politico-istituzionale interno, al contrario, risulta concentrarsi sullo schema di disegno di legge di "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale" (c.d. Bozza Calderoli), che si presenta parimenti complesso e problematico. Come veniva bene sottolineato nella "Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale", in tal senso, "ogni discorso sul federalismo fiscale è caratterizzato da un tecnicismo che ne ostacola una chiara comprensione e che oscura comunque i temi fondamentali riconducibili al binomio forma di Stato/forma di Governo". Ne può conseguire la ragionevolezza di quell'orientamento che sottolinea come, nel fondo, il discorso sul c.d. federalismo fiscale, per divenire credibile, oltre che della conoscenza della cornice e delle disposizioni costituzionali, abbisogna di previsioni (in termini numerici e di percentuali) sugli effetti delle politiche legislative di attuazione, accompagnate, a loro volta, da confronti con la situazione attuale e con la previsione di unprudenziale principio del monitoraggio della riforma fiscale prima della sua operatività a regime.

Le analisi di parte, al momento disponibili, si sono limitate fin qui ad analizzare, con buona dose di approssimazione, i costi del "non federalismo". In tale ottica, è stato sottolineato come l'attuale sistema di perequazione non favorirebbe la responsabilizzazione e l'autonomia finanziaria dei governi regionali e locali, soprattutto delle regioni meridionali. La ragione di ciò risiederebbe soprattutto nella considerazione secondo cui l'attuale sistema perequativo risulterebbe basato sulla 'spesa storica' e non sulla 'virtuosità amministrativa' dei governi regionali e locali. A fronte di tale sistema, l'alternativa a tale criterio nella ridefinizione del sistema fiscale del Paese, secondo la proposta accolta nel recente testo di riforma fiscale, sarebbe quello del fabbisogno del sistema autonomistico, da valutare in base ad una nuova misurazione dei costi, di tipo *standard*. Tuttavia, come si è già ricordato, mancano dati comparativi più precisi, che possano risultare idonei a supportare le valutazioni tecniche e politiche nonché le necessarie decisioni parlamentari di attuazione.

Rimane una limitatezza di fondo della 'Bozza Calderoli', come già (e perfino più) della 'Bozza Giarda', nella misura in cui il testo odierno nel mentre si fa carico – e non poteva essere altrimenti – dei principi relativi al finanziamento dei livelli essenziali di prestazioni in materia di salute, di istruzione (cui si aggiungono anche quelli in materia di assistenza sociale e di trasporti) da parte delle regioni, omette *d'emblai* di disciplinare l'intera materia relativa al finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia dei diritti civili nonché di tutte le altre materie

nelle quali le regioni risultano costituzionalmente attributarie di competenze⁷⁷, con conseguenze che non sono difficili da immaginare per il futuro del regionalismo italiano (il quale, ciononostante, e senza che se ne possano comprendere le ragioni, continua ancora, da parte di molti, a essere definito federalismo).

È ragionevole chiedersi, in conclusione, se le funzioni pubbliche attribuite alle regioni e agli altri enti autonomi della Repubblica sarebbero finanziate integralmente, per come assume la disposizione costituzionale. Qualora la risposta fosse dubitativa, ci troveremmo in presenza di un evidente *vulnus* operato da parte del legislatore statale al principio di eguaglianza dei cittadini, con la conseguenza che non rimarrebbe che il ricorso al Giudice delle leggi per vedere assicurata l'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali e la stessa protezione degli ambiti costituzionali riconosciuti all'autonomismo territoriale. A chi scrive pare che lo scenario disegnato dalla 'Bozza Calderoli' non potrà che portare in tale direzione e con essa a una più che probabile sua riscrittura in senso garantistico da parte della Corte costituzionale. Per la Corte non sarebbe una grande novità, dal momento che è da quasi un decennio che la stessa sta procedendo a dare ragionevolezza e sistematicità a un sistema costituzionale che non sempre il legislatore di revisione aveva assicurato al testo novellato.

3.2. Regionalismi e diritti di cittadinanza. La riforma degli statuti in Spagna e in Italia.

Quanto al tema della riforma statutaria, si ricorda come, da almeno un decennio, esso costituisca oggetto di un intenso dibattito istituzionale e politico, sia in Italia che in Spagna⁷⁸. Quanto all'esperienza italiana in materia di riforme statutarie, al ritardo complessivo delle Regioni di dare piena attuazione alle previsioni del novellato art. 123 Cost. (invero di non ampia portata istituzionale) ha corrisposto una giurisprudenza della Corte costituzionale ampiamente limitatrice, che ha sostanzialmente chiuso ogni possibilità di apertura che, sia pure in lieve misura, la riforma costituzionale lasciava aperta alle Regioni in termini di spazi normativi, soprattutto in tema di forma di governo⁷⁹.

Sia in tale ultima materia che in quella delle norme allocate nei preamboli, il Giudice delle leggi italiano, come è noto, ha opposto limiti del tutto invalicabili agli statuti regionali. Nel primo caso, arricchendo la motivazione della sua giurisprudenza in tema di organizzazione politica del governo regionale con la previsione del vincolo del rispetto dell'"armonia" con la Costituzione (e pertanto non solo con quello del "rispetto" della Costituzione, secondo la previsione dell'art. 117.1 Cost.) e successivamente del vincolo dello "spirito" della Costituzione, negando, in tal modo, ogni possibile ipotesi di riconoscimento alle Regioni – con la previsione di "norme programmatiche" e della disciplina dei diritti nei preamboli degli statuti – di ambiti assimilabili a quelli propri delle Costituzioni.

Con riferimento specifico alla rivendicazione di ambiti normativi relativi ai diritti, in modo lapidario – e per chi scrive convincente – la Corte afferma che "anche se materialmente inserite in un atto-fonte (Statuto regionale), non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica (a tali norme programmatiche), in quanto si collocano alla stregua dei convincimenti espressivi delle diverse

⁷⁷ A tal fine (con evidente polemicità scientifica rispetto alle approssimazioni contenute nello schema di ddl di attuazione del federalismo fiscale) si richiamano testualmente le disposizioni accolte nei commi 3 e 4 dell'art. 117 del testo costituzionale revisionato: "Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

⁷⁸ Per uno sviluppo della tematica oggetto del presente paragrafo cfr. S. Gambino (a cura di), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008 (in corso di stampa), nonché "Regionalismi e diritti di cittadinanza. La riforma degli statuti in Spagna e in Italia", in www.federalismi.it (2008, n. 17).

⁷⁹ Sul punto cfr., di recente, S. Gambino (a cura di), *Regionalismi e Statuti ... cit.*, all'interno del quale cfr., in particolare, il nostro "Autonomie territoriali e riforme".

sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento della approvazione dello Statuto ... tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono state generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione di norme vigenti”⁸⁰.

In materia di diritti di cittadinanza, dunque, il principio autonomistico soggiace al principio unitario e allo stesso deve continuare a riconoscersi piena legittimità nel perseguimento dei valori costituzionali dell’eguagliamento fra soggetti deboli. Sotto tale profilo, la dottrina sancita nella sent. 109 del 1993 della Corte costituzionale, di cui si è già parlato in precedenza, resta tuttora valida, anche a seguito della revisione del titolo V Cost. I tentativi posti in essere dagli statuti regionali dell’Umbria, della Toscana e dell’Emilia Romagna, che assumevano di poter disciplinare forme di previsioni normative volte a riconoscere e garantire forme di convivenza diverse dalla famiglia tradizionale, pertanto, ricadono⁸¹ sotto la mannaia della Corte, che chiarisce in modo netto e risolutivo come lo spazio riconoscibile ai ‘contenuti eventuali’ degli statuti, in ogni caso, non è tale da consentire loro di poter minare – con l’ingerenza nell’ambito della competenza “ordinamento civile”, correttamente assegnata dal legislatore di revisione costituzionale alla competenza esclusiva della legge statale – le fondamenta del principio unitario, sancito costituzionalmente e con esso il principio di eguaglianza interterritoriale dei cittadini.

La questione viene diversamente affrontata dalla dottrina costituzionale spagnola, nel dibattito relativo alla riforma degli statuti delle Comunità Autonome e ai contenuti costituzionalmente riconoscibili a questi ultimi nella stessa materia della disciplina dei diritti. La dottrina appare tuttora divisa sul punto, ma – più che la stessa – appare combattuto il *Tribunal constitucional* – il quale, essendo chiamato a pronunciarsi da più di un anno su un ricorso sollevato contro lo statuto catalano, ancora non riesce a farlo, nel mentre sul punto continuano a registrarsi interventi politici di inequivoco (e obiettivamente discutibile) sostegno sul testo dello Statuto catalano sottoposto al vaglio delle *Cortes Generales*.

Diversamente da quello italiano, soprattutto (ma non diffusamente) impegnato sulle tematiche relative alla attuazione del c.d. federalismo fiscale, il dibattito dottrinario e politico in Spagna muove da premesse del tutto diverse, essendo chiamato a rispondere a pulsioni nazionalistiche (e talora ‘sovranistiche’) di alcuni suoi territori, fra cui sono almeno da ricordare il Paese Basco e ora la stessa Catalogna. Il regime del finanziamento delle Comunità Autonome spagnole risulta già stabilito nel testo costituzionale del 1978 (artt. 156, 157 e 158), rispondendo a tre fondamentali principi (uguaglianza, solidarietà interregionale, coordinamento con la finanza dello Stato), con una formulazione che, nella sua stessa ‘imprecisione’, risulta in gran parte mutuata dal legislatore (italiano) di revisione costituzionale del 2001, rinviandosi, in ogni caso, al legislatore ordinario per la relativa implementazione. Una implementazione che, anche in Spagna, come in Italia, è avvenuta in modo tardivo rispetto alla previsione costituzionale, con Legge Organica sul Finanziamento delle CCAA, n. 8/1980 (LOFCA), Legge di Cessione dei Tributi e Legge sul Fondo di Compensazione Interterritoriale.

L’interesse maggiore dal punto di vista della comparazione con altri sistemi a regionalismo forte, come quello spagnolo appena richiamato, in tale cornice, risiede soprattutto nella disciplina prevista per il Fondo di Compensazione Interterritoriale (previsto dalla Costituzione spagnola all’art. 158.2 e dall’art. 16 della LOFCA, che ne disciplina il funzionamento), mentre, per quanto riguarda l’ordinamento italiano, l’art. 119.3 Cost. prevede che “la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”. In ambedue le esperienze, alla luce dei relativi testi costituzionali, il riparto del fondo perequativo, in

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 378 del 2004, su cui cfr., almeno, G. Pastori, “Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali”, in *Le Regioni*, 2005, n. 3; R. Dikmann, “Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni ‘programmatiche’ degli statuti ordinari (nota a Corte. Cost., 2 dicembre 2004, n. 372 e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)”, in www.federalismi.it; A. Anzon, “L’“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche””, in *Costituzionalismo.it*; nonché i contributi sul *Forum di Quaderni costituzionali*: A. Ruggeri, “Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro”; A. Ruggeri, “La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale”; P. Caretti, “La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione”; S. Bartole, “Norme programmatiche e Statuti regionali”; M. Cammelli, “Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto”; R. Bin, “Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione”.

⁸¹ Corte cost., sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004.

ogni caso, è rimesso al legislatore ordinario (e dunque alla precarietà delle relative maggioranze parlamentari) sulla base di una negoziazione – che nel fondo è politica e non giuridica – nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni-AALL e che pertanto risulterà, per tali ragioni, difficilmente giustiziabile da parte della Corte costituzionale.

Può comunque risultare utile, a tal fine, ricordare come il *Tribunal Constitucional* spagnolo abbia fin qui sottolineato che il Fondo compensativo costituisce uno strumento di solidarietà insostituibile, ancorché non esclusivo, al fine di rendere effettivo lo stesso principio solidaristico. L’interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali spagnole in materia, infatti, stabiliscono la natura statale (artt. 2, 138.1, 156.1 e 158) del sistema tributario e contabile, rivestendo il fondo perequativo – in tale cornice – una mera natura ‘aggiuntiva’. Una lettura – quest’ultima – che è da cogliere nella stessa previsione dell’art. 119 della novellata Costituzione italiana, la quale – nel suo stabilire che le risorse derivanti dalle previsioni di cui al comma 1 e 2 della stessa disposizione costituzionale “consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” – deve leggersi congiuntamente a quanto attribuito in materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (“sistema tributario e contabile dello Stato”; “perequazione delle risorse finanziarie”) e alla competenza concorrente delle regioni (“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ... salva la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato”).

In tale quadro comparatistico, indubbiamente, l’esperienza spagnola in tema di finanziamento delle Comunità Autonome risulta ispirarsi a forme di regionalismo (anche fortemente) asimmetriche, che appaiono del tutto discutibili nel loro non astratto pregiudizio del principio di eguaglianza e di quello solidaristico. Se, infatti, le rivendicazioni sovranistiche-confederalistiche intentate (fin qui senza successo e comunque con la presenza di un odioso terrorismo etnicistico) dalla minoranza basca all’interno della Comunità del Paese Basco costituiscono una vera e propria fuga dall’alveo nazionale, motivata da pretese ragioni identitarie, più pericolose, nel fondo, appaiono le decisioni relative alla ‘negoziazione bilaterale’ nella disciplina della materia fiscale della Catalogna (per così dire) imposte allo Stato spagnolo. Una pretesa – quest’ultima – che rischia di portare a una vera e propria esplosione nazionalistica dell’intero sistema territoriale spagnolo, senza che lo stesso *Tribunal constitucional* e la Carta costituzionale possano molto per impedirlo.

4. Stato regionale, Stato federale e Welfare State

Pare ora opportuno continuare nell’analisi avviata collocando l’esperienza di decentramento politico-istituzionale, per come emersa dalle riforme costituzionali, nel più generale contesto evolutivo registrato dal regionalismo nell’ambito del costituzionalismo contemporaneo. Sotto tale profilo, deve sottolinearsi come il regionalismo e le autonomie politiche territoriali costituiscano una risposta a un profondo bisogno di cambiamento nelle procedure istituzionali e nella organizzazione dei rapporti fra i pubblici poteri e i cittadini, sia per quanto concerne la partecipazione politica che, più in generale, l’amministrazione pubblica (e la gestione dei servizi pubblici). La tendenza generalizzata al decentramento politico, nelle forme più o meno spinte della regionalizzazione e la previsione di livelli ulteriori di governo locale esprimono, così, una risposta istituzionale che va nella direzione della ristrutturazione degli apparati amministrativi centrali verso un’organizzazione amministrativa territoriale più articolata e una maggiore razionalizzazione del sistema amministrativo (a livello centrale come a quello regionale e locale). Peraltro, tale processo risulta indispensabile in una fase in cui sono più evidenti le interazioni e/o le interdipendenze economico-politiche di ogni Stato-nazione da altri sistemi economico-nazionali giunti a maturità nello sviluppo economico. Il fine che si vuole perseguire, in tal senso, sembra quello di attenuare gli effetti dell’eccessiva centralizzazione delle funzioni e degli apparati nonché dell’eccessiva separazione della distribuzione dei poteri fra i diversi livelli di governo. Si può ritenere, così, che la centralità della questione del decentramento politico-istituzionale e la conseguente rilevanza riconosciuta ai poteri locali, sia negli ordinamenti costituzionali che nei rapporti politico-istituzionali, costituiscano una sorta di riforma ‘dal basso’ che interviene spesso a surrogare la mancata riforma dell’ordinamento costituzionale e di quello amministrativo.

Nella presente fase di ‘riforma dello Stato’ accentrato, il superamento di quegli approcci in termini esclusivamente giuridico-dogmatici alle tematiche del regionalismo/federalismo consente di affermare

che non esiste un modello di decentramento politico-istituzionale ottimale e definito, quindi riferibile a tutti gli Stati. Sembra, infatti, di dover rifuggire dall'idea mitica – tanto risalente quanto ricorrentemente elevata al rango di verità assoluta nel dibattito politico e culturale – di una certa equivalenza del federalismo con una maggiore funzionalità dei pubblici poteri, oltre che con una maggiore democratizzazione del sistema politico, quasi che, attualmente, la democrazia, oltre che le libertà, presupponga in modo necessario lo stesso federalismo, che assurgerebbe, per tale ragione, al rango di una “scelta obbligata”⁸².

L'analisi relativa alle tendenze del regionalismo e del federalismo contemporaneo, sotto il prevalente profilo delle modalità di distribuzione territoriale delle competenze e dell'autonomia politica costituzionalmente riconosciuta per l'esercizio delle medesime, tuttavia, non pare esaustiva in un approccio compiuto al tema che qui ci occupa. Al contrario, l'indagine storica e tipologica delle esperienze statuali di decentramento politico-istituzionale pare mettere in questione la stessa possibilità di avvalersi delle categorie tipologiche utilizzate dalla dottrina comparatistica in ragione della scarsa capacità ermeneutica delle stesse a fronte delle declinazioni nazionali dei modelli di Stato (Stato federale, Stato regionale, ecc.)⁸³.

Il tema su cui occorre maggiormente soffermarsi, in una ottica comparatistica, riguarda i rapporti esistenti fra modelli di decentramento politico-istituzionale (federalismo vs 'regionalismo competitivo', federalismo/'regionalismo cooperativo') e principi fondamentali posti a base degli Stati costituzionali contemporanei e di quello italiano, in particolare. Il profilo che risulterà particolarmente illuminato da tale indagine appare quello relativo ai rapporti fra decentramento politico-istituzionale e problematiche costituzionali poste dalla compatibilità dell'esercizio dei poteri e delle funzioni pubbliche ai diversi livelli territoriali con i principi costituzionalmente posti a fondamento dello Stato costituzionale contemporaneo, nel loro porre il principio di uguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.) e il principio personalista (art. 2 Cost.) alla base dell'intero ordinamento (la Repubblica), estendendosi come limite, nella relativa estrinsecazione dei poteri, alle autonomie territoriali (art. 5 Cost.), ma anche a quelle politiche e alle formazioni sociali.

Fra le esperienze costituzionali particolarmente meritevoli di analisi, sotto il profilo in considerazione, si devono richiamare certamente quella spagnola e quella tedesca, quali espressioni pressoché ideal-tipiche delle forme statuali contemporanee per quanto concerne il decentramento territoriale dei poteri. La prima è relativa a una forma di Stato, a un'esperienza di regionalismo fra quelle più originali e avanzate nel panorama costituzionale europeo, almeno fino alla più recente revisione costituzionale italiana. Si tratta di un'esperienza relativa a una forma di Stato unitario a base regionale, benché le peculiarità storico-politiche della sua attuazione ne hanno fatto, sia pure in modo fattuale, un modello simil-federale, se non perfino confederale, come assume criticamente una parte della dottrina spagnola⁸⁴.

L'esperienza tedesca, al contrario, s'inquadra nell'ambito delle forme di Stato *formaliter et materialiter* federali, ancorché può osservarsi che, nella sua concreta evoluzione, al pari di quanto può affermarsi per l'esperienza confederale elvetica, essa registri, con la “priorità del diritto federale sul diritto del *Land*” (art. 31 LFB), una chiara svalutazione dei livelli istituzionali degli Stati membri (*Laender*), facendone un'esperienza, per molti profili, più simile a quella degli Stati unitari fondati sul decentramento che a quelli federali⁸⁵. Di ambedue le esperienze saranno proposte alcune osservazioni generali ed essenziali nell'ottica e per le finalità della presente analisi.

⁸² In tal senso cfr. anche M. Luciani, “A mò di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia”, in AA.VV. (a cura di A. Pace), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997.

⁸³ Sul punto cfr. anche AA.VV. (a cura di S. Gambino, *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998).

⁸⁴ Nell'ampia bibliografia, sul punto, cfr. almeno J.F. López Aguilar, *Lo Stato autonomico spagnolo*, Padova, 1999 e dello stesso A., “Con-federalismo en España? El palpito nacionalista en la España autonómica como problema político e problema constitucional”, in A.J. Porras Nadas - G. Ruiz-Rico Ruiz (cur.), *Claves para una reforma constitucional*, Sevilla, 2001; E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999; R. Blanco Valdés, “Cinque tesi sul decentramento in Spagna”, in S. Gambino (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution ... cit.*

⁸⁵ Per un approfondimento di questo orientamento sia consentito rinviare anche ai nostri “Etats et pouvoirs locaux: quelques réflexions comparatives sur les tendances de la décentralisation politico-institutionnelle à partir du cas italien”, in AA.VV. (Commission européenne pour la démocratie par le droit), *Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXIe siècle*, Strasbourg, 1998, nonché “Regionalismo e federalismo nell'evoluzione della forma di Stato contemporanea”, in T. Groppi (a cura di), *Principio di autonomia e forma di Stato*, Torino, 1998.

4.1. Principio di uguaglianza e principio autonomistico: l'esperienza spagnola

Nella esperienza costituzionale spagnola, come è stato bene sottolineato dalla migliore dottrina iberica, il principio di uguaglianza – oltre a costituire un diritto fondamentale dei cittadini – costituisce “un principio di articolazione dello Stato autonomico, senza il cui rispetto non sarebbe possibile l'esistenza dello Stato costituzionale”⁸⁶.

Una volta assunta la centralità di tale principio come costitutivo dello Stato democratico, si tratta di cogliere quanto della essenzialità di tale principio/diritto possa rendersi disponibile alle esigenze costituzionali poste dal principio/diritto di autonomia politica (e alle relative esigenze di differenziazione), con la connessa titolarità, da parte delle Comunità Autonome, della potestà di dotarsi di un indirizzo politico-legislativo proprio, pur nel rispetto dei principi di unità nazionale e della legislazione di principio posta con legge dello Stato⁸⁷.

Le esigenze poste, in particolare, dal carattere inviolabile e inderogabile dei diritti fondamentali – e fra questi dei diritti sociali, in accordo con la prevalente dottrina costituzionale italiana e spagnola, nonché con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale di ambedue i Paesi – pongono in rilievo, dunque, per un verso, il limite dell'eguaglianza quale principio di articolazione dello Stato e, per altro, la problematica connessa al diritto all'autonomia politica riconosciuta alle Comunità Autonome, dunque, la possibilità di darsi un proprio indirizzo politico.

In ciò assume una speciale rilevanza il diverso grado di decentramento conosciuto dai livelli di governo territoriali accolti nelle rispettive forme di Stato, e, quindi, nella articolazione del sistema dei poteri pubblici. Sotto tale profilo, lo ‘Stato delle autonomie’ spagnolo, a partire dalle asimmetrie sul piano delle competenze, offre un paradigmatico modello della loro tensione, riconducibile al bilanciamento tra valori, principi e diritti costituzionali e, nel caso di specie, alla relazione tra autonomia, eguaglianza e solidarietà⁸⁸.

In tal senso, si può osservare come il costituente spagnolo, analogamente a quello italiano, ha espressamente riconosciuto il principio e il diritto all'eguaglianza in più disposizioni della Costituzione⁸⁹. Tuttavia, se si considerano le differenziate condizioni materiali delle autonomie territoriali regionali, la tensione tra eguaglianza e autonomia non si esaurisce manifestandosi nella mera accezione formale⁹⁰.

Nell'esperienza spagnola, una prima forma di disuguaglianza, come è stato bene sottolineato, attiene alla asimmetria tra le Comunità Autonome quale risultato delle scelte politico-organizzative, benché, tuttavia, concretizzandosi sul solo piano delle competenze, la relativa titolarità non si esplica necessariamente nell'esercizio delle competenze e, pertanto, non si riflette in modo diretto sul cittadino. In altri termini, se il soggetto titolare, ad es., in materia d'istruzione o di salute è lo Stato o la Comunità Autonoma, ciò non implica, necessariamente, che le risorse assegnate a tali finalità, o la potestà normativa siano necessariamente differenziate tra le diverse regioni. Altro è, invece, qualora

⁸⁶ Cfr. J. García Morillo, “Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: il caso spagnolo”, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998. Sulla giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo relativa alla garanzia della diversità nel rispetto del principio di unità cfr., almeno, SSTC n. 5/1981 e 37/1981.

⁸⁷ Con riguardo all'eguaglianza fra le CCAA cfr., almeno, STC n. 76/1983 e n. 157/1985 (eguaglianza fra gli enti pubblici territoriali).

⁸⁸ Sul punto cfr., almeno, F. Puzzo, *Il federalismo fiscale*, Milano, 2002; C. Storini, *La interpretación constitucional y el Estado de las autonomías*, Valencia, 2002.

⁸⁹ La Costituzione spagnola, in via generale, li sancisce: all'art. 1.1 come valore superiore dell'ordinamento, all'art. 9.2 come finalità dell'azione dei poteri pubblici, all'art. 14 come diritto fondamentale e all'art. 31.1 quale principio ispiratore dell'ordinamento tributario e fiscale. L'eguaglianza, inoltre, è sancita come limite agli effetti dell'assetto territoriale sia nell'art. 139.1, ove si afferma che tutti gli spagnoli hanno gli stessi diritti e gli stessi obblighi in ogni parte del territorio dello Stato che nell'art. 149.1.1, in base al quale si stabilisce la tutela dell'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti fondamentali e nell'adempimento dei doveri costituzionali quale obbligo per i poteri pubblici e in quanto competenza esclusiva dello Stato. L'art. 138.2, infine, prevede l'eguaglianza tra le Comunità Autonome disponendo il divieto di prevedere nei diversi statuti di autonomia situazioni di privilegio economico o sociale.

⁹⁰ “Il diritto all'autonomia conduce necessariamente a una differente posizione giuridica dei cittadini di fronte alla legge a seconda della Comunità Autonoma in cui gli stessi risiedono e, pertanto, ciò induce disuguaglianze formali tra i cittadini” peraltro accentuate dall'asimmetria esistente nel modello delle autonomie a “geometria variabile” (così J. García Morillo, “Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: il caso spagnolo”, in S. Gambino (a cura di) *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, p. 106). Sul punto cfr. anche L. López Guerra, “El modelo autonómico como modelo variable”, in AA.VV., *El Estado de las autonomías*, Madrid, 1991.

alle competenze si accompagni un differenziato modello di finanziamento o l'esercizio di una concreta potestà legislativa⁹¹.

Tale principio di uguaglianza interterritoriale, configurato sul piano teorico come elemento strutturale dell'assetto territoriale statale, è suffragato dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale, allorché lo qualifica come principio che vincola “tutti i poteri pubblici nello esercizio delle rispettive competenze”⁹². D'altra parte, lo stesso Giudice costituzionale spagnolo, nell'avvertire le esigenze poste dal principio autonomistico, segnala come “il principio costituzionale dell'eguaglianza non imponga che tutte le Comunità Autonome assumano le stesse competenze, né, tanto meno, che debbano esercitarle in modi e con contenuti e risultati identici e somiglianti”⁹³, sottolineando, altresì, che “... (le diverse disposizioni relative all'eguaglianza) assicurano, con diverse tecniche, una data uniformità normativa su tutto il territorio nazionale, preservando, così, anche una posizione eguale o comune di tutti gli spagnoli, al di là delle differenze di regime giuridico che appaiono irrinunciabilmente connesse all'esercizio della autonomia ...”⁹⁴.

Da altra prospettiva, inoltre, bisogna ricordare come l'asimmetria implichi l'esistenza di diversi livelli di competenze materiali che si traducono in differenti necessità di finanziamento. Se si assumono posizioni costituzionalmente eguali che si vogliono effettive, ciò obbliga a configurare un sistema di finanziamento uniforme che s'informi a principi e a valori costituzionali quali l'eguaglianza dei diritti e dei doveri dei cittadini, l'unità del mercato e del sistema tributario e un equilibrio economico-territoriale solidale⁹⁵, posti come limite all'asimmetria competenziale e alla garanzia della effettività dei diritti. Se così non fosse, l'identità delle condizioni fondamentali di esercizio dei diritti dei cittadini, a prescindere dal luogo di residenza, risulterebbe pregiudicata, finendo, pertanto, con l'incidere sulla posizione costituzionale delle autonomie territoriali e degli stessi cittadini.

L'esperienza spagnola, sotto tale profilo, sottolinea, dunque, come l'asimmetria – nel tempo e nello spazio – nella distribuzione territoriale delle competenze fra le Comunità Autonome (disuguaglianza materiale) coinvolga la stessa prospettiva dell'eguaglianza formale, incidendo sulle “diverse posizioni giuridiche tra i cittadini dinanzi alla legge”⁹⁶. Naturalmente, i sistemi di finanziamento delle stesse possono ulteriormente e problematicamente incidere sulla eguaglianza interterritoriale dei cittadini.

Il principio di autonomia politico-territoriale e quello di eguaglianza, così, appaiono in evidente concorrenza e ciò tanto più quanto maggiormente appare l'asimmetria delle competenze fra Comunità Autonome, favorendo, in tal modo, una forma di regionalismo concorrenziale, che è nei fatti federalismo – se non perfino confederalismo – come sottolinea in modo preoccupato un'ampia parte della dottrina spagnola⁹⁷.

Tale affermazione, tuttavia, deve accompagnarsi con il rilievo secondo cui le Comunità Autonome, nel loro esercizio del principio dispositivo (artt. 143 e 151 Cost. spagnola), hanno conseguito tutte le

⁹¹ Cfr. M. Barceló, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico: una análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y en la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Madrid, 1991; M.A. Cabellos Espiérrez, *La distribución competencial en materia de derechos y deberes constitucionales y la incidencia del derecho comunitario*, Barcelona, 2001; M.A. Aparicio (ed.) - J.M. Castellá - E. Expósito (coords.), *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Barcelona, 2005; M.A. Aparicio (ed.) - J.M. Castellá - E. Expósito (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 2008.

⁹² Tribunal const., sent. n. 150/1990.

⁹³ Tribunal const., sent. n. 37/1987; l'orientamento è, successivamente, ribadito nella sent. n. 186 del 1993, cui *adde* anche sentt. nn. 82, 83 e 84/1986, 148/1986, 46/1999 (sulle lingue ufficiali), 4/93 (sul diritto di accedere in condizioni uguali), 122/1989 (sull'uguaglianza nelle condizioni di riconoscimento dei titoli ufficiali).

⁹⁴ Tribunal const., sent. n. 319/1993.

⁹⁵ In tal senso, il Tribunale costituzionale, nella sent. n. 19/1987, afferma il carattere dell'omogeneità e dell'unità del sistema tributario su tutto il territorio nazionale quale “ineludibile esigenza di eguaglianza di tutti gli spagnoli”.

⁹⁶ Tribunal const., sent. n. 19/1987, cui *adde*, almeno, sentt. nn. 13/1992, 39/1982, 84/1983 (in materia di sovvenzioni), 76/1986 (in materia di benefici ad ex funzionari baschi), 53/1984 (in materia di prezzi di trasporto pubblico). Sviluppi dottrinari interessanti, sotto tale profilo, riguardano, in particolare, le tematiche del finanziamento delle autonomie territoriali, come aspetto definitorio del sistema di rapporti Stato-Comunità Autonome. Sul punto cfr. almeno E. Albertí, *Autonomía política y unidad económica*, Madrid, 1995; F. Requejo, “Diferencias nacionales y federalismo asimétrico”, in *Claves de razón práctica*, 1996, n. 59; J. Pemán Gavín, *Igualdad de derechos y autonomías territoriales*, Madrid, 1992.

⁹⁷ In tal senso, cfr. R.L. Blanco Valdés, “La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile”, in S. Gambino, *Regionalismi e Statuti ... cit.*

competenze, limitandosi, pertanto, le problematiche dell'asimmetria, nella fase attuale, soprattutto all'esperienza registrata in tema di fiscalità pubblica.

Le esigenze poste, in particolare, dalla natura (inviolabile ed inderogabile) dei diritti fondamentali (e fra questi dei diritti sociali), in accordo con la prevalente dottrina costituzionale e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale dei due Paesi, portano, sotto tale profilo, a sottolineare che la diversità nella distribuzione territoriale dei poteri (asimmetria competenziale), in uno Stato costituzionale, conosce il limite inderogabile dell'eguaglianza.

Nessuna diversità (pure prevedibile e/o anche astrattamente ipotizzabile), dunque, pare giustificare la compressione (se non il vero e proprio sacrificio) dell'eguaglianza "in ciò che è sostanziale". Tema – quest'ultimo – che è qui solo richiamato, meritando lo stesso più adeguato approfondimento mediante la sottolineatura degli orientamenti seguiti dai giudici delle leggi nel sindacato della discrezionalità del legislatore, nella ricerca dei parametri e degli *standard* relativi alle componenti essenziali dei diritti fondamentali, indisponibili allo stesso⁹⁸.

Ciò significa, in altri termini, che il diritto alla differenziazione, che è proprio del modello di distribuzione territoriale dei poteri, in base al quale la posizione giuridica dei soggetti può essere diversa nelle varie Comunità Autonome e nelle Regioni, non può estendersi all'ambito dei diritti in ciò che degli stessi è sostanziale, nonché dei doveri costituzionali. In tale ambito, come si fa bene osservare, "l'uguaglianza deve essere assoluta; non vi può essere differenziazione nel godimento dei diritti fondamentali o nell'adempimento dei doveri costituzionali"⁹⁹.

Pur se mediante formule costituzionali differenziate, nella disciplina dei diritti sociali (con la positivizzazione costituzionale delle relative tutele nel caso italiano e spagnolo, mentre, nel caso tedesco, mediante clausole generali), l'esperienza costituzionale italiana e quella spagnola, sotto tale profilo – ancorché relative a forme di Stato tipologicamente differenziate (nel grado del decentramento costituzionalmente accolto) – sottraggono ai diversi livelli territoriali (Comunità Autonome, Regioni) la materia dei diritti fondamentali (in quanto elemento costitutivo fondamentale dello Stato democratico e sociale nonché del relativo statuto della cittadinanza) e quella connessa alla garanzia delle "condizioni di base che garantiscono l'uguaglianza" di tutti i cittadini, opponendo, in tal modo, limiti costituzionali a ogni disuguaglianza di fatto originabile in ragione dell'appartenenza territoriale.

A principi (sostanzialmente) omologhi rispondono le disposizioni costituzionali della Legge Fondamentale di Bonn¹⁰⁰, quando sancisce la competenza della Federazione ogni qualvolta sia necessario "creare" condizioni di vita equivalenti nel territorio federale (o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse generale) e la Costituzione spagnola (art. 149.1.1.), quando assegna alla competenza esclusiva della legge statale la "disciplina delle condizioni di base che garantiscono l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali".

Tali osservazioni, nel sottolineare i vincoli registrati dalle collettività territoriali nell'esercizio delle loro competenze (legislative ed amministrative), si riflettono su principi e su diritti fondamentali delle singole realtà statali, assegnando una evidente centralità alla già richiamata questione, tuttora aperta

⁹⁸ Per un approfondimento di questo orientamento cfr. anche G. Ruiz-Rico Ruiz, "La dimensione territoriale del principio di uguaglianza come limite al principio di autonomia"; G. Ruiz-Rico Ruiz, "Il principio di solidarietà inter-territoriale nella Costituzione spagnola del 1978"; J. Lozano Miralles, "Lo Stato di diritto come Stato garantista: il valore giustizia (art. 1.1 CE) ed il principio-diritto alla tutela giudiziaria effettiva (art. 24 CE)"; N. Pérez Sola - A. Anguita Susi, "Dignità umana e diritti della persona"; C. Storini, "Il principio d'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e del Tribunale costituzionale spagnolo: le tradizioni costituzionali comuni e lo standard di protezione"; R. Viciano Pastor - R. Martínez i Martínez, "Verso la determinazione dei principi costituzionali comuni dell'Unione Europea: i principi dell'art. 9.3 della Costituzione spagnola nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale"; P. Pérez Tremps, "Decentramento territoriale, giurisprudenza interna e giurisprudenza comunitaria: il caso spagnolo"; R.L. Blanco Valdés e V. Sanjurjo Rivo, "Dov'è la democrazia? Il principio democratico fra ordinamento costituzionale spagnolo ed ordinamento europeo (riflessioni)", (tutti in AA.VV. (a cura di M. Scudiero), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002).

⁹⁹ Cfr. J. García Morillo, "Autonomia, asimmetria ... *cit.*", p. 107.

¹⁰⁰ LFB, art. 72.2: "In questo ambito la Federazione ha il potere di legiferare quando e nella misura in cui la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse generale renda necessaria una disciplina legislativa federale".

nel dibattito costituzionale, dei rapporti fra Unione Europea e Costituzioni nazionali nella materia dei diritti fondamentali (e, fra questi, in particolare, dei diritti sociali)¹⁰¹.

4.2. Principio di eguaglianza e principio federale: l'esperienza tedesca

Analisi formalmente differenziata ma materialmente omologa può farsi con riferimento ai rapporti relativi al riparto costituzionale delle competenze fra Federazione e *Laender* nella esperienza costituzionale tedesca e tutela dei diritti fondamentali nel quadro degli Stati federali. A tale fine, nella Legge fondamentale di Bonn (art. 19, II co., LFB), si prevede che “in nessun caso un diritto fondamentale può essere leso nel suo contenuto essenziale”. Bene è stato osservato, sotto tale profilo, come il federalismo, se comparato con le forme (più o meno intense) di decentramento politico-territoriale, non costituisca un “fattore di spinta e sviluppo del *Welfare State* ... (anzi) il potere centrale tende a riservarsi incisive competenze legislative orientate ad assicurare un alto livello di uniformità, nonché probabilmente di solidarietà interterritoriale”¹⁰².

Un profilo che qui non può approfondirsi porterebbe a sottolineare che il modello del *Welfare State* – più che alle forme classiche di divisione territoriale del potere e fra i poteri costituzionali (federalismo/regionalismo) – dovrebbe fare riferimento alle modalità concrete di esercizio delle funzioni pubbliche, con particolare riferimento a quelle relative alle forme di erogazione delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali e a quelle, strettamente connesse, delle forme di finanziamento¹⁰³.

Le due modalità di esercizio territoriale del potere, inverando in concreto moduli differenziati di sussidiarietà (verticale e orizzontale), possono offrire una possibile soluzione alla crisi (in atto) del *Welfare State* se risultano idonee ad assicurare modalità organizzativo-gestionali efficaci ed efficienti e se operano sulla base di un ‘federalismo fiscale’ capace, a sua volta, di assicurare, pur nell’ambito di possibili asimmetrie delle formule territoriali di fiscalità, soluzioni capaci di garantire l’effettività del principio di eguaglianza, inteso come uguaglianza personale e come uguaglianza interterritoriale¹⁰⁴.

Così brevemente evocati i termini di fondo di una prospettiva comparatistica fra le due esperienze ideal-tipiche di decentramento territoriale del potere – federale e regionale – possiamo ora richiamare, sia pure in modo essenziale, le disposizioni costituzionali della Legge Fondamentale di Bonn finalizzate a disciplinare il riparto dei poteri (legislativi, esecutivi e giurisdizionali) fra Federazione e *Laender*, nonché le clausole generali che, diversamente dalle soluzioni accolte nella Costituzione

¹⁰¹ Nell’ampia bibliografia, sul punto, cfr. anche S. Gambino, *Diritti fondamentali e Unione Europea*, 2008 (in corso di stampa), nonché dello stesso A., “Derechos sociales, Carta de los derechos fundamentales y integración europea”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2008, n. 1.

¹⁰² Cfr. L.M. Díez-Picazo, “Federalismo, regionalismo e *welfare state*”, in *Il Mulino*, 1996, n. 368.

¹⁰³ A tale proposito, con riferimento all’ordinamento tedesco, e nel quadro di un modello di federalismo ‘temperato’ (‘cooperativo’, e perfino, per taluni ‘di esecuzione’), la LFB prevede, da un lato, all’art. 106, il puntuale riparto generale dei tributi di spettanza della Federazione, dei *Laender* e degli altri enti infra-statali, dall’altro, al III co. della stessa disposizione la determinazione (per soli principi generali) della distribuzione dell’imposta in capo al *Bund* ed ai *Länder*, al fine di contemperare, in termini di fabbisogno, le esigenze derivanti da un’eccessiva pressione fiscale e dal mantenere l’uniformità delle condizioni di vita su tutto il territorio nazionale. Tale riparto, quindi, assolve ad una funzione solidaristica nei riguardi dei *Laender* più svantaggiati sotto il profilo economico. In tale ultimo senso, inoltre, si ricorda il II co. dell’art. 107, in base al quale “la legge deve garantire un adeguato congruaggio (cioè, un’opportuna perequazione) tra le diverse capacità finanziarie dei *Länder*”, sulla base dei fabbisogni finanziari dei comuni (e dei consorzi di comuni), prevedendosi, altresì, che, con legge, si possa stabilire che la Federazione, con propri mezzi, attribuisca ai *Länder* con minore capacità economica delle assegnazioni complementari per la copertura del loro generale fabbisogno finanziario, dal tenore generale della cui formulazione ne discende un obbligo in capo ai *Laender* più “ricchi” di “conguagliare” quelli più “poveri”. Inoltre, accanto a tali disposizioni costituzionali espressione di finalità perequative e, per taluni profili, redistributive, si ricorda, altresì, che gli artt. 91a (Collaborazione della Federazione in compiti comuni) e 91b (Programmazione dell’istruzione e della ricerca scientifica) costituzionalizzano la collaborazione/cooperazione tra Federazione e *Laender* per l’assolvimento dei “compiti comuni”, quando questi ultimi abbiano “rilievo per la generalità dei cittadini e se la collaborazione della Federazione è utile al miglioramento delle condizioni di vita”. Nell’ampia bibliografia sul punto cfr., almeno, A. Zorzi Giustiniani, “Distribuzione delle competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti federativi consolidati”, in AA.VV. (a cura di S. Gambino), *Stati nazionali e poteri locali ... cit.* e, più di recente, J. Weiland, “Problemi del federalismo fiscale”, in *Le Regioni*, 2000, n. 2; D. Scheffold, “Modelli di federalismo e sistema finanziario tedesco nel quadro dell’integrazione europea”, in www.luiss.it/semcost/europa/scheffold/index.html; J. Luther, “La riforma del federalismo in Germania all’esame del Parlamento italiano”, in www.issirfa.cnr.it/392f,949.html.

¹⁰⁴ Cfr. L.M. Díez-Picazo, “Federalismo ... cit.”, secondo il quale, pur dovendosi ammettere che “non ha alcun senso di parlare di federalismo se non si è contemporaneamente disposti ad accettare un certo margine di diversità territoriale nelle politiche pubbliche” (p. 1129), si deve parimenti affermare che “l’ipotesi di forme di discriminazione fra i cittadini sulla base della loro provenienza da parte delle autorità regionali è assolutamente inammissibile. Se la cittadinanza è unica, allora deve pesare sulle regioni autonome un divieto di discriminazione” (p. 1130).

italiana (ma anche in altre Costituzioni europee)¹⁰⁵, hanno portato la LFB a stabilire, nell'art. 20, co. 1, che "la Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale" e, nell'art. 28, co. 1, che "l'ordinamento costituzionale dei *Laender* deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto, repubblicano, democratico e sociale ai sensi della presente Legge Fondamentale".

Il modello federale tedesco si completa con la previsione costituzionale relativa all'integrazione europea, introdotta con la novellata disposizione dell'art. 23, co. 1, secondo la quale "per la realizzazione di un'Europa unita, la Repubblica Federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione europea, la quale è impegnata al rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, sociali e federativi e del principio di sussidiarietà e garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente equiparabile a quella contemplata da questa Legge Fondamentale ...".

È alle disposizioni appena richiamate, per come integrate con quelle previste nell'art. 70 (secondo cui "i *Laender* hanno diritto di legiferare nella misura in cui la presente Legge Fondamentale non riserva alla Federazione le competenze legislative"), nell'art. 100, co. 3 (per quanto concerne i profili del processo costituzionale), nell'art. 31 (sulla priorità del diritto federale) e nell'art. 142, disposizione – quest'ultima – importante, benché sufficientemente anodina, secondo cui i legislatori (federali e statali), i giudici e la comunità degli interpreti devono attingere per la soluzione delle problematiche costituzionali poste (storicamente, politicamente e, naturalmente, giuridicamente) dal federalismo tedesco nella sua concreta attuazione. La Germania, pertanto, costituisce un'esperienza di Stato federale di tipo peculiare, nella quale il federalismo – inteso anche come ideologia politica di assetto territoriale dei poteri – risulta assoggettato ai vincoli posti da una esplicitata 'clausola di omogeneità', di cui agli artt. 20, co. 1 e 28, co. 1, LFB¹⁰⁶.

Risulta indubbiamente complesso definire il contenuto preciso di formule come quella di 'Stato sociale', accolta come clausola generale, e pertanto, come sottolinea un'attenta dottrina tedesca¹⁰⁷, il suo significato non appare "ben determinabile nel contesto costituzionale", se non attingendo al suo significato storico, alle basi ideologiche che ne costituiscono l'orizzonte culturale, alle analisi filosofiche e di teoria dello Stato e in tale ambito offrendosi come parametro di riferimento al Giudice costituzionale nella soluzione dei conflitti che gli sono rappresentati e nella risoluzione delle questioni d'incostituzionalità.

Nel complesso, così, e soprattutto in ragione dell'evoluzione concreta registrata dal modello in esame, l'esperienza federale tedesca ha potuto, a buona ragione, essere inquadrata come 'federalismo cooperativo' (art. 91 a e b), e come conformato, nella concreta separazione (verticale e orizzontale) dei poteri, alla finalità di favorire – come si sottolinea nella dottrina tedesca¹⁰⁸ – adeguati "bilanciamenti nell'interesse della libertà politica e (a) rende(re) possibile la libertà 'ovunque' e per 'ogni singolo aspetto'. La libertà tedesca è in ogni caso una libertà federale".

Quanto al riparto territoriale delle competenze (artt. 30, 70, 83 LFB), il costituente tedesco, muovendo dall'integrazione fra principio di prevalenza del diritto federale (art. 31 LFB) e competenza residuale a favore dei *Laender*, alloca territorialmente i poteri sulla base di un'articolazione delle competenze individuate come legislazione esclusiva, concorrente, legislazione quadro e legislazione di principio (artt. 70-75, 109, co. 2, LFB). Pur definendo un quadro competenziale sufficientemente chiaro dei due livelli istituzionali (Federazione e *Laender*), il costituente ha proceduto nel senso di

¹⁰⁵ Sul punto cfr., almeno, J. Iliopoulos-Strangas (éd.), *La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne*, Athènes-Bruxelles-Baden-Baden, 2000.

¹⁰⁶ Sul punto, nell'ampia bibliografia, cfr. almeno C. Amirante, "Stato sociale, diritti sociali e federalismo nella RFG tra *Bund*, *Laender* e Unione Europea" e M. Mistò, "Brevi considerazioni sul precetto di omogeneità 'materiale' nella Legge Fondamentale tedesca", ambedue in S. Gambino (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution ... cit.*; V. Baldini, "Autonomia costituzionale dei *Laender*, principio di omogeneità e prevalenza del diritto federale" e L. Violini, "Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale europeo", (ambedue) in AA.VV. (a cura di M. Scudiero), *Il diritto costituzionale comune ... cit.*, V. I, T. I.; M.E. Gennusa, "I diritti fondamentali nelle costituzioni dei *Laender* della RFT come fattore di costruzione delle 'tradizioni costituzionali comuni' europee" (*paper*).

¹⁰⁷ Cfr. D. Schefold, "Lo Stato sociale e la costituzione economica", in *Enciclopedia giuridica Treccani*, di cui cfr. anche "Le competenze della Federazione e dei *Laender* in Germania", in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, nonché "Il federalismo tedesco fra Legge Fondamentale e prassi", in AA.VV. (a cura di S. Gambino – G. Fabbrini), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme*, Rimini, 1997.

¹⁰⁸ Cfr. P. Häberle, "Germania", Introduzione alla LFB, in AA.VV. (a cura di E. Palici di Suni Prat – F. Cassella – M. Comba), *Le costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, Padova, 2001, II ed.

valorizzare la ripartizione all'interno di specifiche funzioni allocate ai due livelli istituzionali¹⁰⁹, dal che deriva un'indubbia e costituzionalmente deliberata preponderanza del *Bund* rispetto al singolo *Land* nell'esercizio della competenza legislativa, nel mentre al *Land* è riconosciuta una prevalente, nei fatti tendenzialmente esclusiva, specializzazione funzionale nell'esercizio della funzione esecutiva. Tendenza – quest'ultima – che ha portato, a buona ragione, a far cogliere l'esperienza tedesca come ispirata a un “federalismo di esecuzione”.

È in tale tecnica costituzionale di riparto che trova collocazione la questione, centrale ai fini della nostra indagine, relativa ai limiti di cui all'art. 19, co. 2, della LFB¹¹⁰, in materia di protezione dei diritti fondamentali nel loro “contenuto essenziale”, nonché in quella dei principi che guidano la legislazione concorrente¹¹¹.

Nella disciplina della materia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale tedesco, così, ritroviamo un elemento strutturale comune agli Stati federali e a quelli a base regionale. Ai sensi della (più volte) richiamata previsione costituzionale sulla ‘prevalenza del diritto federale’ (art. 31, LFB) e ancorché nel rispetto dell'art. 142 LFB, sulla disciplina costituzionale dei diritti fondamentali nelle Costituzioni dei *Laender*, i diritti fondamentali, pur rientrando nella competenza legislativa dei *Laender*, subiscono l'intervento del legislatore federale tutte le volte che sia necessario assicurare uno *standard* di protezione comune a tutti i cittadini tedeschi.

Il Tribunale costituzionale federale conferma tale lettura, facendo ricorso come parametro al principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, co. 1, LFB, talora in combinato disposto con le disposizioni di cui all'art. 1 LFB, in materia di protezione della dignità umana¹¹². Come è stato bene osservato, il Tribunale costituzionale federale è intervenuto nel riparto territoriale dei poteri facendo propria una visione forte del principio di ‘fedeltà federale’ e di sostegno del principio di unità giuridica ed economica quale obiettivo fondamentale per il legislatore federale e per i legislatori statali (*Laender*), sottoponendo questi ultimi a vincoli operativi stringenti che hanno prodotto come esito finale una chiara svalorizzazione del secondo livello istituzionale di articolazione del potere, quello della competenza legislativa dei *Laender*¹¹³.

Possiamo ora tentare un bilancio conclusivo, sia pure essenziale, sulla giurisprudenza che il Giudice costituzionale federale ha elaborato a partire dalla clausola costituzionale dello ‘Stato sociale’; esso potrà anche consentire una valutazione, dal punto di vista comparatistico, delle evidenti differenze, in termini di tutela dell'effettività dei diritti fondamentali, e fra questi dei diritti sociali, per come tutelati nell'ordinamento costituzionale italiano e spagnolo attraverso la previsione di principi fondamentali (principio personalista, diritti fondamentali, principio di uguaglianza) e mediante una positivizzazione costituzionale in un catalogo di diritti fondamentali fortemente articolato, aperto alla successiva implementazione ai sensi della clausola aperta di cui all'art. 2 della Costituzione italiana.

Con riferimento specifico, poi, alla previsione di cui all'art. 72, co. 2, LFB, letto alla luce dell'art. 1 LFB (protezione della dignità umana), la Corte costituzionale federale ha respinto in modo sistematico ogni possibile interpretazione finalizzata ad assegnare allo stesso giudice il potere d'intervenire sulle

¹⁰⁹ Così anche M. Mistò nel suo lucido contributo “Brevi considerazioni ... cit., p. 4.

¹¹⁰ Art. 19 LFB: “In nessun caso un diritto fondamentale può essere leso nel suo contenuto essenziale”.

¹¹¹ Art. 72, co. 2, LFB, secondo cui “la Federazione ha il potere di legiferare quando e nella misura in cui la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse generale renda necessaria una disciplina legislativa federale”.

¹¹² Cfr. M. Mistò, “Brevi considerazioni ... cit., il quale richiama la nota sentenza del TCF “*Numerus Clausus I*”, del 1972 (nella quale il Giudice costituzionale federale sancisce “che, pur nell'ambito di una materia di competenza del legislatore regionale, se una fattispecie materiale per sua natura travalica i confini del *Land* e lambisce una posizione giuridico-soggettiva garantita nella stessa misura a tutti i cittadini della Repubblica Federale in tutti gli stati federati, allora previsioni normative unilaterali favorevoli ai cittadini di un singolo *Land* possono produrre una disuguaglianza di trattamento nei confronti di altri cittadini” (BVerfGE 33, 303, 352). Con tale sentenza, il legislatore regionale – conclude opportunamente l'Autore – si veda preclusa la possibilità di porre legittimamente in essere normative in materia di diritti fondamentali diverse da quelle degli altri *Laender*, con la conseguente omogenizzazione materiale nelle questioni dei diritti fondamentali e una limitazione sostanziale delle prerogative legislative degli esecutivi regionali: la fissazione da parte del TCF di uno *standard* omogeneo e vincolante di tutela e godimento dei diritti fondamentali ha ingenerato una massiccia erosione degli abiti operativi propri degli stati federati” (op. cit., pp. 6-76).

¹¹³ Cfr. M. Mistò, “Brevi considerazioni ... cit., per il quale alla formazione dell'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato non risulta estraneo “l'ampio consenso in ambito scientifico e politico di cui godeva l'obiettivo di una sempre maggiore uniformità giuridico-economica” (p. 9).

misure adottate dal legislatore volte ad assicurare il “minimo di vita” (minimo vitale) come oggetto di garanzia costituzionale, lasciandone al medesimo la responsabilità di fissarlo¹¹⁴.

Sotto tale profilo, possiamo concludere che, nel fondo, non si registrano molte differenze rispetto agli orientamenti del giudice costituzionale delle leggi italiano in materia di contenuto essenziale dei diritti fondamentali e, pertanto, sotto il profilo della garanzia dell’effettività dei diritti sociali non molto diversa appare l’esito cui perviene la garanzia giurisdizionale nei due ordinamenti ora in considerazione. Piuttosto, è al principio di eguaglianza che la Corte costituzionale federale ricorrerà, almeno a partire dalla metà degli anni ’70, per sanzionare misure legislative concrete e anche eventuali omissioni del legislatore in quanto “lesioni del principio dello Stato sociale”¹¹⁵.

Pur in assenza, nell’ordinamento costituzionale tedesco, di una disposizione analoga a quella accolta nell’art. 3, co. 2, della Costituzione italiana, il Giudice costituzionale federale, a partire da un indirizzo giurisprudenziale originario, nel quale le situazioni giuridiche protette come “inviolabili e inalienabili diritti dell’uomo” (art. 1, co. 2, LFB) rispetto all’uguaglianza riguardavano le sole categorie costituzionalmente protette (art. 3, co. 2, LFB) – quali le donne, la lingua e la nazionalità, le disabilità – a partire dalla metà degli anni ’80, determina una significativa svolta nella propria giurisprudenza, che lo portano a fissare il limite negativo della discrezionalità del legislatore in materia di imposizione fiscale quando quest’ultima incida sui “minimi vitali”, estendendosi tale indirizzo giurisprudenziale, in seguito, fino a riguardare bilanciamenti con le stesse classiche libertà economiche, come la proprietà privata¹¹⁶.

Rimane comunque un limite che la stessa Corte federale si pone nel suo bilanciamento, che la porta a escludere ogni sviluppo della giurisprudenza creativa di (nuovi) diritti fondata sul principio dello Stato sociale¹¹⁷. Diversamente da quanto abbiamo affermato a proposito del Giudice delle leggi italiano, da ciò se ne può trarre la conclusione secondo cui la Corte costituzionale federale non può cogliersi come il garante fondamentale della effettività dei diritti sociali, ancorché nel significato essenziale che possiamo attribuire a tale funzione nel senso della “garanzia di uno stato minimo di sicurezza sociale”¹¹⁸.

¹¹⁴ Cfr. D. Schefold, “Lo Stato sociale e ... cit., p. 12 e la giurisprudenza ivi richiamata nella nota 41, cui *adde*, per un’analisi delle tecniche utilizzate in tale giurisprudenza, A.A. Cervati, “Incostituzionalità delle leggi ed efficacia delle sentenze delle corti costituzionali austriaca, tedesca ed italiana”, nonché S. Stuth, “*Bundesverfassungsgericht* e il profilo tecnico delle sue pronunce”, ambedue in *Quaderni costituzionali*, 1989, n. 2,

¹¹⁵ Cfr. D. Schefold, “Lo Stato sociale ... cit., p. 12 e la giurisprudenza ivi richiamata nella nota 41.

¹¹⁶ BverfGE 87, 153 (169 ss.), 82, 60 (85,94).

¹¹⁷ Cfr. anche R.U. Schlenker, *Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz*, Berlin, 1986.

¹¹⁸ Cfr. D. Schefold, “Lo Stato sociale ... cit., p. 13.



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

CONSIDERAZIONI IN ITINERE SULLA PROPOSTA DI CALDEROLI

di

Ettore Jorio

(Professore di diritto amministrativo sanitario presso l'Università della Calabria)

24 settembre 2008

In tutto il Paese è ancora bassa la soglia del confronto costruttivo sul federalismo fiscale, egemonizzato dagli addetti professionali della politica. Risultano, tuttavia, alquanto precarie le conoscenze, sul tema specifico, anche da parte di chi esercita ruoli istituzionali, troppo spesso impegnato a sostenere tesi di "scuderia", il più delle volte esternate con una terminologia impropria e a-scientifica.

Attesa l'esigenza di favorire un utile approfondimento sull'argomento, è mia intenzione proporre alcune riflessioni maturate sul tema negli ultimi due anni, alcune delle quali rappresentano un riesame anche autocritico delle considerazioni contenute nel mio libro sull'attuazione del federalismo fiscale e sulla proposta Prodi, edito dalla Maggioli¹, ovvero nei successivi articoli pubblicati, sia su riviste giuridiche che sulla stampa nazionale².

Per rendere più accessibile il mio ragionamento, ho ritenuto utile proporlo in modo schematico, imperniato su tre argomentazioni semplici, coordinate tra di loro:

1) la prima, su cosa ci insegna la più recente storia sul federalismo fiscale;

¹ Jorio E., *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti Locali, Sanità*, Rimini, 2007.

² Tra tutti: *Il federalismo fiscale esige solidarietà e un eguale punto di partenza. Una prima lettura della proposta Calderoli*, in www.federalismi.it, n. 16/08; *Gli statuti delle regioni e il novellato art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it, n. 17/08; *Il contributo delle leggi finanziarie 2003-2008 all'attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 4/2008; *L'incisione della Consulta in tema di applicazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n.2/08; *Il federalismo fiscale non sia un alibi*, in *IlSole24Ore-Sanità*, n.28/08; *Il fisco federale sarà il vero banco di prova*, in *IlSole24Ore-Sanità*, n. 24/08.

2) la seconda, afferente l'esame del testo di Ddl licenziato dal Governo l'11 settembre 2008, che ha ritenuto condividere la terza proposta dello schema di Ddl elaborata dal Ministro per la semplificazione normativa Calderoli³;

3) la terza, riguardante i limiti e i rischi insiti nella suddetta ipotesi legislativa.

La prima argomentazione (cosa ci insegna la più recente storia sul federalismo fiscale).

Si iniziò a parlare di federalismo fiscale con la legge delega n. 133 del 13 maggio 1999 ("Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"), approvata dal Parlamento in un triennio caratterizzato da numerose riforme (le Bassanini del '97 e '98; la riforma *ter* della sanità del 1999, meglio conosciuta come "decreto Bindi"; la riforma del pubblico impiego del 2000; la legge n. 328/00, sull'assistenza sociale), che precedettero di poco la definizione referendaria della revisione del Titolo V, parte II, della Carta, propedeutica all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Una legge delega, la n. 133 del 1999, che fu attuata con il d.lgs. n. 56 del 18 febbraio 2000 che, tra l'altro: abrogò i trasferimenti dello Stato alle Regioni in materia sanitaria e, con questo, sembrò sopprimere il Fondo sanitario nazionale; introdusse le compartecipazioni regionali all'Iva (art. 2); istituì il federalismo fiscale (art. 7).

A tutto ciò fecero seguito, scanditi tra i vari rinvii, molti dei quali imposti senza alcuna giustificazione plausibile: la relazione dell'Acoff⁴, presieduta dal prof. Giuseppe Vitaletti; il documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome il 7 febbraio 2007⁵; il Ddl licenziato da Prodi il 3 agosto 2007, che teneva conto dell'elaborato cosiddetto

³ La proposta di Ddl del Ministro Calderoli ha esordito nel 24 luglio 2008. Alla prima versione ha fatto seguito la seconda edizione, sensibilmente integrata e modificata, ufficializzata il 3 settembre successivo, alla quale è succeduto il testo condiviso, ancorché informalmente, dal governo Berlusconi nella seduta dell'11 settembre 2008.

⁴ La Finanziaria per l'anno 2003, approvata con la legge n. 289/03, ebbe ad istituire l'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Un organismo tecnico di riconosciuta valenza scientifica che provvide a depositare i suoi lavori conclusivi il 30 settembre 2005, in forza delle proroghe concesse dalla Finanziaria del 2004 in combinata lettura dell'art. 1-*quinquies* della legge n. 257 del 19 ottobre 2004. Nelle sue conclusioni dell'Acoff sono rinvenibili la maggior parte dei principi e dei criteri fatti propri dal Ddl licenziato dal governo Prodi il 3 agosto 2007 e, quindi, recepiti nello schema di Ddl oggetto dell'odierno scrutinio.

⁵ Tale documento costituisce certamente un importante strumento nel percorso di attuazione del novellato art. 119 Cost., nell'ottica di consolidare l'unità della Repubblica attraverso un soddisfacente finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, sì da renderli uniformemente esigibili da chiunque. Esso ha costituito un caposaldo nella condivisione istituzionale dell'ineludibile esigenza di modificare progressivamente i criteri di finanziamento del sistema pubblico basati sulla cosiddetta spesa storica, attraverso l'introduzione di valutazioni standard dei costi, garanti per tutto il Paese, assistiti da un corretto meccanismo perequativo solidale.

Giarda *bis*, dal nome del coordinatore della relativa commissione di studio⁶; la proposta legislativa, infine, della Lombardia, licenziata dal Consiglio regionale il 19 giugno 2007⁷.

Dopo un intenso confronto politico, che invero ha raggiunto punti di rilevante conflittualità dialettica nel Paese, per alcuni versi pericolosa per l'unità nazionale, il Ministro Roberto Calderoli, dichiarando di far proprio il contenuto del suddetto documento approvato dalla Conferenza delle Regioni nel febbraio 2007, ha reso pubblico, appunto in data 24 luglio 2008, uno schema di Ddl attuativo del novellato art. 119 Cost.⁸ A tale iniziativa, ha fatto immediatamente seguito la rivisitazione del testo, conclusasi con una ulteriore stesura ufficializzata in data 3 settembre 2008⁹, condivisa poi dal Governo, con sensibili modifiche e integrazioni, l'11 settembre successivo.

Su tale ipotesi normativa si sono spesi, sin dalla sua primitiva formulazione, fiumi di parole, quasi tutte celebrative, fatta salva qualche rara eccezione, perlopiù motivata.

La sua stesura è sembrata da subito accattivante, anche perché presentata dallo stesso promotore come assorbente delle diverse istanze, seppur soddisfatte in un diverso rapporto proporzionale, e come "testo aperto" a qualsivoglia modifica migliorativa.

Su di essa, la dottrina, forse perché in coscienziosa attesa del testo normativo definitivamente licenziato dal Consiglio dei Ministri, ha evitato di esprimersi estemporaneamente, tanto da essere stata fino ad oggi poco presente nel confronto instauratosi, tranne che negli spazi messi a disposizione dai più importanti quotidiani nazionali.

⁶ Il licenziamento da parte del governo Prodi del Ddl di attuazione del federalismo fiscale, avvenuto il 3 agosto 2007, ha rappresentato la conclusione di un percorso voluto dall'allora Ministro delle finanze Tommaso Padoa Schioppa, che ebbe a costituire un apposito gruppo di lavoro, affidato al coordinamento del prof. Pietro Giarda. Un testo sensibilmente rivisitato nei suoi contenuti, rispetto a quelli contenuti nell'originario testo diffuso il 16 aprile 2007, a seguito degli esami effettuati in sede di Consiglio dei Ministri del 28 giugno e del 3 agosto 2007, data della sua condivisione formale. Un Ddl subito dopo trascurato dal Parlamento sino al suo anticipato scioglimento, che ha determinato la fine della relativa legislatura.

⁷ La Regione Lombardia ha recitato un importante ruolo nel processo di attuazione del federalismo fiscale, non fosse altro per l'impulso che ha dato con le decisioni assunte ma anche per la più generale condivisione politica, assicurata dall'astensione dell'opposizione, con cui le medesime sono state approvate in sede istituzionale. Quanto ai contenuti dell'istanza relativa, essi non hanno invero raccolto vasti consensi al di fuori del territorio regionale. Troppo radicale il modello proposto, fondato sul trattenimento dell'80% dell'Iva e il 15% dell'Irpef prodotte sul proprio territorio, oltre all'intero gettito delle accise sulla benzina e all'imposta sui tabacchi e sui giochi, nonché su una perequazione pari al 50%, per nulla garante della esigibilità delle prestazioni essenziali afferenti i diritti civili e sociali sancita dalla Costituzione.

⁸ Antonini L., *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, e Jorio E., *op.cit.*, entrambi in www.federalismi.it, n. 16/08.

⁹ Una ipotesi legislativa pressoché identica a quella ufficializzata il 24 luglio, assistita da una relazione incrementata di 44 righe e di tre articoli nel testo, su un totale di 22. Fatte salve alcune integrazioni sostanziali – del tipo l'individuazione (art. 3) della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo e la modifica in tema di valutazione delle medie (se calcolarle su una ovvero su sei piuttosto che su tre Regioni, così come previsto nella versione originaria) cui a fare riferimento per determinare la giusta erogazione della perequazione in favore delle Regioni più povere – la seconda ipotesi normativa lasciava inalterato l'impianto di base di quella precedente.

Dunque, uno scrutinio scientifico fino ad oggi molto limitato perché ad esclusivo appannaggio dei rappresentanti della politica, impegnati in tale circostanza in compiti meramente promozionali, fatte salve le iniziative editoriali di questa rivista e quelle di natura convegnistica recentemente programmate a seguito della presentazione della bozza Carderoli¹⁰.

Le voci di dissenso, invero poche, sono state soprattutto quelle dei rappresentanti delle istituzioni meridionali ovvero sia di quelle tradizionalmente più povere e, in quanto tali, interessate alla perequazione solidale a titolo di principali destinatarie. Tra queste, quelle ribadite nel corso delle audizioni itineranti che il Ministro proponente ha ritenuto effettuare soprattutto nelle regioni meridionali.

Ma anche in tali situazioni il confronto è stato più politico che tecnico, quindi per nulla teso ad individuare un reale miglioramento della stesura del testo, nel senso di sollecitare quelle necessarie specificazioni utili per un corretto funzionamento a regime del federalismo fiscale.

Si badi bene, con tali generiche considerazioni non voglio dimostrare alcun disappunto preconcepito sul contenuto intrinseco delle ipotesi Calderoli ovvero una mia particolare avversione ideologica verso lo stesso. Più semplicemente, vorrei esprimere su di esso un giudizio, il più possibile obiettivo, da studioso del federalismo fiscale, sostenitore indefesso dell'esigibilità dei diritti di cittadinanza, da garantire ovunque e a chiunque. Un contributo tecnico che mi auguro costruttivo e fondato, che spero utile al confronto in atto, attesa l'esigenza, avvertita da più parti, di allargare il più possibile il campo della ricerca sulle forme e sulle modalità maggiormente garanti della certezza all'esigibilità dei diritti costituzionalmente protetti da parte dei cittadini. Un percorso, questo, indispensabile per far sì che si attui il federalismo fiscale in termini ragionevolmente brevi e in modo corretto. Ciò in quanto lo pretende la Costituzione con l'art. 119 e lo intima la Consulta.¹¹

Il non averlo attuato sino ad oggi ha contribuito, quantomeno dal 2001 in poi, a rendere zoppo l'introdotta federalismo amministrativo, perché impossibilitato ad alimentarsi finanziariamente e, quindi, ad assicurare le rinnovate competenze territoriali. Un errore di ingegneria normativa protrattosi per sette anni, indotto da un federalismo fiscale enunciato, superficiale e teorico, non già su quello sostanziale. Un itinerario normativo, peraltro, distratto anche dallo sviamento della geo-politica, riguardante la rideterminazione delle peculiarità

¹⁰ Di particolare interesse quella relativa al convegno sul tema *"Il punto sul federalismo fiscale"*, che si svolgerà oggi, 22 settembre 2008, presso l'Università di Padova

¹¹ Da ultimo, la sentenza n. 216 del 18 giugno 2008.

possedute dalle Regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e Bolzano. Una specialità, forse anacronistica, che sta condizionando l'attuale dibattito e, quindi, il confronto democratico, che su un tale argomento ha prodotto e sta producendo soddisfazioni parziali (vedi da ultimo la concessione delle accise sugli oli da raffinare alla Sicilia¹²). Così facendo si tenta pure di smembrare l'insieme regionale e quello dei Comuni: il primo, attraverso concessioni e privilegi condivisi bilateralmente; il secondo, per il tramite del trattamento discriminato, prevedendo per esempio una particolare disciplina per le Città metropolitane, da considerarsi tali oltre 350 mila abitanti.

Proprio per questo processo, che ritengo viziato quantomeno nei metodi, vorrei privilegiare la mia riflessione basandomi sul principio della prevalenza della sostanza sulla forma. Un principio preso a prestito da quello cosiddetto di redazione dei bilanci, consacrato nel Codice Civile (art. 2423 bis) per rendere obiettiva e accessibile la lettura dei numeri in essi rappresentati. Una opzione, questa, da tenere nel dovuto conto, proprio perché dai numeri, specie quelli perequati, dipende la qualità della vita dei cittadini e la erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (specializzati, per esempio in Lea e Liveas) che la Cost. garantisce all'art. 117, comma 2, lettera m).

A fronte di tutto questo, il Sud, proprio perché non favorito dalla logica dei numeri fiscali riferiti alla propria modesta ricchezza, da sempre insufficienti a garantire autonomamente i diritti di cittadinanza, dovrà lavorare unito. Ciò non vuole dire esortare alcun intento separatista, ma sollecitare una politica unitaria ma di specie, magari formalizzata attraverso la redazione di **un patto fra eguali**. Una sorta di accordo di intenti da formalizzare tra Regioni omogenee, indispensabile per garantirsi, nell'insieme, l'universalità delle prestazioni essenziali, attraverso la individuazione e, quindi, le previsioni normative più idonee allo scopo. Una certezza, dunque, da acquisire attraverso la suffragazione di calcoli economici di accompagnamento accertati e certificati, utili a rendere incontestabile il conseguimento dell'obiettivo costituzionalmente protetto: "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Insomma, rispetto a quanto è accaduto sino ad oggi, v'è sostanzialmente il bisogno di invertire la rotta che sta tracciando il Mezzogiorno disorganizzato nel suo non essere un insieme fecondo, negli appuntamenti più cruciali della rinnovata politica regionale. Così facendo si consolidano sempre di più: un silenzio delle Regioni che divide la loro istanza

¹² Boeri T., Bordinon M., *Federalismo ad personam*, in www.lavoce.info, 14 settembre 2008, nel quale si lamenta, a ragione, un uso distorto delle leggi, al fine di mietere consensi istituzionali e politici, non altrimenti garantiti.

complessiva; un nord-est, che rivendica perché produce; un sud, infine, costretto “a giocare in difesa” nella tutela dei diritti di cittadinanza.

In riferimento alla proposta applicativa dell’art. 119 Cost, è da rilevare che, fino ad oggi, sono stati poco sviscerati i suoi contenuti intrinseci, in termini di reale funzionalità dell’individuato metodo. Questo perché si è preferito realizzare un confronto finalizzato a guadagnare il consenso su un federalismo fiscale enunciato, piuttosto che privilegiare la ricerca delle migliori soluzioni tecnico-pratiche. Una discussione che sarebbe stata utile quantomeno a predeterminare quelle tabelle applicative, delle quali il dibattito è stato privato completamente, garanti delle risorse necessarie per assicurare la godibilità dei diritti civili e sociali e la loro giustiziabilità.

Va, quindi, rinnovato il metodo del confronto, da formarsi attraverso il protagonismo attivo delle Regioni, direttamente interessate alla propria crescita economica e sociale, in testa quelle meridionali.

Il tutto all’insegna dell’unità sostanziale della Repubblica.

A ben vedere, l’attuazione del novellato art. 119 Cost. comporta un accorto ragionamento, largamente condiviso a cominciare dal basso ovvero sia dall’insieme istituzionale delle autonomie territoriali. Ciò in quanto finalizzato a rinvenire le metodologie più idonee a garantire, da una parte, l’esigibilità ai cittadini dei livelli essenziali delle prestazioni, rimesse, quanto alla loro erogazione, prioritariamente al sistema autonomistico regionale e, dall’altra, la compatibilità dei costi relativi in una alla salvaguardia della economia pubblica, sulla quale incide principalmente la gestione della spesa di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, in una ottica peraltro vincolata anche dagli obblighi comunitari.

Per meglio intenderci, dunque, sulla reale portata di una ipotesi normativa che si candida ad attuare un federalismo fiscale di qualità, che sia il più unanimemente condiviso, ritengo che sia necessario rintracciare all’interno di essa alcuni temi conduttori, desumibili nei riscontri a quattro distinti quesiti:

- a) Quanto lo Stato è disposto a sottrarre dalle proprie risorse in favore delle Regioni e degli Enti Locali;
- b) Se intende e quanto intende trasferire tra Regioni (perequazione orizzontale);
- c) Quanto ritiene trasferire nelle Regioni, ovvero sia come pensa di realizzare la perequazione infra-regionale;
- d) Cosa vuole lo Stato che accada nelle regioni del Sud.

Interrogativi, questi, ai quali il legislatore, che si propone di attuare l'art. 119 Cost., ha il dovere di fornire preliminarmente una sufficiente e concreta risposta, in quanto rappresentano nel loro insieme organico il tracciato di tutto il perimetro normativo su cui viene a fondarsi il federalismo fiscale. In quest'ottica cercherò di individuare nelle considerazioni che seguiranno, a commento dei particolari strumenti attraverso i quali si estrinseca l'ipotesi federalista, le soluzioni offerte dallo schema di Ddl Calderoli, premettendo sin da ora che nel più attuale testo non è presente alcuna ipotesi di ripartizione perequativa di tipo orizzontale che comporti una distribuzione solidale tra le Regioni.

A monte di tutto ciò, la riaffermazione di due imprescindibili tutele, garanti della legalità, della buona amministrazione e dell'uniformità sostanziale, insite nelle soluzioni che si ritengono di proporre. Esse riguardano: a) la salvaguardia dalla spesa disinvolta della pubblica amministrazione; b) la forma di federalismo fiscale da privilegiare.

Quanto alla spesa disinvolta, si rende indispensabile responsabilizzare esclusivamente la politica, regionale e locale, sul risultato, arrivando a sanzionare gli organi eletti, incapaci di governare la spesa. Una sanzione reale da contrapporre a quella più tradizionalmente "ideale", attesa la prova di insufficienza fin qui fornita da quest'ultima, posta a garanzia della correttezza dei comportamenti amministrativi degli organi rappresentativi da verificarsi semplicemente attraverso il successivo consenso elettorale.

Quanto, invece, alla forma di federalismo fiscale, esso deve essere solidale e compatibile, ovverosia trovare il giusto equilibrio tra efficienza e trasparenza delle prestazioni e solidarietà, in buona sostanza deve essere garante dei principi costituzionali.

La seconda argomentazione (la proposta di Ddl elaborata dal ministro Calderoli).

La complessiva proposta Calderoli - molto simile a quella licenziata dal governo Prodi il 3 agosto 2007, opportunamente integrata con alcune indicazioni a suo tempo suggerite dall'Acoff - rappresenta un buon elaborato, che sembra soddisfare le diverse istanze della politica *bipartisan*. Dunque, un "antibiotico ad ampio spettro" finalizzato: da un versante, a calmierare le eccessive spinte di autonomia finanziaria, insite nelle dichiarazioni post-elettorali di Bossi, poi mitigate nel disegno di legge della Lombardia; dall'altro, a garantire le "pretese" di perequazione sostenute, invero alquanto moderatamente, dalle Regioni "a minore capacità fiscale per abitante".

Tuttavia, al fine di valutare lo spessore reale di siffatta ipotesi di attuazione di federalismo fiscale, deve essere individuata l'esistenza e, quindi, la portata dei suoi presupposti di partenza. Una analisi, questa, strettamente connessa alla conoscenza di come il legislatore

proponente ritiene di condurre a soluzione i maggiori problemi esistenti nel Paese, quanto ad inadeguatezza della finanza pubblica direttamente rapportata alla precaria erogazione dei servizi. Al riguardo, ritengo individuare tre fondamentali interrogativi:

1) qual è la disponibilità dello Stato a cedere le proprie basi imponibili, sufficienti a garantire i livelli essenziali delle prestazioni, più elevati possibili? Un problema, questo, di primaria importanza, dal momento che le Regioni devono disporre di risorse sufficienti all'integrale finanziamento dei servizi ritenuti essenziali dalla Costituzione, perché considerati direttamente riferibili all'esigibilità dei diritti civili e sociali. Un obbligo istituzionale delle autonomie regionali che si concreta nel garantire alla propria utenza le dette prestazioni, senza dovere e/o potere più far ricorso, in proposito, a politiche di accumulazione delle loro posizioni debitorie, storicamente garantite dai ricorrenti ripiani di spesa da parte dello Stato. Un divieto, quest'ultimo, al quale ogni Regione potrà ovviare, per esempio, individuando un *budget* economicamente sostenibile con la fiscalità generale, prevedendo, ove mai dovesse risultare insufficiente, schemi selettivi di compartecipazione ai costi da parte dei destinatari più abbienti;

2) dal momento che la vera partita del federalismo fiscale si gioca sulla contabilità sostanziale del dare e avere, vigilata nel suo saldo di periodo, qual è il controllo che si intende attuare sulla finanza pubblica? Dalla combinata lettera degli art. 5, 15 e 20 del più attuale testo della proposta si arguisce la necessità inderogabile di implementare il sistema di contabilità pubblica, sì da renderlo più trasparente, più rappresentativo della verità patrimoniale, più efficace appunto sotto il profilo dei controlli, attraverso un costante ed efficiente sistema di monitoraggio della spesa. Dunque, vi è la necessità di insediare a regime un sistema contabile omogeneo che coinvolga tutto il sistema pubblico, fino ad oggi così sistematicamente incerto da essere incapace di garantirsi la corretta lettura delle sue grandezze patrimoniali, tanto da essere ancora sovente ignaro dei propri cespiti mobiliari e immobiliari. A tal proposito, la Ragioneria Generale dello Stato, in un recente seminario organizzato dalla Segreteria generale di Montecitorio (19 settembre 2008) sul tema del coordinamento tra enti e amministrazione centrale, ha sollecitato l'inserimento nello schema Calderoli di una ulteriore delega finalizzata all'adeguamento e alla omogeneizzazione dei modelli di bilancio delle Regioni, Province e Comuni. Ciò allo scopo di vigilare sulla copertura finanziaria garantita dei livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, sull'esito delle politiche pubbliche. Un modo, questo, per collegare la futura finanza locale con la gestione del bilancio dello Stato e la riforma della legge finanziaria, attraverso l'imposizione alla P.a., nella sua interezza, di ogni collaborazione per individuare "indicatori di *performance*", funzionali a ponderare il livello

quali-quantitativo dei servizi resi, sì da valutare costantemente l'intervento perequativo sui costi *standard*¹³.

Indubbiamente, la proposta Calderoli fa passi avanti, rispetto al Ddl di Prodi, quantomeno sotto il profilo della costituzionalità e della maggior chiarezza espositiva. Ma fa anche qualche passo indietro, prevedendo: troppe le deleghe di merito alla politica che via via governa; troppi decreti legislativi, ai quali far rinvio, più o meno esplicitamente, ivi compresa anche la perequazione degli EE.ll.; la sintomatica incertezza nella selezione della Regione di riferimento per la definizione delle modalità di determinazione dei livelli di minimi sufficienti ad assicurare il pieno finanziamento al sistema regionale dei *Lep* (erano tre nella prima versione, da una a sei nella seconda), dimostrativa di una idea non propriamente chiara nella logica delle monetizzazioni necessarie per il buon esito del federalismo fiscale che si riterrebbe introdurre. Tutte considerazioni, queste, che cercherò, comunque, di affinare a seguito della lettura del testo che sarà definitivamente licenziato dal Governo in carica.

Ad ogni buon fine, l'articolato complessivo della proposta Calderoli, composto originariamente da diciannove articoli, divenuti ventidue nella seconda versione del 3 settembre 2008¹⁴, confermati nella terza dell'11 settembre successivo, lascia, in linea di massima, ben sperare per il futuro dibattito parlamentare, soprattutto in tema di tutela economica dei livelli essenziali delle prestazioni riferiti a sanità, assistenza e istruzione e, quindi, di corretta erogazione ovunque dei diritti di cittadinanza. Ciò costituisce la prova dell'archiviazione di quelle logiche intese ad ingigantire, sempre di più, le differenze e le diversità, in perenne e costante violazione dell'unità nazionale, pretesa dai precetti costituzionali.

Lo schema di disegno di legge è articolato in sette Capi organicamente individuati, afferenti:

- 1- il primo, ai "Contenuti e (alle) regole di coordinamento finanziario";
- 2- il secondo, ai "Rapporti finanziari Stato-Regioni";
- 3- il terzo, a "La finanza degli enti locali";
- 4- il quarto, agli "Interventi speciali";
- 5- il quinto, al "Coordinamento dei diversi livelli di governo";
- 6- il sesto, al "Patrimonio di Regioni ed Enti locali";
- 7- L'ultimo, come prassi, destinato alle "Norme transitorie e finali".

¹³ Colombo D., Sesto M., *Federalismo, bilanci da rifare*, in *Il Sole24Ore* del 20 settembre 2008:

¹⁴ Antonini L., *Un testo nato dal confronto delle Regioni*, *IlSole24Ore* del 6 settembre 2008.

La relazione illustrativa di accompagnamento dell'ipotesi di disegno di legge delega è stata alquanto curata, soprattutto sotto il profilo del *marketing* politico, ma anche su quello più squisitamente tecnico, sintomatica di una mano redazionale di alto profilo scientifico¹⁵. Da una parte, fornisce una chiara idea di insieme dell'articolato e, dall'altra, ufficializza l'intenzione del suo "redattore" di volerlo considerare un "testo aperto", pronto a recepire ogni miglioramento utile. Un modo, questo, per favorire la massima partecipazione possibile alla formazione del provvedimento definitivo delle istituzioni territoriali coinvolte, a titolo di destinatarie.

Le disposizioni di apertura - ove vengono riassunti i criteri fondamentali dettati dalla novellata Costituzione in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - ribadiscono correttamente la griglia normativa recata dall'art. 119 Cost., relativamente al fondo perequativo e alla sua peculiare destinazione, alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali, nonché alla individuazione di un patrimonio, in senso stretto, in capo alle autonomie territoriali.

Quanto all'esame analitico di tutto il testo diventa ovvio il rinvio a quando lo stesso sarà reso definitivo quantomeno nella forma di disegno di legge, a seguito di approvazione dell'Esecutivo. Tuttavia, ritengo il caso di esprimere alcune considerazioni sui punti che più caratterizzano l'ipotesi legislativa, allo scopo di tracciarne la peculiarità. Essi riguardano:

- i tributi e la sussidiarietà fiscale;
- i costi standard e la perequazione;
- l'organismo per l'attuazione del federalismo fiscale e la Conferenza permanente;
- l'attribuzione del patrimonio alle autonomie territoriali.

I tributi e la sussidiarietà fiscale

I *tributi* vengono divisi, secondo una consolidata classificazione, in propri (se istituiti dalle Regioni) e derivati (istituiti dallo Stato ma declinati quantitativamente dalle Regioni).

A quelli propri viene assegnato "il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni".

¹⁵ La seconda relazione, rispetto alla prima, è stata arricchita di 44 righe, massimamente destinati a: definire (a pag. 4) a dare concretezza alla individuata "Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale"; "specializzare" il percorso (pagg. 8 e 9) (ri)individuato nella seconda versione dell'assetto della finanza delle Province e dei Comuni; sottolineare (a pag. 10) l'introduzione delle clausole di salvaguardia garante della non maggiorazione, comunque, degli oneri a carico del bilancio dello Stato.

A quelli derivati e alle compartecipazioni viene affidata “la funzione di garantire, invece, la stabilità, anche in senso dinamico, del volume delle risorse finanziarie” da destinare ai livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, da prendere in considerazione per la determinazione della perequazione.

Nelle proposte di Ddl antecedenti alla terza veniva ribadita con forza la territorialità erariale, molto dibattuta e approfondita nell’ultimo periodo grazie agli spazi dedicati sull’argomento dalla stampa nazionale. Una opzione - quella di attribuire un ben definito tributo autonomo a ciascun livello istituzionale - scomparsa nell’ultima versione. Una scelta forte, questa, dal momento che la territorializzazione dell’imposta caratterizzava la precedente bozza, atteso che in essa veniva prevista in favore dei Comuni la cosiddetta *service tax* sugli immobili (una sorta di ricodificazione razionalizzata delle attuali imposte sugli immobili) e in favore delle Province consistenti quote della tassa di circolazione auto.

La *sussidiarietà fiscale* viene intesa come lo strumento di emersione delle caratteristiche territoriali produttive e, in quanto tale, insedia a regime la cosiddetta manovrabilità fiscale. Un’opzione che consente agli enti territoriali di adattare l’imponibile, in relazione ad una griglia/paniere di tributi e compartecipazioni. Viene, insomma, offerta la possibilità per le autonomie territoriali di utilizzare una siffatta metodologia discriminativa per finanziare la copertura delle spese di funzionamento del sistema e di quelle non riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, incentivando le loro vocazioni naturali e i loro punti di forza. Tutto questo anche al fine di concorrere a favorire l’iniziativa privata e, dunque, a realizzare la sussidiarietà orizzontale, di cui al novellato art. 118, comma 4, Cost.

Un particolare interesse riveste la cosiddetta fiscalità di vantaggio, anche alla luce della recente giurisprudenza comunitaria in tema di aiuti di Stato.¹⁶ Un argomento molto dibattuto negli ultimi anni, anche perché la sua istituzione determinerebbe, considerata l’esperienza positiva irlandese, unitamente ad una programmazione concreta di sviluppo per le aree cosiddette povere, un ottimo veicolo per realizzare ricchezze produttive e occupazionali. Dunque, una previsione normativa che rintraccia nella recentissima sentenza della Corte di Giustizia dell’11 settembre 2008 - che ha riunito le cause rubricate da C 428/06 a C 434/06 - un alleato di alto profilo giurisprudenziale. Con tale decisione, l’Organo di giustizia comunitario ha ritenuto - esaminando la disciplina adottata dalle province basche, intesa a insediare una riduzione dell’aliquota sulle società e particolari agevolazioni erariali a fronte

¹⁶ Antonini L., Barbero M., *Ue, perequazione ammessa con la fiscalità di vantaggio*, in *IlSole24Ore* del 21 settembre 2008; Sacrestano A., *Fisco di vantaggio, triplo vincolo*, in *IlSole24Ore* del 14 settembre 2008; Sciaudone F., *Federalismo italiano con criteri europei*, in *IlSole24Ore*, del 13 settembre 2008.

di investimenti produttivi e/o di risparmio energetico e tutela ambientale - ammissibile il *discrimen* fiscale, allorquando ricorrano tre requisiti soggettivi in capo all'istituzione territoriale che lo determina. L'autonomia istituzionale, consacrata costituzionalmente dalla titolarità di uno Statuto proprio, politico e amministrativo, distinto e autonomo da quello statale. L'autonomia decisionale, ovverosia il potere di esercitare liberamente siffatta autonomia nell'adozione di misure agevolative, senza alcun intervento diretto ovvero anche indiretto da parte dello Stato nella fase di determinazione del loro contenuto intrinseco. L'autonomia finanziaria, caratteristica di un sistema fondato sul federalismo finanziario, garantita dall'assenza di contemporanee misure compensative e, quindi, perequative, ancorché di carattere straordinario (del tipo le risorse aggiuntive ovvero derivanti dagli interventi speciali, di cui al comma 5 del novellato 119 Cost.), provenienti dallo Stato centrale. Una tutela, quest'ultima, che pare essere prevista nell'art. 2, lettera i), dello schema Calderoli, dal momento che viene espressa l'esclusione di interventi da parte dello Stato su basi imponibili su livelli di governo diversi dal proprio.

Insomma, una decisione storica, quella della Corte di Giustizia Ue, che - chiarendo in questa occasione quanto a suo tempo deciso in tema di regime fiscale portoghese, agevolativo per le isole Azzorre (causa C 88/03) - ha sancito che il carattere selettivo di una tale misura non viola l'art. 87, par. 1, del Trattato CE. Ciò in quanto, insediata in un sistema strutturato sul federalismo fiscale, non incontra i divieti delle norme sugli aiuti di Stato.

I Costi standard e la Perequazione

Si fa un gran parlare di costi *standard* come se fosse intervenuta da poco la scoperta del secolo nel processo di predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza. Una metodologia di monetizzazione del prodotto nelle varie fasi che rappresenta un pilastro dell'economia aziendale. Un concetto che rintraccia la sua esistenza consolidata su 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.¹⁷

I Costi *standard* rappresentano, dunque, il nuovo modello di riferimento sul quale impennare il finanziamento dell'attività pubblica afferente l'erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali (sanità, assistenza sociale e istruzione). In buona sostanza, riguardano la

¹⁷ Ancona A., Cislighi C., *Costi standard, no alle scorciatoie*, in *IlSole24Ore-Sanità*, n. 36 del 16 settembre 2008.

rideterminazione del *quantum* ideale necessario a garantire le prestazioni e i servizi essenziali, ovverosia quanto questi dovranno costare in un determinato territorio. Una sorta di “indicatore di bisogno finanziario funzionale a rendere esigibili i livelli essenziali delle prestazioni ad un livello quali-quantitativo (altrettanto) *standard*”, cioè garanti di un apprezzabile livello di “servizio”. Una definizione, questa, imprigionata nella sua definizione nozionale, destinata a riempirsi di contenuti a seguito dell’adozione dei futuri decreti delegati. Questo rappresenta il limite più reale della previsione normativa dello schema Calderoli, atteso che non pone alcuna indicazione utile a offrire le necessarie garanzie qualitative di soddisfazione dei bisogni salutarie e di istruzione. Quei bisogni che, a causa della particolare composizione geografica e demografica del nostro territorio nazionale, abbisognano di particolare cura e di finanziamenti differenziati, specie nella fase di transizione dalla spesa storica, in qualche modo garante, tra innumerevoli sprechi, dei livelli qualitativi di assistenza fin qui prodotti.

I costi *standard* equivalgono sostanzialmente al prezzo ritenuto giusto, sul quale dovranno essere parametrizzate le risorse necessarie per finanziarli. Un sistema, sostitutivo della spesa storica, che avrebbe lo scopo di riequilibrare e contenere la spesa relativa.

Proprio per questo lo schema Calderoli sancisce, in perfetta continuità con il Ddl licenziato da Prodi nell’agosto 2007, un principio innovatore di notevole rilevanza per il funzionamento dinamico del sistema posto a garanzia dell’esigibilità dei diritti sociali (salute, assistenza e istruzione), attraverso il quale concretare e assicurare l’autonomia di entrata e uscita, soprattutto delle Regioni. Una prerogativa, quella del funzionamento della pubblica amministrazione, fino ad oggi riconosciuta esclusivamente alla cosiddetta “spesa storica”, della quale il precetto proposto codifica la sostituzione graduale con la metodologia dei cosiddetti “costi *standard*”.

Una osservazione è d’obbligo: si sprecano i consensi sulla definizione letterario-ideologica del costo *standard*, salvo a non conoscere il processo di determinazione di un costo che si pretende giusto!

A ben vedere, il modello individuato è tutto fondato sui costi *standard* ovverosia sul costo ponderato territorialmente messo a disposizione dei bilanci delle Istituzioni - per assicurare, per esempio, ai cittadini un intervento chirurgico piuttosto che un esame diagnostico, una prestazione assistenziale e il corretto funzionamento di una scuola - garante dei relativi servizi e presuntivamente sufficiente a non determinare sprechi ovvero a rendicontare disavanzi di gestione, a carico, nell’eventualità, delle Regioni che se ne renderanno responsabili. Chi

spende di più dovrà, pertanto, procurarsi le risorse aggiuntive, magari attraverso nuovi tributi regionali.

A monte, tali costi *standard* pesati risultano, però, solo enunciati e non minimamente budgettati, anche perché destinati a venire fuori da più o meno difficoltosi procedimenti matematici, fondati su valori cosiddetti medi. Il problema che sorge al riguardo é quello di capire preliminarmente come individuare il riferimento regionale da prendere a campione ovvero, alternativamente, come selettivizzare la tipologia della media e i territori regionali da prendere a riferimento, qualora dovessero essere più di uno. Quanto alla determinazione, non vi è traccia nella delega su come calcolarli: grave il totale rinvio alla politica di un siffatto adempimento (premiante per alcuni sanzionatorio per altri). Così facendo si accumulano tante definizioni ma si evita di spiegare il processo di monetizzazione, ovvero come si arriva alla definizione del prezzo giusto!

In buona sostanza, i parametri per determinare i costi *standard* sono ancora da costruire e, quando ciò avverrà, dovranno tenere conto della dimensione e delle caratteristiche delle popolazioni destinatarie. Dunque, un prezzo giusto per ogni tipologia regionale. Questo determinerà una specie di pluri-partizione di destinatari, una discriminazione che all'apparenza potrebbe apparire, a torto, come concepita in violazione di alcuni principi costituzionali.

*La Perequazione*¹⁸

Essa rappresenta uno dei problemi, forse il primo, da risolvere nel sistema del finanziamento pubblico, perché da esso dipende l'esigibilità dei diritti di cittadinanza sull'intero territorio nazionale. Nei suoi confronti dovrà essere, pertanto, rivolta la maggiore attenzione, soprattutto in Parlamento, considerata la sua diretta ricaduta sulle condizioni essenziali di vita della collettività più povera.

La perequazione, del resto, ha rappresentato da subito l'argomento principale di confronto instauratosi nel Paese, tra costituzionalisti e studiosi della materia, a cominciare dal suo esordio normativo (d.lgs. n. 56/00), continuando per il Ddl licenziato dal governo Prodi, per finire alla proposta Calderoli.

¹⁸ Jorio E., *La perequazione nel ddl delega di attuazione del federalismo fiscale licenziato dal Governo il 3 agosto 2007*, in www.federalismi.it, n. 18/2007.

L'ipotesi esaminata, invero, mitiga alcuni dubbi di costituzionalità mossi all'indirizzo del Ddl condiviso dal trascorso Governo. Prevede tre fondi destinati ad altrettanti destinatari istituzionali: uno per le Regioni, un altro per le Province e un altro ancora per i Comuni.

Il primo, quello a favore delle Regioni, è individuato nell'art. 7, in parziale emulazione di quanto sancito dal comma 3 del novellato art. 119 della Carta. Una emulazione definita parziale perché scompare il riferimento ai "territori" quali destinatari dell'intervento solidaristico. Una differenza sostanziale, quindi, che lascia intravedere una qualche difficoltà anche sotto il profilo dell'esame della conformità costituzionale del più attuale assunto legislativo, atteso il fatto che il legislatore di revisione del 2001, con l'individuazione del territorio, piuttosto che della Regione, sembrava aver compiuto una scelta ben precisa, per certi versi radicale. Una opzione - quella sancita nella Carta - che rintraccia, del resto, la sua ragione di essere nel soddisfare il maggior bisogno economico, quello riscontrabile in termini assoluti, indipendentemente dal grado di gerarchia istituzionale posseduta dall'ente destinatario. Con questo, il legislatore costituzionale ha ritenuto rilevante la circostanza dell'obiettivo bisogno riferito direttamente al territorio beneficiario, da ritenersi prevalente rispetto al *genus* dell'istituzione destinataria della materiale redistribuzione perequativa.

Una perequazione, comunque, quella prevista dallo schema Calderoli, garante del soddisfacimento dei bisogni al 100% riferiti alla sanità, all'assistenza sociale e all'istruzione, nonché al funzionamento della P.a. Un bisogno, quest'ultimo, collaborato con gli altri due fondi da istituire, ai sensi della previsione contenuta nell'art. 11, nel bilancio delle Regioni.

Un obiettivo, questo, cui il progetto normativo perviene non più sulla base della spesa storica, bensì in relazione "ai costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale (esempio Lea), da erogarsi in condizioni di efficienza e appropriatezza". Un meccanismo che interviene, in compensazione, allorché le aliquote dei tributi e le compartecipazioni della singola Regione non coprano il "livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni [...] in almeno una Regione" (non più tre, come nella prima versione, ovvero una/tre/sei, come nella seconda).

Da siffatte premesse, si arguiscono le finalità sostanziali attribuite al fondo perequativo. Esse sono rinvenibili nelle minori capacità fiscali da compensare in relazione ai vincoli posti in essere dalla legislazione attuativa, riferita ai diritti civili e sociali, nonché quella riguardante il necessario funzionamento ordinario di tutte le sedi di governo sub-statale, tanto da garantire l'integrale copertura delle verosimili spese budgettate, relative ai siffatti "servizi" da dover rendere in favore della collettività nazionale.

Organismi di proposta e di verifica

Lo schema Calderoli, nell'ultima versione, consolida le variazioni determinatesi tra la prima e la seconda in riferimento agli organi cosiddetti collaborativo-ausiliari. Mi riferisco alla "Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale", insinuata all'art. 3, e alla "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", di cui all'art. 4 e già codificata nella prima versione del 24 luglio scorso. Alla prima, la proposta Calderoli attribuisce il compito, invero criticato sotto il profilo della costituzionalità da una autorevole dottrina¹⁹, in quanto ritenuta espropriativa dei compiti parlamentari, di definire il contenuto dei successivi decreti attuativi, quelli ai quali si fa esplicito rinvio per la individuazione delle regole e delle condizioni di funzionamento ordinario del federalismo fiscale. Un organismo pariteticamente partecipato dai diversi livelli istituzionali di governo, che cessa la sua esistenza all'adozione del primo dei decreti delegati. Alla seconda, assegna il coordinamento a regime della finanza pubblica, attraverso - tra l'altro - la concorrenza alla definizione degli obiettivi, individuati per comparto; la definizione delle procedure accertative degli eventuali scostamenti dagli obiettivi prefissati; la verifica della loro attuazione e della loro efficacia; le presentazioni di proposte per il corretto utilizzo del fondo perequativo; la verifica, infine, del livello di funzionalità del nuovo ordinamento finanziario delle autonomie territoriali.

Patrimonio delle Regioni e EE.LL.

Una interessante previsione è quella che riguarda l'attribuzione del patrimonio ad ogni livello di governo, commisurato alle dimensioni territoriali dell'ente destinatario, alla sue capacità finanziarie e alle competenze effettivamente svolte. Un modo, questo, per differenziare e responsabilizzare gli enti territoriali anche in riferimento alla manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare, troppo spesso abbandonato a se stesso, e alla loro eventuale ottimale dismissione "produttiva". Un regime tutto rinviato ai futuri decreti legislativi, dai quali, in un momento di austerità per l'economia pubblica, potrebbero venir fuori non pochi problemi per l'autosufficienza finanziaria di alcune Regioni e Comuni italiani

La terza argomentazione (i limiti e i rischi della proposta Calderoli)

Primo fra tutti il concepimento del meccanismo perequativo. Così come previsto, esso ha il compito di definire le differenze sostanziali della capacità fiscale delle singole Regioni

¹⁹ De Mita E., *Ipotesi improprie e confuse*, in *IlSole24 Ore* del 5 settembre 2008, il quale a ragione ritiene che la stessa vada a surrogare impropriamente funzioni che appartengono al Parlamento.

rispetto al c.d. *benchmark* fissato, tenuto conto del fabbisogno corrispondente ai Lep in almeno una Regione. Una affermazione, quest'ultima, che non impedisce che nei decreti delegati vengano riesumate le medie riferibili a più realtà regionali. Dunque, anche un nota di giustificato dubbio a che vengano introdotti parametri discutibili, perché individuati sulla base di scelte strumentali a ridurre l'efficacia della perequazione nelle Regioni povere.

Più precisamente, una volta decisa la capacità fiscale regionale raffrontata con i costi *standard*, lo Stato cede alle Regioni "deboli" una base imponibile pari alla differenza necessaria a compensare le altrettante differenze rilevate. Il tutto in ovvia aggiunta alle compartecipazioni godute e alla erarialità propria, ancorché derivata.

A ben vedere, una *determinazione aleatoria* perché budgettata su almeno una Regione ovvero su una media individuata dalla politica, nel selezionare discrezionalmente "la campionatura regionale". In quanto tale, esposta al rischio di modificare "politicamente" l'entità della perequazione (del *quantum* da compensare), seppur mediata dall'organo di vigilanza, nominato (ahimè) sempre dalla stessa.

Risultato: l'esigibilità dei diritti di cittadinanza fondata su una parità teorica e ipotetica!

Un altro grande limite è rappresentato dalla "Transitorietà", obiettivamente sottovalutata (originariamente 3 anni, divenuti 5 nella seconda versione, accantonando la richiesta della Sicilia che ne pretendeva 10), soprattutto in relazione alle gravi sottostime che la politica sta dimostrando nei confronti del debito trascurato, sia quello accertato che quello occulto.

Solo la sanità rappresenta una voragine ancora da colmare con non meno di 40/50 miliardi di euro di passività pregresse consolidate. Si evita, al riguardo, la perequazione straordinaria, da effettuarsi attraverso l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e interventi speciali, quella particolare "perequazione" ritenuta peraltro possibile anche dalla Consulta con la recente sentenza n. 216 del 2008. Almeno fino a quando non sarà attuato a regime l'art. 119 Cost.

Dunque, non si tiene affatto conto che gli enormi debiti pregressi, sui quali bisognerebbe spendere qualche accurata indagine economico-patrimoniale sono, infatti, incompatibili con l'avvio di qualsivoglia modello di federalismo fiscale.

La condivisione dell'attuale proposta, sprovvista di definitivi impegni sui contenuti dei successivi decreti delegati, comporta notevoli rischi. Per ridurli necessiterebbe :

a) ridurre il più possibile l'elevato ricorso ai decreti delegati. Troppo frequente la loro previsione, persino quella di rinviare ad essi la portata della perequazione "subordinata" per Comuni e Province;

- b) la modifica della politica di bilancio consolidata nel Paese e il sistema contabile, che dovrà essere reso più sensibile al patrimonio e al recepimento del federalismo cosiddetto digitale;
- c) fissare modelli di bilancio uguali per tutta la P.a. e adattamenti statutari per le Regioni. Tutto ciò si renderà necessario a seguito dell'ingresso a regime dei costi *standard* che incideranno sui bilanci, non più garantiti dalla stabilità delle entrate assicurata dalla spesa storica, considerata anche la ingessatura del residuo.

Un altro rischio di non poco conto è rappresentato dalla “tripartizione reale del territorio”. Non esistono negli schemi di Ddl norme finalizzate ad una tale salvaguardia. Si presumono, invero, tre distinti livelli regionali, destinatari di risorse:

- a) uno, rappresentato dal gruppetto delle Regioni cosiddette povere, che diverranno sempre più dipendenti da quelle più ricche fino a quando non raggiungeranno la loro autonomia attraverso il loro “buon governo”;
- b) l'altro, composto dalle Regioni/province di Trento e Bolzano tutelato dalla autonomia speciale che qualcuno vorrebbe, giustamente, eliminare o quantomeno attenuare;
- c) l'ultimo, costituito dal gruppo delle Regioni che diverranno sempre più forti, perché capaci di autodeterminarsi le proprie competenze legislative, in attuazione dell'art. 116 Cost., comma 3), introduttivo delle geometrie variabili.

Dunque, un pericolo di frammentazione del “sistema nazione” al quale bisogna trovare un immediato e praticabile rimedio.



IL FEDERALISMO FISCALE ALLE PORTE: OPPORTUNITÀ E PROBLEMATICHE

di

Giulio M. Salerno

(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università di Macerata)

24 settembre 2008

1. Molti segnali sembrano confermare che la definizione della normativa legislativa di attuazione dell'art. 119 Cost., da lungo tempo attesa al fine di dare pieno ed effettivo significato al decentramento degli assetti pubblici delineato con la riforma del 2001, sia ormai avviata ad una fase decisiva. Lo stesso clima politico ed istituzionale appare favorevole al raggiungimento del necessario accordo attorno allo schema di disegno di legge di delegazione approntato dal Governo, ed in specie dal Ministro Calderoni, e giunto dalla prima versione presentata a fine luglio a quella da ultimo approvata in via preliminare nel Consiglio dei ministri dell'11 settembre. Come noto, proprio in questi giorni si è in attesa del parere definitivo della Conferenza Unificata su un nuovo testo risultante da alcune proposte di modifica avanzate dalle autonomie territoriali; a ciò dovrebbe seguire l'approvazione definitiva in sede governativa e si aprirebbe quindi la fase di discussione parlamentare ove il d.d.l. sarebbe un collegato alla prossima legge finanziaria, disponendo quindi di una corsia preferenziale. In senso favorevole al determinarsi degli avvenimenti, tra l'altro, hanno sinora giuocato e potrebbero continuare ad operare non pochi concomitanti fattori. Innanzitutto, va segnalato che il progetto governativo ha incorporato sin dall'inizio una buona parte delle linee di indirizzo definite sia nel testo presentato sul medesimo oggetto dal precedente esecutivo sia nelle indicazioni prospettate in vario modo dalle rappresentanze delle istanze territoriali, facendo così tesoro delle molteplici proposte già sul campo. In breve, più che verso un progetto del tutto nuovo, lo sforzo si è concentrato nella ricerca della sintesi per quanto più

possibile “armonica” e sostenibile delle molteplici posizioni ormai chiaramente manifestatesi dalle varie parti interessate.

In particolare, il testo si segnala perché esso accoglie un’impostazione – accettata in pratica unanimemente dalle stesse Regioni – che è del tutto innovativa in ordine alla definizione dell’ammontare delle risorse finanziarie destinate alle Regioni in coincidenza con il venire meno dei trasferimenti statali, ed al funzionamento del fondo di perequazione previsto dal terzo comma dell’art. 119 Cost.. Infatti, al posto dell’applicazione del criterio della spesa storica – applicazione che di per sé non consente di far venir meno sprechi ed inefficienze nelle amministrazioni pubbliche decentrate e che comunque non promuove atteggiamenti e politiche più responsabili ed efficienti -, ed al ricorso di criteri predeterminati per la distribuzione del fondo perequativo tra le Regioni stesse (come, ad esempio, si è disposto per il fondo sanitario mediante il d.lgs. n. 56 del 2000), si prevede il ricorso a due distinti meccanismi a seconda che si tratti o meno di competenze regionali connesse a materie per le quali la legge statale stabilisce livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell’art. 177, comma 2, lett. m). Qualora si tratti di spese riconducibili a tali vincoli legislativi, ed in specie nelle materie espressamente indicate dal d.d.l. e cioè la sanità, l’assistenza (ovvero le politiche sociali) e l’istruzione (materia che presumibilmente ricomprende anche il settore dell’istruzione e formazione professionale, sia perché così risulta esplicitamente dalla formula impiegata a tal proposito nel terzo comma dell’art. 117 Cost., sia in quanto anche tale sotto-settore del sistema nazionale dell’istruzione è soggetto al vincolo rappresentato dai LEP dettati, per l’appunto, in tema di istruzione), le spese sono determinate secondo il metodo dei costi standard associati ai predetti livelli essenziali “da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale” (così nell’art. 6, comma 1, lett. b). In modo analogo, ma non del tutto identico, si opera anche per il settore del trasporto pubblico locale, per il cui ammontare del finanziamento si tiene conto “della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard” (art. 6, comma 1, lett. c). Per le tutte le predette spese il finanziamento del relativo ammontare, calcolato secondo la metodologia dei costi standard, avviene con il gettito di tributi regionali individuati secondo il principio di correlazione, con le compartecipazioni regionali all’IRPEF ed all’IVA e con quote del fondo perequativo (ed in via transitoria con il gettito dell’IRAP), in modo da assicurare a ciascuna Regione il finanziamento integrale di tali spese. Le aliquote di compartecipazione, in particolare, sono determinate in modo da assicurare ad almeno una Regione l’integrale finanziamento, mentre le altre ricorreranno all’accesso a quote del fondo perequativo. Viceversa, per tutte le altre spese, il finanziamento si ottiene mediante il gettito

dei tributi propri regionali e con le quote del fondo perequativo. In particolare, poi, per queste spese l'importo complessivo dei trasferimenti statali è sostituito dal gettito di un'addizionale regionale all'IRPEF. Circa il fondo perequativo, poi, esso sarà alimentato dalla compartecipazione regionale all'IVA che è prevista per le spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni, e dall'addizionale regionale all'IRPEF che è prevista per le altre spese. Tale fondo finanzia, senza vincolo di destinazione, quanto necessario per assicurare a tutte le Regioni la copertura delle spese relative ai livelli essenziali, calcolate secondo i predetti costi standard, rispetto al gettito che le Regioni medesime otterranno con i tributi dedicati a tali spese, in modo da assicurare "l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni"; e finanzia quanto necessario per assicurare la copertura delle altre spese a favore di quelle Regioni che risulteranno con minore capacità fiscale (quelle cioè il cui gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante; cfr. art. 7, comma 1, lett. e, n. 2). In sostanza, in relazione alle spese non collegate ai livelli essenziali, il fondo è alimentato dal gettito dell'addizionale prodottosi nelle altre Regioni che hanno maggiore capacità fiscale per abitante, e dunque la perequazione può definirsi orizzontale e non verticale.

Circa il sistema della finanza locale, anche in questo caso si prevede, in via generale, il superamento del criterio della spesa storica, metodo che, come noto, ha spesso comportato la necessità di ripianamenti a piè di lista dei *deficit* accumulati da amministrazioni locali non rispettose non soltanto delle previsioni di spesa in relazione alle disponibilità (e, dunque, in buona parte, ai trasferimenti statali attesi), ma anche dei limiti apposti in sede di patto di stabilità interno. In sintesi, nel d.d.l. si prevede che l'autonomia impositiva degli enti locali possa discendere – e conseguentemente attuarsi secondo una pluralità di specifiche modalità anche collegate a particolari scopi ed obiettivi - sia dalla legge statale che da quella regionale, e che le spese per le funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p. (ed eventualmente anche per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che sono implicate da tali funzioni) avvenga in base al fabbisogno standard e sia assicurato mediante tributi propri, compartecipazioni ai tributi erariali e regionali, e da un ulteriore ed apposito fondo perequativo. Presso ciascuna Regione, da questo punto di vista, si attiveranno due fondi perequativi – uno per i Comuni ed uno per le Province – che saranno alimentati dallo Stato, ma tuttavia ripartiti tra gli enti locali dalle Regioni stesse secondo alcuni indicatori (indicatore di fabbisogno finanziario e indicatore di fabbisogno di infrastrutture) calcolati secondo complesse metodologie (v. art. 11) e definiti dalla legge statale, seppure modificabili, entro certi limiti e con particolari procedure, dalle Regioni. Sono poi previsti meccanismi premiali e

sanzionatori nei confronti degli enti locali rispettivamente virtuosi ed inadempimenti, e le sanzioni potrebbero giungere sino al cd. “fallimento politico” degli amministratori locali, cioè alla dichiarazione di ineleggibilità di coloro che hanno condotto l’ente allo stato di dissesto finanziario (cfr. art. 15, comma 1, lett. c). Sono poi previste ulteriori disposizioni, di cui qui per brevità non si può dar conto, circa il finanziamento sia delle istituende Città metropolitane che di Roma Capitale, in relazione agli interventi speciali di cui al quinto comma dell’art. 119 Cost., ed infine in ordine al patrimonio delle Regioni e degli enti locali.

Più in generale, la riforma si ispira al principio secondo cui all’accresciuta autonomia di entrata delle amministrazioni decentralizzate – ed al venir meno del sistema della finanza decentralizzata ovvero prevalentemente fondata sui trasferimenti erariali – dovrebbe per un verso conseguire la maggiore responsabilità innanzi al cittadino elettore circa le spese effettuate da tali enti, per altro verso accrescersi la libertà di azione politica delle autonomie territoriali nell’esercizio delle competenze loro attribuite sulla base del dettato costituzionale. In tal senso, dovrebbe così accrescersi – qualora siano effettivamente rispettati i principi di trasparenza e, come si dice, di “tracciabilità” dei bilanci pubblici degli enti territoriali – la possibilità di un più efficace controllo dell’opinione pubblica nei confronti delle amministrazioni al contempo inefficienti e fiscalmente esose. Inoltre, si prevede che alla più ampia autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali dovrebbe conseguire la “riduzione delle imposizioni fiscali statali” e la “corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali” (cfr. art. 2, comma 2, lett. u), in modo che finalmente all’ampliarsi dell’esercizio delle competenze decentralizzate non corrisponda, come sinora è avvenuto, il mantenimento dei corrispondenti apparati centrali o addirittura la loro estensione. Tutto ciò dimostra, a ben vedere, che il federalismo fiscale – che, come noto, costituisce la traduzione di una formula anglosassone che in vero si riferisce ad entrambi i versanti dell’attività finanziaria pubblica – dovrebbe incidere in senso innovativo non soltanto sui modi di espletamento delle attività impositive, ma anche sulle forme organizzative e sulle modalità funzionali di esercizio dell’intero complesso delle istituzioni pubbliche nazionali. Per di più nel d.d.l. di delega si afferma, tra l’altro, la necessità che i tributi locali siano disciplinati in modo da “consentire una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale” (art. 2, comma 2, lett. v), così richiamando un rilevante principio costituzionale attinente allo svolgimento delle funzioni di interesse generale da parte dei privati cittadini, singoli e associati (v. art. 118, ultimo comma, Cost.). Tuttavia, può rilevarsi che non si fa cenno alcuno circa la necessità di delineare il sistema dell’imposizione fiscale decentralizzata in conformità ad altre istanze parimenti protette e valorizzate dalla Costituzione, quali, ad esempio, la famiglia,

un istituto che, come è noto, non è affatto favorito dalla vigente legislazione fiscale – come invece dovrebbe essere in conformità al dettato costituzionale che impone alla Repubblica tutta di agevolare proprio “con misure economiche e altre provvidenze” la formazione della famiglia e l’adempimento dei relativi compiti, con particolare riferimento alle famiglie numerose” (v. art. 31, comma 1, Cost.) -, bensì sostanzialmente svantaggiato.

2. D’altro canto, il processo di redazione e di progressivo affinamento del testo del d.d.l., nelle successive versioni che si sono succedute in breve tempo da luglio a settembre dell’anno in corso, anziché svolgersi sempre nel senso della sedimentazione delle soluzioni che hanno via via ricevuto il più ampio consenso tra i numerosi soggetti coinvolti, si è talora sviluppato secondo la logica dell’alleggerimento dei punti di maggior contrasto, soprattutto allorché le questioni sono diventate oggetto di più accesa controversia sulla stampa ed innanzi all’opinione pubblica; in altre occasioni, invece, si è proceduto all’incorporazione, anche in senso derogatorio rispetto ai principi di sistema indicati nello stesso d.d.l. di delega, delle proposte provenienti dalle istanze di particolare peso territoriale o politico. Si pensi, come esempio paradigmatico della tecnica di alleggerimento, al dibattito sorto in seguito alla soppressione dell’I.C.I sulla prima abitazione ed alle polemiche giornalistiche derivanti dalla presunta sostituzione di tale imposta proprio con un’apposita disposizione del l d.d.l. in questione ed in particolare mediante un’ipotetica “*service tax*” di spettanza comunale. Alla *querelle*, al momento, dà risposta l’attuale formulazione dell’art. 10, comma 1, lett. c, là ove si ipotizza un non meglio precisato “paniere di tributi propri (...) con garanzia di un’adeguata flessibilità”. Viceversa, come esempio della tecnica derogatoria, va segnalata la disciplina attinente alla Regioni a statuto speciale (v. l’art. 20). Da un lato si prevede l’importante principio del concorso di tali Regioni al “conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà (...) nonché all’assolvimento degli obblighi posti dagli obblighi posti dall’ordinamento comunitario”, nonché l’adesione al “principio del superamento del criterio della spesa storica” (v. art. 20, comma 1). Dall’altro lato, invece, si rimette alla successive adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali – che pertanto dovranno tenere adeguatamente conto della specifica specialità regionale - sia il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali (e provinciali) in materia finanziaria, sia la definizione degli stessi principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa di tali Regioni in materia tributaria. Sicché, in definitiva, può dirsi che risulti prefigurata una pluralità di distinti complessi – operanti diversamente per ciascuna delle Regioni a statuto speciale - di principi di

coordinamento di finanza pubblica rispetto a quelli vigenti per le tutte altre Regioni. Se questo appare in qualche misura coerente con l'impostazione seguita dalla Corte costituzionale in una recente sentenza (si veda la sentenza n. 102 del 2008 ove si distinguono i principi del sistema tributario, che sarebbero inderogabili dalle specialità regionali, dai principi di coordinamento della finanza pubblica, che invece sarebbero derogabili in sede legislativa), non si può non segnalare il possibile verificarsi di problemi di compatibilità tra tali sistemi differenziati di finanza pubblica – per di più talora operanti in ambiti territoriali assai limitati – ed il regime generale dettato in attuazione dell'art. 119 Cost., con ricadute negative e difficilmente giustificabili sul pari trattamento dei cittadini, sulla circolazione di persone e cose, ed in definitiva sul libero svolgimento delle attività economiche e dunque sul regime di libera concorrenza. A nostro avviso, proprio perchè negli statuti speciali manca un'esplicita deroga rispetto alla disciplina costituzionale relativa al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e che è sopravvenuta con la riforma del 2001, non dovrebbe ammettersi la deviazione dai principi fondamentali di coordinamento che sono stabiliti dalla legge statale in attuazione del predetto art. 119 della Costituzione. Tra l'altro, non può non segnalarsi la disposizione relativa alle “accise sugli oli minerali in proporzione ai volumi raffinati sul territorio” (inserita nel secondo capoverso del secondo comma dell'articolo da ultimo citato), previsione che, seppure motivata da ragioni politicamente non disprezzabili, si distanzia in modo piuttosto consistente dal principio di territorialità dell'imposizione che è espresso in via generale dall'art. 2, comma 2, lett. z).

Del resto, va sottolineato che sin dall'inizio il progetto governativo è stato presentato non come un testo “bloccato”, e dunque destinato ad aprire scontri e lacerazioni non facilmente componibili, ma come una bozza aperta al dibattito ed al confronto costruttivo - ovvero *bipartisan*, secondo una terminologia alla moda - con gli altri attori politici ed istituzionali, in particolar modo sia all'interno dello stesso schieramento di maggioranza, sia nei confronti con i soggetti rappresentativi delle autonomie territoriali. Nei riguardi delle forze parlamentari di opposizione, poi, la situazione è apparsa facilitata non solo dalla posizione di relativa debolezza in cui esse hanno operato in questa fase iniziale della legislatura, ma anche dall'ancora irrisolta condizione di incertezza presente all'interno delle stesse opposizioni tra chi si è mostrato propenso ad affrontare il confronto sulle riforme, e chi invece ha preferito il ricorso ad atteggiamenti più radicali. Infine, il fatto che la congiuntura economico-finanziaria del Paese – pure considerate le gravi vicende internazionali a tutti note – abbia condotto all'approvazione di una manovra finanziaria di carattere triennale ed alla conseguente definizione di un quadro di obiettivi macroeconomici tendenzialmente stabili

anche nel medio termine, ha sinora consentito di ragionare con una qualche maggiore tranquillità sulle riforme di carattere ordinamentale. In questo quadro, a ben riflettere, le parole recentemente pronunciate dal Capo dello Stato durante un suo intervento pubblico a Venezia, e volte proprio a sottolineare l'opportunità, se non addirittura l'auspicio, di giungere in breve tempo all'approvazione della legge di attuazione dell'art. 119 Cost., hanno presumibilmente chiuso il cerchio.

3. Se queste sono le premesse di contesto, non possono non segnalarsi, tuttavia, le problematiche ancora all'orizzonte. In primo luogo, appare evidente che l'approvazione del testo del d.d.l. di delega sarebbe indebolita dal venir meno del sostanziale consenso da parte dei soggetti rappresentativi delle autonomie territoriali nella fase di concreta predisposizione dei decreti legislativi di attuazione e nella successiva fase transitoria di implementazione delle relative discipline. Chi ha partecipato alla defatigante esperienza dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale, istituita due legislature or sono, ricorda gli estenuanti dibattiti "tra sordi" che hanno caratterizzato le discussioni svolte in quella sede. Pur dovendosi rimarcare il meritorio risultato di sintesi e di studio che ha infine sanzionato la conclusione dei lavori dell'Alta Commissione, l'esperienza insegna che, per il successo complessivo di un'operazione così complessa ed articolata, debba esservi non soltanto l'indispensabile coesione tra le forze di maggioranza e l'auspicabile accordo delle principali forze di opposizione, ma anche il benessere delle autonomie territoriali – o comunque dei soggetti che le rappresentano o che ne costituiscono i principali punti di riferimento a livello nazionale – sul contenuto di provvedimenti normativi in cui dovrà tradursi la concreta attuazione del federalismo fiscale. Dunque, è necessario che permanga, e non risulti di mera facciata, la volontà comune di procedere sulla strada segnata all'avvio dall'approvazione della legge di delegazione. A questo proposito, è possibile rilevare che non sembrano irrisolvibili le obiezioni da ultimo formulate dalle autonomie territoriali – seppure appaiono più articolate e consistenti le obiezioni sollevate dalla rappresentanza dei Comuni – nei confronti di alcuni degli aspetti dell'ultimo schema di d.d.l. Ma, nello stesso tempo, è ragionevole presumere che questioni assai più ardue potranno determinarsi nell'ambito della "Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale", Commissione da istituirsi subito dopo l'approvazione della legge di delega e che non va confusa con la "Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica" che dovrebbe poi operare a regime, cioè una volta approvati i d.d.l. di attuazione della deleghe contenute nel d.d.l..

Alla predetta Commissione paritetica, in base all'art. 3 del progetto di d.d.l. delega, dovrebbe essere attribuito il compito di "acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi" in cui si esplicherà la riforma del sistema finanziario della Repubblica. Tale Commissione, come indica del resto la sua stessa denominazione, sarebbe composta – secondo quanto risulta dallo schema di d.d.l. approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 11 settembre - da "un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo ai sensi dell'art. 114 Cost.". Ma non vi è chi non veda che, anche tenendo conto dell'omessa istituzione delle Città metropolitane, la predetta formulazione implica che nell'ambito del predetto organismo e dunque nello svolgimento della predetta attività ausiliaria i rappresentanti dello Stato sarebbero in netta minoranza, smentendosi così la presunta natura "paritetica" dell'organo collegiale. Una modifica che restituisca pari dignità alla componente tecnica operante in rappresentanza delle istituzioni centrali – rispetto a quelle di provenienza decentrata – appare dunque indispensabile.

4. Inoltre, andrebbe segnalato che il compito essenzialmente tecnico della Commissione paritetica in questione non dovrebbe comunque esautorare la successiva possibilità di intervento da parte del Parlamento sul testo dei decreti legislativi, al fine di ricondurre nella corretta logica della vigente forma di governo la predisposizione di atti normativi così rilevanti come quelli connessi alla precisazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario della Repubblica, principi che, in vero, risultano in buona parte soltanto abbozzati nei principi e criteri direttivi presenti nello schema del d.d.l. governativo attualmente conosciuto. Quest'ultimo appare nel complesso un testo a maglie larghe, che avrebbe bisogno di un'opera di ulteriore chiarimento su alcuni aspetti di non scarso rilievo. Ad esempio, non appare del tutto percepibile il rapporto che dovrebbe sussistere tra le fonti gerarchicamente pariordinate – ovvero la legge statale e le leggi regionali - che potranno contemporaneamente intervenire per disciplinare il sistema di tributi che comporranno la finanza locale (si veda, a tal proposito, la panoplia di fonti legislative che possono definire le molteplici forme impositive previste dall'art. 10 in tema di finanza degli enti locali). Parimenti risulta ancora da perfezionare la disposizione che detta il fondamentale limite di principio connesso al divieto di doppia imposizione (v. art. 2, comma 2, lett. e). Se inteso alla lettera, almeno secondo la formulazione attualmente disponibile che si riferisce alla "base imponibile", l'autonomia impositiva regionale - ovvero, più in generale, decentrata - risulterebbe assai delimitata rispetto alle vigenti tipologie di imposte erariali ed alle numerose "basi imponibili" cui queste fanno attualmente riferimento nelle relative fattispecie

impositive, che, almeno per quanto è dato sapere, non dovrebbero radicalmente mutare. Del resto, in sede di approvazione parlamentare del d.d.l. di delega potrebbe anche porsi il problema della costituzionalità dell'impostazione secondo cui, come sopra accennato in sintesi, la perequazione a favore delle Regioni connessa alla minore capacità fiscale per abitante si applica essenzialmente alle spese relative alle funzioni non associate a livelli essenziali delle prestazioni (v. art. 6, comma 1, lett. h). Una tale delimitazione non appare presente nella lettera dell'art. 119, comma 4 della Costituzione (che riconduce la perequazione al finanziamento integrale di tutte le funzioni attribuite agli enti territoriali), seppure possa esserne considerata una modalità attuale non irragionevole sia considerato che viene assicurata la posizione di parità tra le Regioni, sia tenuto conto che l'applicazione dell'impostazione in oggetto non inciderebbe sul principio di eguaglianza tra i cittadini in ordine al finanziamento di prestazioni per le quali la legge statale prevede livelli essenziali ed uniformi sull'intero territorio, sia infine rispetto all'impianto complessivo del nuovo sistema di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ed in specie se si considera il principio di "responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo" (art. 2, comma 2, lett. a). Così, potrebbe essere preso in considerazione anche il dubbio inerente alla definizione soltanto "in negativo" delle fattispecie impositive su cui potrebbe liberamente svolgersi l'autonomia legislativa regionale in tema di istituzione di "tributi propri". Là dove, infatti, adesso si dispone che le Regioni potranno istituire con legge tali tributi "in relazione alle base imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale" (v. art. 5, comma 1, lett. b, punto 3), non senza qualche fondamento potrebbe rilevarsi che la delega legislativa risulterebbe in larga misura imprecisata in un suo fondamentale aspetto contenutistico ai sensi dell'art. 76 Cost.

5. Da un punto di vista più generale, il modello indicato dal predetto d.d.l. di delega per l'apprestamento di una riforma così incisiva dell'intero assetto dell'ordinamento repubblicano richiede che la stabilità di governo e la certezza dei profili finanziari coinvolti si mantengano per un periodo piuttosto lungo. Si pensi, a tal proposito, che non irragionevolmente è prevista una fase transitoria temporalmente piuttosto ampia, in particolare per la definizione dei criteri di determinazione delle quote del fondo perequativo regionale, per la precisazione del "contenuto finanziario" dei livelli essenziali e per il loro utilizzo in relazione alle connesse materie di competenza regionale ("mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile", v. art. 17, comma 1, lett. b), e per il finanziamento delle altre materie di competenza sono previsti cinque anni per passare dal criterio della spesa storica a quello collegato alla capacità fiscale per abitante (v. art. 17,

comma 1, lett. c). A tal proposito, appare evidente che l'allungamento dei termini inizialmente previsti (dai sei mesi indicati nella versione di fine luglio ai ventiquattro mesi posti nella versione di metà settembre) per l'adozione dei decreti legislativi costituisce la presa d'atto delle difficoltà che senza dubbio potranno incontrarsi nel momento in cui si dovranno dirimere questioni tecniche, finanziarie, tributarie e politiche di non facile soluzione (si pensi soltanto alla definizione dei costi standard nei tre settori – sanità, istruzione e assistenza - connessi ai livelli essenziali delle prestazioni, in base all'art. 6, comma 1, lett. b) tra le diverse posizioni ed interpretazioni che potranno emergere. Tuttavia, non può nascondersi che un eccessivo allungamento dei tempi di redazione dei decreti legislativi finirebbe per scontare in misura assai più significativa le externalità negative, ed in un certo senso per amplificare di riflesso soprattutto le difficoltà presenti nel contesto politico-istituzionale. Certo, proprio per questa ragione è presumibile che il testo del d.d.l. delega, proprio per evitare l'immediato prodursi di posizioni rigidamente contrarie, abbia consapevolmente evitato di provvedere direttamente alla specificazione di alcuni rilevanti punti del futuro assetto dell'ordinamento finanziario della Repubblica. Così, ad esempio, in materia di finanza regionale, l'art. 5, comma 3, ammette che i tributi regionali possano avere per oggetti i consumi, il patrimonio, l'attività di produzione (ovvero di impresa), e più in generale il reddito delle persone fisiche e di quelle giuridiche. Così, è evidente, non si fornisce in via iniziale alcuna specifica indicazione su un punto particolarmente delicato, e si rimette integralmente ai futuri decreti legislativi la scelta sulla specifica tipologia dei tributi regionali. Tra l'altro, l'adozione di tali decreti è subordinata all'intesa in sede di Conferenza Unificata. In definitiva, anche sulla base delle competenze attribuite alla Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica – cui spetterebbe, in sostanza, un ruolo di sorveglianza multilaterale sul funzionamento della riforma in oggetto - l'assetto del sistema tributario e della finanza pubblica della Repubblica dovrebbe così essere il risultato non tanto della legge dello Stato che ne fissa i principi fondamentali e delle conseguenti leggi regionali (trattandosi di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.), quanto dal conclusivo prodursi della volontà concorde dello Stato e degli enti territoriali. Si comprende bene, allora, perché anche gli enti territoriali che manifestano talune opposizioni su singoli punti della riforma, non sembrano poi particolarmente restii dal lasciarsi sfuggire un'occasione così ghiotta per concorrere a definire un tassello fondamentale dell'intero assetto dei poteri pubblici.



**Gruppo di studio
Federalismo fiscale**

(Coord.: FRANCO BASSANINI e GIORGIO MACCIOTTA)

Sulla incostituzionalità del d.d.l. governativo di attuazione del c.d. federalismo fiscale

a cura di Anna Ancillotti, Antonio Brancasi e Patrizia Ragazzini - 17 settembre 2008

Il modello di finanza regionale e locale delineato dalla Costituzione è estremamente semplice. I tributi e le entrate propri di ciascun ente, assieme alle compartecipazioni spettanti sul gettito di tributi erariali ed alle quote di fondo perequativo ad esso eventualmente conferite nel caso si tratti di ente con minore capacità fiscale per abitante, devono consentire l'integrale finanziamento di tutte funzioni attribuite al medesimo ente. E' poi evidente che questa elementare prescrizione presenta una serie di implicazioni: il gettito dei tributi propri da prendere in considerazione è determinato applicando una aliquota standard e senza tener conto delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria dell'ente; inoltre, questa aliquota standard, così come la quota effettiva di compartecipazione ai tributi erariali, non può essere differenziata per assicurare la perequazione fiscale tra gli enti del medesimo livello istituzionale, perché altrimenti non vi sarebbe più bisogno del fondo perequativo previsto dalla norma costituzionale; ancora, l'adeguatezza delle risorse è garantita in egual misura sia alle Regioni che agli EE.LL; infine, al diverso tipo di funzioni esercitate da ciascun ente non si accompagna un differente livello di garanzia circa l'adeguatezza delle risorse necessarie ad esercitarle.

Il d.d.l. di delega in materia di federalismo fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 settembre 2008, non contiene, per certi aspetti, criteri direttivi sufficientemente precisi in grado di delineare le linee portanti del sistema di finanziamento e, per le parti in cui invece riesce ad essere sufficientemente preciso, definisce un modello che non corrisponde affatto a quello costituzionale. Ed infatti, pur limitando il confronto agli elementi essenziali del modello costituzionale e pur prescindendo dalle ulteriori implicazioni ricavabili dalla disciplina costituzionale, bisogna constatare che il d.d.l. non riesce a vincolare sufficientemente l'esercizio della delega e che, quanto riesce a farlo, non fornisce garanzie quantitative a che l'esercizio della delega assicuri a ciascun ente, ed all'insieme degli enti del medesimo livello istituzionale, risorse corrispondenti al costo delle funzioni.

Per poter giustificare queste affermazioni è necessario preliminarmente dar conto della struttura complessiva del d.d.l. Questo articola la propria disciplina in relazione al tipo di funzioni che le risorse riconosciute agli enti sono preposte a finanziare e giunge a delineare, in relazione a funzioni di tipo diverso, sistemi abbastanza differenti. Il criterio utilizzato per la scomposizione delle funzioni è quello relativo alla competenza ed i sistemi di finanziamento, definiti in maniera sufficientemente precisa, sono due: l'uno riguarda le funzioni relative alle materie di potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni (artt. 6, 7 e 8); l'altro attiene alle funzioni già esercitate dagli EE.LL alla data di entrata in vigore della legge (art 11). Evidentemente, siccome a fronte di qualsiasi funzione svolta attualmente dagli EE.LL ricorre potestà legislativa di un superiore livello di governo e siccome in gran parte questo livello di governo è quello regionale, la disciplina del finanziamento delle funzioni relative alle materie di potestà legislativa regionale non può riguardare la parte di tali funzioni che siano già attualmente esercitate dagli EE.LL.

Il finanziamento delle Regioni, relativamente alle funzioni riguardanti le materie di loro potestà legislativa, è disciplinato in modo diverso a seconda si tratti delle funzioni necessarie ad apprestare i livelli essenziali delle prestazioni [quelli stabiliti dallo Stato ai sensi dell'art 117, comma 2, lett. m)] oppure si tratti delle restanti funzioni.

In ordine alle prime, è previsto che alle Regioni siano riconosciuti tributi ad aliquota e base imponibile standard ed uniformi nonché compartecipazioni all'IRPEF ed all'IVA [art 6, comma, lett. d)] ed è precisato che l'aliquota di questi tributi e le quote di queste compartecipazioni vanno determinate in modo che la Regione con la maggiore capacità fiscale sia in grado di ricavarne un gettito potenziale corrispondente al costo standard di tali funzioni [art 6, comma 1, lett. g)]; per le restanti Regioni, quelle con minore capacità fiscale, è poi stabilita l'attribuzione a ciascuna di esse di una quota del fondo perequativo corrispondente alla differenza tra il costo delle funzioni in questione, da un lato, ed il gettito delle compartecipazioni e dei tributi propri destinati a finanziarle, dall'altro [art 7, lett. c) nb. 1 e lett. d)]. Si tratta di un sistema che certamente, almeno in termini statici, corrisponde al modello costituzionale; le criticità riguardano semmai il funzionamento dinamico del sistema. Infatti, la quota di fondo perequativo spettante a ciascuna Regione è commisurata alla differenza tra due grandezze, una sola delle quali (il gettito dei tributi propri) è suscettibile, in varia misura, di adeguarsi automaticamente all'incremento del PIL e del livello dei prezzi, mentre l'altra grandezza (il costo standardizzato delle funzioni) non presenta analoga caratteristica, per cui, senza un meccanismo di aggiornamento automatico, le risorse assegnate a ciascuna Regione sul fondo perequativo sono destinate a ridursi in termini non soltanto reali ma addirittura monetari: a fronte di questo possibile esito il d.d.l. si limita a prescrivere una periodica verifica di congruità della copertura del fabbisogno relativo alle funzioni in questione [art 8, lett. d)].

Completamente diverso è il giudizio da dare in ordine al sistema di finanziamento delle restanti funzioni relative alle materie sulle quali si esercita la potestà legislativa regionale. Per quanto vi siano, nel d.d.l., disposizioni che potrebbero essere interpretate nel senso della necessità di assicurare anche per queste funzioni risorse sufficienti al loro esercizio [si veda l'art 5, comma 1, lett. a)], si tratta tuttavia di disposizioni abbastanza generiche, destinate a recedere di fronte alla specifica disciplina stabilita al riguardo. Per il finanziamento di queste funzioni il d.d.l. riconosce alle Regioni una addizionale IRPEF, la cui aliquota deve essere stabilita in misura tale da fornire un gettito su base nazionale corrispondente all'importo complessivo dei trasferimenti attualmente disposti dallo Stato per finanziare le funzioni in questione [art 6, lett. h)]; inoltre, a favore delle Regioni che, a causa della loro minore capacità fiscale, non sono in grado di ricavare dall'addizionale un gettito corrispondente ai trasferimenti attualmente ricevuti dallo Stato per tali funzioni è previsto l'apporto del fondo perequativo, il quale non deve però coprire bensì semplicemente ridurre le differenze di gettito senza alterarne l'ordine [art 7 lett. b) ed e) n.2)]. Questo sistema appare per più profili contrario al modello costituzionale.

- a) Siccome non esistono attualmente trasferimenti finanziari dello Stato appositamente destinati a finanziare queste funzioni e siccome non vi è alcun nesso tra gli attuali trasferimenti dello Stato e quanto necessario all'esercizio di queste funzioni, manca completamente un preciso termine di riferimento su cui commisurare l'addizionale IRPEF. Siccome poi una parte consistente di queste funzioni non è attualmente finanziata dai trasferimenti statali bensì dalle entrate tributarie regionali, bisogna ritenere che lo stesso d.d.l. immagini che al finanziamento di queste funzioni siano destinate risorse ulteriori al gettito dell'addizionale IRPEF: il fatto è che nessun indicazione quantitativa è fornita in ordine a queste risorse ulteriori; il d.d.l. non le collega al costo (storico o standardizzato che sia) delle funzioni, contrariamente a quanto richiesto dall'art 119, comma 4. Né varrebbe obiettare (come sembra sostenere la relazione al d.d.l.) che il costo di una funzione può essere calcolato esclusivamente qualora la stessa sia disciplinata mediante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni: si dimenticherebbe, infatti, che, in tutte le precedenti

vicende di trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, un calcolo del genere è stato effettuato a prescindere dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

- b) Queste risorse ulteriori sembrano dover derivare dai tributi propri, in ordine ai quali il d.d.l. non fornisce alcuna indicazione quantitativa di aliquota standard ed omogenea su base nazionale ed anzi lascia intendere che un gettito sufficiente a finanziare le funzioni in esame gli enti lo possono ricavare da quella “flessibilità fiscale” che consente loro di espandere la pressione fiscale [art 2, comma 2, lett. p)]: in questo modo però, per ottenere la medesima entità di risorse ulteriori, gli enti con minore capacità fiscale sono costretti ad aumentare la pressione fiscale in misura ben maggiore di quanto debbano farlo gli enti del medesimo livello istituzionale con maggiore capacità fiscale; e, d'altra parte, non è neppure pensabile che inconvenienti del genere siano corretti dal fondo perequativo, perché la perequazione fiscale, per quanto debba essere certamente integrale (ai sensi dell'art 119, comma 4), rimane pur sempre circoscritta al gettito delle aliquote standard e non copre anche le autonome decisioni degli enti di aumentare tali aliquote.
- c) L'aliquota dell'addizionale IRPEF, per il modo in cui deve essere determinata, va commisurata alla capacità fiscale nazionale, con l'inevitabile conseguenza che le Regioni con maggiore capacità fiscale ritrarranno da questo cespite un gettito superiore ai trasferimenti finanziari attualmente ricevuti dallo Stato, mentre gli enti con minore capacità fiscale non riusciranno ad eguagliare tali trasferimenti.
- d) Una perequazione limitata a ridurre, invece che ad eliminare, le differenze di gettito, e che mantenga l'ordine di chi ricava di più, contrasta con l'art 119, comma 4, che prevede una perequazione integrale per quanto, come si è detto, parziale, cioè limitata alle sole aliquote standard commisurate al costo delle funzioni.
- e) Infine, sono contrarie alla Costituzione sia la previsione di sistemi differenti di finanziamento delle funzioni, rispettivamente per quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni restanti, sia la circostanza che soltanto il primo dei due sistemi è in grado di fornire qualche garanzia alle Regioni: l'art 119 non effettua alcuna differenza tra il tipo di funzioni ed al comma 4 prevede l'integrale finanziamento di tutte le funzioni, senza esclusione di alcuna, mediante tributi e entrate propri, compartecipazioni e quote del fondo perequativo.

Il sistema di finanziamento delle funzioni già attualmente svolte dagli EE.LL è in parte simile a quello previsto per le Regioni e presenta anch'esso elementi di contrasto con il modello costituzionale.

Anche in questo caso il finanziamento delle funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni, oltre che il finanziamento delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, è disciplinato in maniera distinta. La norma del d.d.l si limita però a prescrivere un finanziamento “in base ai fabbisogni standard” e mediante tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo [art 9, comma 1, lett. b)]: si tratta quindi di indicazioni estremamente sommarie, che però sembrano voler richiamare quelle, ben più precise, stabili, a proposito delle Regioni, per le funzioni concernenti i livelli essenziali di prestazioni.

Relativamente al finanziamento delle restanti funzioni attualmente esercitate dagli EE.LL, il d.d.l. prevede un sistema molto simile a quello già descritto a proposito delle funzioni regionali non riconducibili ai livelli essenziali. La principale differenza è che l'importo complessivo dei trasferimenti finanziari attualmente disposti dallo Stato a favore degli EE.LL, invece di essere fiscalizzato (trasformandolo in corrispondente quota di compartecipazione a tributi erariali), viene riversato in due fondi perequativi [art 11, lett. a)], l'uno destinato ai Comuni e l'altro alle Province, che ciascuna Regione deve iscrivere nel proprio bilancio (sembrerebbe di capire, che ciascuna Regione deve effettuare questa iscrizione nell'importo dei trasferimenti statali destinati agli enti che afferiscono al suo territorio): la norma [art 11, lett. c)] stabilisce poi i criteri che le Regioni devono seguire nel ripartire i fondi tra i singoli enti e prevede, al riguardo, un indicatore di fabbisogno

finanziario (pari alla differenza tra valore standard della spesa ed importo standard del gettito dei tributi ed entrate propri) ed un indicatore di fabbisogno di infrastrutture (che tenga conto dei finanziamenti infrastrutturali dell'UE). I profili di contrasto di questo sistema con il modello costituzionale sono molteplici.

Anche in questo caso, siccome non vi è alcun nesso tra gli attuali trasferimenti statali e quanto necessario all'esercizio delle funzioni in questione (non foss'altro perché queste sono attualmente finanziate in parte dalle entrate tributarie degli enti), è necessario ritenere che il d.d.l. immagini ulteriori risorse con la medesima destinazione, come, del resto, è confermato dal fatto che i due fondi operano "a titolo di concorso" [art 11, lett. a)] al finanziamento di tali funzioni. Ciò comporta che i rilievi espressi sopra alle precedenti lett. a) e b) valgono appieno anche in questo caso; così come valgono anche le obiezioni della precedente lett. e) ed inoltre risulta mancare un'adeguata disciplina del funzionamento dinamico del sistema, tenuto conto che l'entità dei due fondi non è sottoposta ad alcuna regola di adeguamento automatico ed è semplicemente stabilito un loro periodico aggiornamento [art 11, lett. b)]. Quanto poi alla perequazione fiscale, essa risulta, oltre che parziale, anche marginalizzata, dal momento che le risorse da destinare complessivamente a questo scopo sono quelle consegnate dalle pregresse politiche di finanza locale che il problema della perequazione fiscale neppure se lo ponevano.

La previsione di due distinti sistemi di finanziamento, quello relativo alle Regioni e quello concernente gli EE.LL, non esauriscono l'attuazione dell'art 119, perché vi sono funzioni che non riguardano materie di potestà legislativa regionale e che neppure sono attualmente esercitate dagli EE.LL ed inoltre vi sono funzioni amministrative che, pur relative alle materie di potestà legislativa regionale, saranno esercitate dagli EE.LL ai quali dovranno conseguentemente andare le relative risorse. Si tratta di una serie di ipotesi che avrebbero richiesto una apposita disciplina, proprio in conseguenza della scelta, effettuata dal d.d.l., di diversificare la disciplina in relazione al profilo soggettivo, della competenza sulle funzioni da finanziare. La disciplina di queste ulteriori ipotesi è talvolta assolutamente mancante o estremamente sommaria, al punto che il d.d.l. sembra, per questi aspetti, privo dei requisiti che la Costituzione richiede ad una legge di delega. Passando ad una analisi specifica, le ipotesi che vengono in rilievo sono le seguenti:

- 1) Funzioni amministrative nelle materie di potestà esclusiva dello Stato che sono attualmente esercitate o che saranno trasferite dallo Stato alle Regioni: il d.d.l. si limita a prevedere "adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge" [art 6, lett. i)].
- 2) Funzioni amministrative nelle materie di potestà esclusiva dello Stato che sono attualmente esercitate o che saranno trasferite dallo Stato agli EE.LL: il d.d.l. si limita a prescrivere che sia assicurato "per il complesso degli enti locali l'integrale finanziamento di tali funzioni" [art 9 lett. c)], ovvero che siano determinate "adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con la presente legge" [art 18 lett. a)].
- 3) Funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa regionale attualmente esercitate dallo Stato: la disciplina generale del finanziamento delle funzioni relative alle materie di potestà legislativa regionale non può valere per questa ipotesi dal momento che essa fa riferimento agli attuali trasferimenti dello Stato; a questa ipotesi sembra invece appositamente riferirsi l'art 8 del d.d.l. che prevede la cancellazione degli relativi stanziamenti di spesa dal bilancio statale contestualmente all'aumento dei tributi attribuiti alle Regioni e del fondo perequativo.
- 4) Funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa regionale che saranno però esercitate dagli EE.LL: il d.d.l. si limita a prescrivere che sia assicurato "per il complesso degli enti locali l'integrale finanziamento di tali funzioni" [art 9 lett. c)]; ovvero che siano determinate "adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con la presente legge" [art 18 lett. a)].

Bisogna infine segnalare che le scarse indicazioni fornite dal d.d.l per ciascuna ipotesi non tengono in alcun conto del fatto che tra le funzioni amministrative prese in considerazione ve ne potrebbero essere alcune relative ai livelli essenziali delle prestazioni, così come vi potrebbero essere funzioni fondamentali degli EE.LL. Si rende con ciò chiaro che il d.d.l., oltre alla scarsa aderenza al modello costituzionale, sviluppa l'impianto sistematico prescelto in maniera inadeguata, tanto da cadere in vere e proprie incongruenze (tenuto conto che il pregresso assetto delle competenze può semmai presentare un qualche rilievo nel percorso di attuazione dell'art 119, ma certamente non dovrebbe incidere in alcun modo sugli esiti finali di tale operazione) e da non fornire al legislatore delegato criteri direttivi sufficientemente precisi. Nel caso poi degli EE.LL, l'aver lasciato insufficientemente definito il sistema prefigura uno scenario che, se non corretto dal legislatore delegato, finisce per lasciare tali enti alla mercé delle Regioni, privi di sostanziali garanzie.

Infine, abbastanza pericolose appaiono le disposizioni sul patrimonio di Regioni ed EE.LL (art 16), dal momento che prevedono una operazione di trasferimento dei beni che sembra andare ben oltre quanto necessario a far corrispondere l'assetto del patrimonio con la nuova dislocazione delle funzioni. La portata della delega è, infatti, talmente ampia che potrebbe consentire una completa ridefinizione del patrimonio degli enti, con conseguente sottrazione dei beni del patrimonio disponibile agli enti che ne sono attualmente proprietari

IL FEDERALISMO FISCALE AD UNA SVOLTA: IL NUOVO DISEGNO DI LEGGE

di

Luca Antonini

(Ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Padova)

6 agosto 2008

Il nuovo disegno di legge sul federalismo fiscale, ad un'analisi approfondita dei suoi contenuti, contiene soluzioni innovative e nel contempo rappresenta un'importante sintesi dei lavori degli ultimi anni: nel periodo 2003-2006 si è svolto l'importante lavoro dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale; nella scorsa legislatura sono stati avviati diversi gruppi di lavoro e la discussione è poi continuata fino ad arrivare al d.d.l. approvato nell'estate 2007 dal Consiglio dei Ministri. Questo percorso ha offerto alle Regioni l'occasione di maturare una comune e fondata presa di posizione su alcune soluzioni decisive, evidenziate poi in un documento ufficiale della Conferenza dei Presidenti. Il testo del Governo Prodi, pur contendo diverse scelte condivisibili, nella sua versione finale risultava però inquinato da impostazioni troppo stataliste e poco rispettose dell'autonomia regionale. Il nuovo disegno di legge riprende le buone soluzioni del testo Prodi, anche in tema di perequazione, ma nello stesso semplifica il quadro dagli eccessi di statalismo e rivaluta con intensità l'autonomia regionale. Tiene conto del documento delle Regioni, porta a sintesi gli approfondimenti svolti nelle diverse sedi di studio, si spinge su alcune soluzioni innovative presenti in altre recenti proposte.

Con queste premesse il nuovo disegno di legge può avere ottime possibilità di arrivare al traguardo di diventare la prima organica attuazione del nuovo art.119 della Costituzione e realizzare quindi in Italia quella riforma che, in fondo, è la madre di tutte le altre: la posta in gioco nell'attuazione del federalismo fiscale è, infatti, la vera riforma dello Stato.

Su questo sta iniziando a maturare una consapevolezza *bipartisan*. Fino a poco tempo fa, invece, quando si parlava di federalismo fiscale incominciavano ad aleggiare i più disparati fantasmi e presto ci si ritrovava in una vera e propria Babele, dove si prospettava l'esplosione dei costi, l'aumento della pressione fiscale, la frattura del Paese. Così non si centrava mai il problema italiano, dove il federalismo è una grande "incompiuta"¹, innanzitutto proprio per mancanza del federalismo fiscale. Forse i rifiuti di Napoli hanno insegnato qualcosa. Sta diventando evidente che è proprio la mancanza di federalismo fiscale ad affossare la competitività del sistema, a rischiare di spaccare il Paese, a determinare l'esplosione dei costi. Senza federalismo fiscale, infatti, lo Stato non si ridimensiona, nonostante abbia ceduto forti competenze legislative e amministrative, e le Regioni e gli Enti locali non si responsabilizzano nell'esercizio delle nuove competenze ricevute con la Bassanini (1998) prima e con la riforma costituzionale (2001) poi. Non è un caso che negli ultimi anni, la Corte costituzionale abbia sottolineato in numerose occasioni l'urgenza di dare attuazione legislativa all'art.119 della Costituzione: già la sentenza n. 370/03 affermava: *"appare evidente che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione"*. E' indubbio che il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza efficace. Da quel momento sono ormai passati diversi anni, ma il traguardo del federalismo fiscale non è stato raggiunto. Mantenere un modello di sostanziale "finanza derivata" in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti gravi confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e dove si favoriscono la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione.

Lo dimostrano numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni sia sul fronte statale che su quello regionale.

Sul fronte statale un dato dimostra il problema: negli ultimi anni la spesa per la dirigenza dei Ministeri centrali è aumentata del 97,9% (Eurispes). Inoltre, il numero dei dirigenti dei Ministeri centrali, dopo la riduzione di circa 1.000 unità tra il 1991 e il 1998 (da 5.600 a 4.600), nel periodo successivo (fino al 2002) ha raggiunto il numero di 5.900. Si è così ampiamente superato lo stesso livello di partenza, moltiplicando le strutture amministrative proprio nel momento in cui si doveva invece attuare il federalismo amministrativo e l'esternalizzazione dei servizi! Lo stesso è avvenuto per la spesa delle

¹ Cfr. BERTOLISSI, *La diaspora dei Comuni e l'esigenza di giustizia*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 6, che definisce l'Italia "il Paese delle incompiute".

amministrazioni centrali dello Stato che, come recentemente ha dimostrato una ricerca condotta da Astrid, è enormemente aumentata negli ultimi anni, nonostante il (finto) federalismo.

Sul fronte regionale altrettanti dati confermano la deresponsabilizzazione: con il decreto salva deficit di giugno 2007 e con la finanziaria per il 2008 sono stati stanziati complessivamente ben 12,1 miliardi di euro a favore delle Regioni in rosso (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Il costo per ogni italiano (neonato compreso) è stato di 250 Euro. L'organizzazione sanitaria è ormai materia di competenza esclusiva regionale, ma lo Stato continua con i ripiani a piè di lista, stile anni '80. Se si premia chi ha più creato disavanzi, per quale motivo le amministrazioni locali dovrebbero chiedere sacrifici ai propri cittadini piuttosto che fare politiche demagogiche creando disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle tasse di tutti gli italiani? Un altro dato: Il Molise – beneficiario del decreto salva deficit - ha 288 dipendenti regionali ogni 100.000 abitanti, la Calabria ne ha 257, contro i 43 della Lombardia e i 69 del Veneto. Le spese di funzionamento di Molise, Basilicata, Umbria, Abruzzo e Campania presentano valori compresi tra i 180 e i 380 euro per abitante². Il Veneto, però spende all'anno meno di 100 euro procapite per far funzionare la macchina amministrativa regionale.

Un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica finisce per premiare chi ha più creato disavanzi, favorisce una politica dell'inefficienza. Un sistema di finanza derivata finisce cioè per consacrare il principio per cui chi più ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno.

Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica. L'esperienza della sanità è molto significativa al riguardo: i costi per l'erario sono quasi raddoppiati in 10 anni passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008; e questo nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie di quegli anni³.

Rispetto a questo quadro, è significativo che nel recente rapporto sulle riforme istituzionali di Fondazione per la Sussidiarietà si dimostri come il 60,8% degli intervistati, a livello nazionale, ritenga che il federalismo fiscale possa consentire una maggior efficienza e trasparenza del prelievo fiscale, e/o minori sprechi a livello regionale o locale. Nella generalità dell'opinione pubblica, nonostante la complessità dell'argomento e la retorica che

² Cfr. Unioncamere Veneto, *I costi del "non federalismo"*, Venezia, 2007

³ BURATTI, *Editoriale: un federalismo da ripensare*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2007, 4 ss

spesso ha inquinato il dibattito, sta quindi maturando la consapevolezza, anche tra la popolazione meridionale, che il federalismo fiscale costituisce un passaggio indispensabile per combattere l'inefficienza e modernizzare alcuni elementi del "patto fiscale" rendendolo più conforme al principio *no taxation without representation*. Come diceva Einaudi, infatti, "il cittadino vuole sapere perché paga le imposte".

In assenza di federalismo fiscale, invece, non si potranno attivare meccanismi di responsabilizzazione verso gli elettori locali, e non si potrà favorire la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità. Senza queste condizioni la spesa pubblica in Italia non potrà essere contenuta in modo efficace e senza gravi distorsioni.

E' urgente quindi che quella sinora è stata una pagina "bianca" della nostra storia repubblicana venga scritta con equilibrio e sulla base di un largo consenso. Il confronto sul nuovo disegno di legge che si è avviato con le Regioni e gli Enti locali si sta muovendo all'interno di un clima di sostanziale condivisione delle linee di fondo, e l'impianto del testo sembra in grado di recepire e armonizzare le principali richieste avanzate.

Entrando nel merito, il nuovo disegno di legge si struttura su alcuni punti fondamentali: delinea innanzitutto una serie di principi e criteri direttivi di carattere generale diretti a informare lo sviluppo dell'intero sistema di federalismo fiscale. Si tratta, per la maggior parte - anche se il quadro è stato arricchito da diverse soluzioni innovative - di principi di coordinamento e di soluzioni in tema di perequazione che hanno ottenuto un'ampia e comune condivisione all'interno degli studi e delle elaborazioni richiamate in apertura. Si prevede un adeguato livello di flessibilità fiscale nello sviluppo del disegno complessivo attraverso la previsione di un paniere di tributi propri e compartecipazioni la cui composizione è rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, in un contesto dove viene però ribadita l'esigenza della semplificazione, della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, l'efficienza nella amministrazione dei tributi, la razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso.

In questo modo si garantisce in modo ordinato sia la responsabilizzazione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali sia la possibilità di sviluppare, a livello regionale e locale, politiche economiche anche attraverso la leva fiscale dirette a permettere la piena valorizzazione, ad esempio anche attraverso speciali esenzioni, deduzioni e agevolazioni, delle risorse presenti sui territori. Si tratta di un'ottica di applicazione della sussidiarietà fiscale che permette ai territori di incentivare le loro vocazioni e i loro punti di forza, offrendo una possibilità di intervento mirata che non sarebbe egualmente possibile con misure adottate in modo uniforme sul territorio nazionale dal livello centrale.

Un esplicito riconoscimento della leva fiscale per valorizzare la sussidiarietà orizzontale⁴ è, peraltro, ribadito nell'art.2, lett. v. L'autonomia impositiva regionale e locale è quindi sensatamente valorizzata: incentivare fiscalmente certe categorie di imprese, il rispetto di standard di rispetto ambientale, o i soggetti non profit che svolgono una funzione sociale, può diventare finalmente contenuto pieno di una politica fiscale regionale. In questo modo l'autonomia impositiva regionale può svilupparsi "verso il basso", in chiave incentivante. La stessa autonomia però sarà costretta a svilupparsi verso l'alto, aumentando entro certi limiti l'imposizione, nel caso di cattive gestioni, ad esempio perché non si riduce al costo standard (v. *infra*) la spesa per determinati servizi, cioè non ci si preoccupa di rimediare a quelle inefficienze per cui uno stesso servizio in altra Regione viene a costare, alla stessa qualità, molto di meno.

Autonomia e responsabilità sono quindi virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico degli elettori locali. C'è molto bisogno di questo: altrimenti un federalismo come quello voluto dalla riforma costituzionale del 2001, che ha decentrato forti competenze legislative, se permane uno schema di finanza derivata, rischia di lasciare il Paese a metà del guado, nella peggiore delle situazioni possibili dove lo Stato non si ridimensiona e Regioni e Enti locali non si responsabilizzano. Il federalismo fiscale è l'antidoto a questa - altrimenti devastante - situazione di stallo.

Il disegno di legge fissa quindi il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo stabilendo in particolare l'avvio di un percorso graduale, caratterizzato da una fase transitoria, diretta a restituire razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con il costo standard delle prestazioni erogate. Per mettere a frutto le potenzialità positive del federalismo, viene infatti disposto il graduale superamento, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica, che va a sostanziale vantaggio degli enti meno efficienti e favorisce la deresponsabilizzazione. La spesa storica, infatti, riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) riferiti al mix di beni e servizi offerti dalle Regioni e dagli altri Enti locali, sia vere e proprie inefficienze. Mentre il primo elemento ha una valenza economica e sociale significativa, l'ultimo rappresenta un elemento negativo che non merita riconoscimento⁵. Occorre quindi individuare parametri di spesa standard per cui nell'assetto a regime i fabbisogni di spesa non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica,

⁴ Cfr. sul nesso tra federalismo fiscale e sussidiarietà orizzontale, sia consentito rinviare ad ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2005.

⁵ Cfr. BIAGI, *Federalismo fiscale: analisi e proposte*, in *Federalismo fiscale*, n.2/2007.

come di fatto avviene oggi. In questo quadro si sviluppa l'importante disegno di perequazione che traduce il principio costituzionale di solidarietà coniugandolo con quello di buona amministrazione. Peraltro, per le funzioni non riconducibili ai livelli essenziali (relativi a sanità, istruzione e assistenza sociale), per le quali l'uniformità nei livelli dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente, viene previsto un sistema di perequazione basato più semplicemente sulla riduzione delle capacità fiscali. Si tratta in ogni caso di una parte decisamente minore della spesa regionale e locale, in considerazione anche del fatto che pure per il trasporto pubblico locale è sostanzialmente previsto il finanziamento al costo standard.

Viene infine stabilito il principio per cui la perequazione sia applicata in modo tale da ridurre le differenze tra i vari territori, ma senza alterare l'ordine delle graduatorie (collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca ad un livello più basso di quella più povera). Si tratta di un principio in atto in altri ordinamenti regionali e federali che riprende, ad esempio, quello sancito dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), all'origine della riforma del federalismo fiscale in Germania.

Altri importanti principi di coordinamento vengono ad informare il disegno complessivo - molti riprendono quelli elaborati dall'Alta Commissione, ad esempio il divieto di esportazione delle imposte - in particolare quello della territorialità nell'attribuzione dei gettiti, in modo da responsabilizzare le politiche territoriali nel favorire dinamiche di sviluppo⁶.

Un particolare ruolo, infine, viene assegnato ad un organo di coordinamento, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, composta da rappresentanti tecnici e politici di tutti i livelli istituzionali, chiamata non solo ad elaborare tutti gli elementi conoscitivi utili alla predisposizione dei decreti legislativi, ma anche a regime a monitorare il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia e efficienza. Da questo punto di vista, si introduce una forma di monitoraggio multilaterale che può fare leva sul contrasto di interessi fra le Regioni che finanziano il fondo perequativo e le Regioni che ricevono i contributi perequativi, in quanto le prime hanno interesse, se non a limitare i trasferimenti perequativi, quanto meno a sollecitare un impiego produttivo dei fondi da parte delle Regioni riceventi⁷. In tal caso, infatti, attraverso il processo di sviluppo che si realizza, tutte le Regioni condividerebbero i benefici della crescita. La soluzione di prevedere uno specifico organo di coordinamento, si ritrova spesso nei sistemi federali che definiscono

⁶ La delega contiene anche una previsione diretta a permettere lo sviluppo di forme di fiscalità di vantaggio. Sul punto cfr., *amplius*, ANTONINI (a cura di), *Prospettive della sussidiarietà: la fiscalità regionale di vantaggio*, Napoli, 2007.

⁷ Cfr. in tal senso BURATTI, *Editoriale: un federalismo da ripensare*, cit., 6 ss.

idonee sedi istituzionali, che garantiscono efficaci procedure di confronto e di monitoraggio sugli strumenti e sugli obiettivi della politica finanziaria. L'analisi comparata delle diverse soluzioni "organizzative" che in tema di coordinamento della finanza pubblica sono state sviluppate da realtà istituzionali per molti aspetti assimilabili a quella italiana, fornisce un termine di paragone senz'altro opportuno. Ad esempio in Spagna un ruolo rilevante è svolto dal Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria istituito dall'articolo 3 della LOFCA. Nel federalismo tedesco il Consiglio di Pianificazione Finanziaria (*Finanzplanungsrat*) è disciplinato dall'articolo 51 della Legge tedesca sui principi di bilancio (*Haushaltsgrundsatzgesetz*) che ne descrive la composizione e le competenze quale organo di coordinamento delle finanze della Federazione, dei Länder, dei Comuni e delle Unioni di Comuni. Il *Finanzplanungsrat* svolge rilevanti funzioni consultive in rapporto alla definizione delle politiche di bilancio dei diversi livelli di governo, analizzando l'incidenza dei vari fattori socio-economici sugli equilibri della finanza pubblica. In particolare mira a garantire il puntuale rispetto dei vincoli posti dall'articolo 104 del Trattato Ce e dal Patto europeo di stabilità e crescita, contribuendo alla definizione del Programma di stabilità, formulando raccomandazioni sulla gestione delle politiche di spesa e monitorando gli andamenti dei conti pubblici. Le determinazioni del *Finanzplanungsrat* sono formalmente prive d'efficacia vincolante, ma esercitano una notevole influenza sui contenuti dei dibattiti parlamentari e sono tenute in grande considerazione dalle istituzioni comunitarie e dai mercati finanziari. L'elevatissimo contenzioso costituzionale e i forti attriti tra Stato, Regioni e Enti locali che in modo ricorrente negli ultimi anni si sono sviluppati in Italia in occasione della manovra finanziaria, nel confronto con l'esperienza spagnola e tedesca sembrerebbero dimostrare come, anche nel nostro Paese e soprattutto nell'attuale fase di transizione (e nelle more della istituzione di un futuro Senato federale), possa ritenersi fondamentale l'introduzione di un organo di questo tipo.

Una seconda parte del disegno di legge riguarda l'assetto della finanza delle Province e dei Comuni, e in particolare il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato e dalle Regioni (alle quali, secondo la Costituzione, è affidata in materia una competenza legislativa concorrente). La scelta operata è quella di configurare un assetto della finanza comunale dove viene attribuito un ruolo importante alle Regioni nel delineare schemi concreti di coordinamento della finanza dei Comuni, nel rispetto – per quanto riguarda la perequazione – dei criteri generali fissati nel disegno di legge di delega, che costruiscono quindi una opportuna garanzia per gli Enti locali.

Riguardo alle fonti di finanziamento degli Enti locali, si prevede che sia lo Stato a individuare i tributi propri dei Comuni e delle province; definirne i presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilirne le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale. Il recente confronto con i Comuni sembra destinato a condurre alla prefigurazione di un importante tributo locale, probabilmente assiso sui patrimoni immobiliari e istituito dalla legge statale, nel quale concentrare le altre forme impositive sugli immobili oggi sparse in altre imposte erariali. In questo modo anche la perequazione locale affidata alle Regioni diventerebbe una scelta meno traumatica per gli Enti locali.

Alle Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, in ogni caso si riconosce la potestà di istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali, sempre senza insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale. In questo modo il finanziamento per gli Enti locali delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni da esse implicate avviene in base alla capacità fiscale e al costo standard ed è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo. Gli Enti locali, in ogni caso, dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, nonché di introdurre agevolazioni, entro i limiti fissati dalle stesse leggi. Agli Enti locali, inoltre, si riconosce, nel rispetto delle normative di settore, una piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Infine viene disciplinato il coordinamento tra i diversi livelli di governo prevedendo che i decreti legislativi introducano alcune soluzioni innovative come quella di rendere evidente l'ordine della graduatoria delle capacità fiscali; che le Regioni, al fine del raggiungimento degli obiettivi sui saldi finanza pubblica, possano adattare, previa concertazione con le proprie autonomie, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli Enti locali in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie. Al fine di evitare misure che spesso hanno comportato un'indistinta compressione dell'autonomia di spesa per tutti gli enti a prescindere dalla qualità della gestione, viene previsto, inoltre, a favore degli enti più virtuosi un sistema premiante mentre agli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi viene fatto divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali. Sono previsti, inoltre, meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali.

Riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni si prevede una delega diretta a garantire adeguate forme di collaborazione delle Regioni con le Agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali. In questo modo, anche nel combinato disposto con il principio di territorialità, si prefigura una importante riforma diretta a consentire la diretta imputazione dei gettiti alle realtà istituzionali del territorio, che viene infine valorizzato anche attraverso la delega per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio.

TREMONTI/2 ■ Una riforma fondamentale per la democrazia

Federalismo fiscale. Cittadini più vicini al governo dei loro soldi

Dall'intervento alla Camera dei Deputati (17 luglio)

Consideriamo fondamentale, nella strategia per il Paese, un disegno di riforme istituzionali e di rilancio industriale. Il disegno di rilancio industriale è contenuto nel disegno di legge che sarà oggetto di discussione dopo il decreto-legge in questione. Si tratta di un disegno nel quale si trovano tutti gli elementi che a nostro avviso - e non solo a nostro avviso, per quanto ci risulta dalla considerazione in cui da fuori inizia ad essere tenuta l'Italia - rappresentano la nostra agenda per lo sviluppo. Credo che siamo uno dei primi Paesi in Europa che applica al suo interno, declinandola in funzione del suo assetto e della sua struttura istituzionale, l'Agenda di Lisbona. Ecco alcuni punti che sono in qualche modo indicativi della nostra strategia di riforma per la costruzione di una piattaforma sulla quale si sviluppa l'industria del Paese. Partiamo dal presupposto che i Governi non fanno l'economia, ma hanno il dovere ed il potere di fare la piattaforma istituzionale e legale su cui si sviluppa l'economia. Molto in sintesi, sul nucleare pensiamo che sia parte del futuro di questo Paese e dell'Occidente lo sviluppo dell'industria nucleare e la concentrazione strategica, a partire dal 2008, dei fondi europei per lo sviluppo.

Vedete, l'anomalia che abbiamo registrato nei conti pubblici, nella gestione dei fondi europei - dico «abbiamo», perché credo che sia stato un limite dell'azione di Governo, nostra e vostra - è una scelta funzionale che è stata fatta dalla Repubblica italiana negli anni scorsi, ma è la scelta sbagliata. Quei fondi che sono formalmente europei ed originariamente nazionali, ma che l'Europa ritorna e ristorna, orientandoli per grandi interventi, quei fondi sono stati fatti oggetto di un'azione non concentrata per grandi interventi ma, per almeno un decennio, dispersa su minimi interventi, con un movimento che non è stato strategicamente rivolto dal centro verso infrastrutture di sviluppo, ma dalla periferia verso il centro, disperso e disarticolato su migliaia di micro-interventi. Questo ha alimentato anche un pezzo non

marginale della «clientela politica» di questo Paese. Un conto è fare un grande intervento strutturale, un conto è, essendo un costruttore, farsi venire in mente una piccola opera municipale o vicinale, raggiungere l'assessore comunale che va da quello regionale, che arriva a Roma e porta al CIPE un elenco infinito di micro-opere. Due, più due, più due, non fa la somma algebrica di due, più due, più due: fa sempre qualcosa di meno. Diversamente, due, più due, più due, se è concentrato su grandi opere, ha per somma un risultato positivo. Vi rubo un secondo per notare quanto segue: se visitate presso la Commissione Europea il dipartimento relativo ai fondi europei, vedete nei corridoi, per tutti i grandi Paesi, i poster di grandi opere (infrastrutture, dighe). Se invece chiedete - ed io ho chiesto - dell'Italia, aprono un cassetto e vi fanno vedere un book con migliaia di piccole opere. Credo che tutto sia assolutamente dignitoso, ma anche che sia fondamentale, per lo sviluppo del Sud, la concentrazione in un'unica sede di una massa enorme di capitali, per grandi scelte strategiche. Questo assicura al Mezzogiorno d'Italia una direzione strategica e credo possa anche costituire un grande fattore di moralizzazione della vita politica di questo Paese. È stato detto che manca una strategia per le infrastrutture: è intenzione di questo Governo fare un uso attivo della Cassa depositi e prestiti. Finora, tale Cassa, pur trasformata in società per azioni, è rimasta relativamente inattiva nel comparto strategico che pure di alcuni grandi istituti pubblici è stato l'elemento storico. Mi permetto di ricordare che la più grande opera di modernizzazione e di unificazione dell'Italia, l'Autostrada del Sole, è stata fatta con una fortissima regia pubblica, ma senza una lira di fondi pubblici. Pensiamo che la Cassa depositi e prestiti debba fare entrambe le cose: certamente provvedere capitali e finanziamenti ma anche e soprattutto, insieme con altri soggetti, fare la regia delle grandi opere pubbliche che sono fondamentali per questo Paese.

Vi è un elemento che consideriamo qualificante per la graduatoria del nostro Paese nelle statistiche internazionali: la ri-

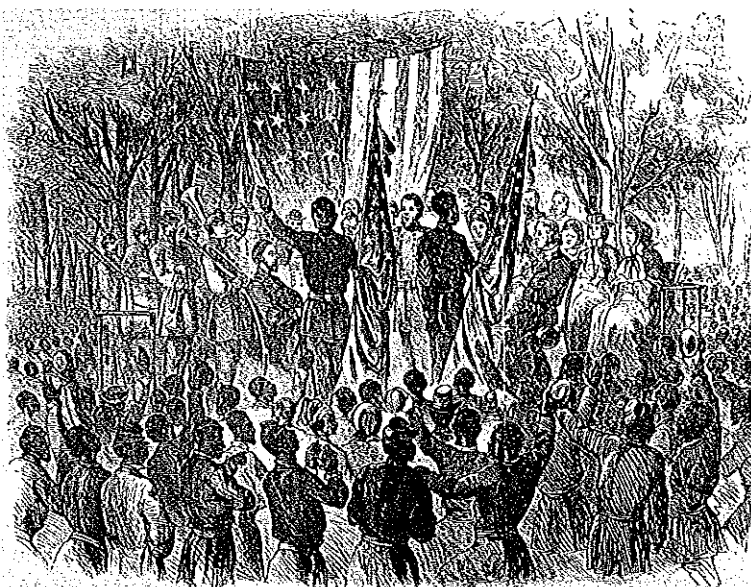


Alexis de Tocqueville

forma del processo civile. Quest'ultima modernizzerà questo Paese: introdurre e sviluppare il file elettronico e la firma elettronica, superando l'arcaico sistema dei messi che fanno le notifiche contro cui si fa ricorso tanto per prendere tempo, è un passaggio di modernizzazione del nostro Paese. Nel nostro provvedimento, sono presenti fortissimi abbattimenti di una burocrazia che consideriamo inutile, una burocrazia che fa perdere tempo e fa perdere credibilità al Governo che la impone. Se la burocrazia è necessaria, è fondamentale, ma se la burocrazia è superflua, produce l'effetto opposto. Vi sono poi tante altre misure: per esempio, per i trasferimenti delle società, non sarà più obbligatorio recarsi dei notai. Calcoliamo un risparmio per le imprese, per un costo che era risparmiabile, pari a 300 milioni di euro. Vi sono, altresì, molti interventi in cui crediamo profondamente: finalmente una nuova disciplina dei distretti industriali e start up innovativi. Io credo profondamente nella Banca del Sud. Il Mezzogiorno d'Italia è l'unica area d'Europa totalmente «debancarizzata». In tutte le grandi regioni d'Europa vi sono banche locali, territoriali, autoctone. Il Mezzogiorno d'Italia è l'unica regione d'Europa che non ha banche tipiche, proprie, anzi il fatto che vi fossero e non vi siano più è certamente anche prodotto ed effetto di alcuni errori e degenerazioni della classe politica. Tuttavia, il fatto che vi fossero e non vi siano più non può essere comunque considerata una colpa permanente del Mezzogiorno d'Italia. La linea bancaria si è progressivamente

spostata: ancora due anni fa era a Roma, adesso è a Milano ed è prevedibile che l'anno prossimo sia a Monaco di Baviera. Non credo che il merito del credito per un piccolo investimento, per un piccolo imprenditore, possa essere apprezzato correttamente da soggetti così remoti. L'attività di banca non è solo l'utilizzo dei computer, la compilazione di formati, l'utilizzo di ratios, ma è qualcosa che ha anche a che vedere con i rapporti umani, con la conoscenza dell'imprenditore, della sua famiglia, della sua storia, del suo carattere e della sua onestà. Noi crediamo in una banca pubblica, nel senso di azioni diffuse tra il pubblico, non con soldi pubblici. Ci è stato detto: «soldi pubblici», ma sono vietati dall'Europa, quindi tranquillizziamoci in questi termini: non sarà la replica di quegli istituti che hanno, alla fine, distrutto capitale pubblico, non sarà così. Può essere che l'esperimento incontri alcune difficoltà, ma crediamo che sia, comunque, una necessità. Noi non crediamo al cinico fatalismo di chi - avendo considerato e forse anche provato esperimenti negativi, anche magari direttamente, di persona - condanna il Sud a non avere una Banca del Sud. Vogliamo provare a fare in modo che il Sud abbia una Banca del Sud. L'altro settore del nostro intervento è quello delle riforme istituzionali, che noi consideriamo strategiche per questo Paese, importanti almeno quanto le riforme che cerchiamo di fare e che facciamo sulla piattaforma istituzionale di questo Paese per lo sviluppo dell'industria. Le riforme istituzionali sono: la riforma costituzionale sostanziale - la bozza Violante, sulla quale è in atto una costruttiva discussione - e il federalismo fiscale. Ho considerato molto importanti, a questo proposito, due interventi svolti nei giorni scorsi dal Presidente Fini e, oggi, dal presidente D'Alema. Credo che siano stati interventi che qualificano questo Paese, sul versante della classe politica, un Paese che esprime statisti. Per quanto riguarda il federalismo fiscale, faccio alcune considerazioni molto velocemente. La prima: come è abbastanza evidente, in base alla Co-

stituzione della Repubblica italiana, la materia del federalismo fiscale non è possibile oggetto di referendum, essendo materia di bilancio e tributaria. Tuttavia, pur non essendo «referendabile», il federalismo fiscale, per scelta di questo Governo - speriamo e apprezziamo anche per simmetrica scelta da parte dell'opposizione - può essere realizzato solo con un consenso generale. Aggiungiamo e notiamo che nel Paese non c'è solo consenso, ma anche convinzione; da ultimo, convinzione e fiducia che viene anche dal Mezzogiorno d'Italia. Registriamo nel Paese la caduta di giustificabili diffidenze: credo che si diffonda nel Paese, anche nel Mezzogiorno, la convinzione che il federalismo fiscale sia o possa essere, pur protetto dai due fondi di perequazione e solidarietà previsti dal-



“Il giorno dell’Emancipazione del South Carolina”. Il comandante dei volontari patrioti mostra la nuova Bandiera a stelle e strisce

la Costituzione della Repubblica italiana, nella quale profondamente ci riconosciamo, pur dentro quel sistema di protezione, una prospettiva positiva. Negli anni passati l'idea del federalismo fiscale applicata all'Italia era indicata sui mercati finanziari come la via per l'Argentina; adesso, forse, c'è quasi l'eccesso opposto, vale a dire che si potrebbe pensare che sia la terra promessa. Credo abbia senso stare a metà; stare a metà vuol dire provarci, farlo, esserne convinti ed essere convinti sulla possibilità di farlo. Credo che la ricerca del consenso non possa essere limitata solo al rapporto, semplificando, tra destra e sinistra, ma debba essere fatta anche tra centro e periferia, coinvolgendo anche le regioni e la

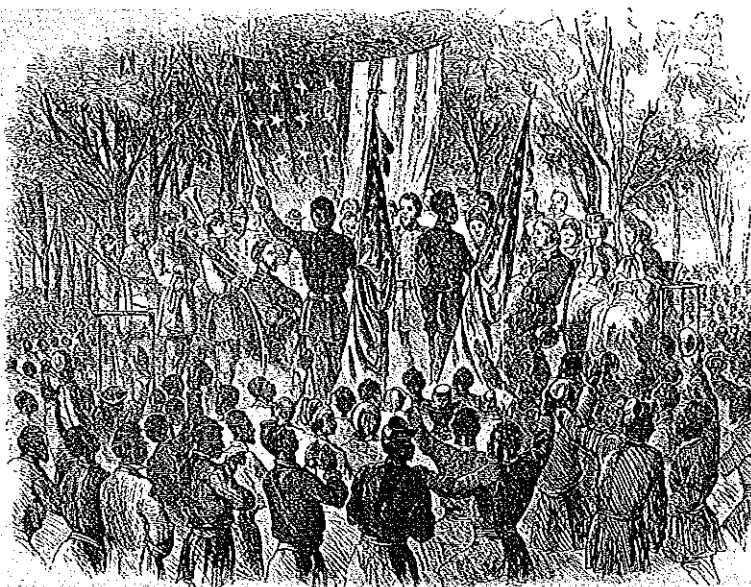
dimensione municipale, che è una dimensione storica non marginale, ma fondamentale nella vita civile di questo Paese. Credo che la sede giusta, anche perché si tratta di un collegato alla legge finanziaria, sia la Camera dei deputati; non la sede del Governo o di un ministero, ma la Camera politica dei deputati. Credo che sia fondamentale l'accordo tra tutti noi sulla preventiva costruzione di una base di dati condivisi sulle grandezze di finanza pubblica; è fondamentale, prima di fare scelte politiche, avere una base di dati condivisi sulle entrate, sulle uscite, sugli stock, sui flussi, su tutte le dinamiche aggregate. È facile fare esercizi arbitrari, ma è fondamentale fare un esercizio di costruzione di una base di dati comuni condivisi. Per quanto ci riguarda, tutto è aperto a tutte

le scelte, senza pregiudiziali ideologiche o tecniche, sapendo che il quadrante della riforma sarà tra tasse, spese, patrimonio e debito. Alcune ipotesi sulle tasse: non c'è alcuna scelta preconcepita ed è tutto aperto. L'unico obiettivo che ci poniamo, che è quello fondamentale del federalismo, è l'avvicinamento quanto più prossimo, quanto più forte possibile, tra ciò che si amministra e ciò che si tassa, in modo da stabilire, dal basso verso l'alto, il collegamento fondamentale della democrazia: no taxation without representation. È bellissimo il saggio di Tocqueville sulla democrazia, laddove è scritto che la de-

mocrazia inizia dalla pubblicazione del bilancio presso la casa comunale. Crediamo, tra l'altro, che la scelta federalista sia quella strategica per ridurre l'evasione fiscale in Italia. Tutto è possibile in una logica centrale e molto è stato fatto, credo anche con il nostro concorso. La riforma della legge sulle esattorie, la nazionalizzazione delle esattorie, che ha rimosso lo scandalo delle esattorie private, che pure per un secolo e passa, per decenni, è stato caratteristico del nostro Paese, è dovuto a una legge finanziaria, l'ultima fatta da noi. Crediamo che l'effettivo contrasto all'evasione fiscale possa venire con il federalismo fiscale, in un Paese che ha 8 mila comuni e più di 4 milioni di partite IVA. ▲

spostata: ancora due anni fa era a Roma, adesso è a Milano ed è prevedibile che l'anno prossimo sia a Monaco di Baviera. Non credo che il merito del credito per un piccolo investimento, per un piccolo imprenditore, possa essere apprezzato correttamente da soggetti così remoti. L'attività di banca non è solo l'utilizzo dei computer, la compilazione di formati, l'utilizzo di ratios, ma è qualcosa che ha anche a che vedere con i rapporti umani, con la conoscenza dell'imprenditore, della sua famiglia, della sua storia, del suo carattere e della sua onestà. Noi crediamo in una banca pubblica, nel senso di azioni diffuse tra il pubblico, non con soldi pubblici. Ci è stato detto: «soldi pubblici», ma sono vietati dall'Europa, quindi tranquillizziamoci in questi termini: non sarà la replica di quegli istituti che hanno, alla fine, distrutto capitale pubblico, non sarà così. Può essere che l'esperimento incontri alcune difficoltà, ma crediamo che sia, comunque, una necessità. Noi non crediamo al cinico fatalismo di chi - avendo considerato e forse anche provato esperimenti negativi, anche magari direttamente, di persona - condanna il Sud a non avere una Banca del Sud. Vogliamo provare a fare in modo che il Sud abbia una Banca del Sud. L'altro settore del nostro intervento è quello delle riforme istituzionali, che noi consideriamo strategiche per questo Paese, importanti almeno quanto le riforme che cerchiamo di fare e che facciamo sulla piattaforma istituzionale di questo Paese per lo sviluppo dell'industria. Le riforme istituzionali sono: la riforma costituzionale sostanziale - la bozza Violante, sulla quale è in atto una costruttiva discussione - e il federalismo fiscale. Ho considerato molto importanti, a questo proposito, due interventi svolti nei giorni scorsi dal Presidente Fini e, oggi, dal presidente D'Alema. Credo che siano stati interventi che qualificano questo Paese, sul versante della classe politica, un Paese che esprime statisti. Per quanto riguarda il federalismo fiscale, faccio alcune considerazioni molto velocemente. La prima: come è abbastanza evidente, in base alla Co-

stituzione della Repubblica italiana, la materia del federalismo fiscale non è possibile oggetto di referendum, essendo materia di bilancio e tributaria. Tuttavia, pur non essendo «referendabile», il federalismo fiscale, per scelta di questo Governo - speriamo e apprezziamo anche per simmetrica scelta da parte dell'opposizione - può essere realizzato solo con un consenso generale. Aggiungiamo e notiamo che nel Paese non c'è solo consenso, ma anche convinzione; da ultimo, convinzione e fiducia che viene anche dal Mezzogiorno d'Italia. Registriamo nel Paese la caduta di giustificabili diffidenze: credo che si diffonda nel Paese, anche nel Mezzogiorno, la convinzione che il federalismo fiscale sia o possa essere, pur protetto dai due fondi di perequazione e solidarietà previsti dal-



“Il giorno dell’Emancipazione del South Carolina”. Il comandante dei volontari patrioti mostra la nuova Bandiera a stelle e strisce

la Costituzione della Repubblica italiana, nella quale profondamente ci riconosciamo, pur dentro quel sistema di protezione, una prospettiva positiva. Negli anni passati l'idea del federalismo fiscale applicata all'Italia era indicata sui mercati finanziari come la via per l'Argentina; adesso, forse, c'è quasi l'eccesso opposto, vale a dire che si potrebbe pensare che sia la terra promessa. Credo abbia senso stare a metà; stare a metà vuol dire provarci, farlo, esserne convinti ed essere convinti sulla possibilità di farlo. Credo che la ricerca del consenso non possa essere limitata solo al rapporto, semplificando, tra destra e sinistra, ma debba essere fatta anche tra centro e periferia, coinvolgendo anche le regioni e la

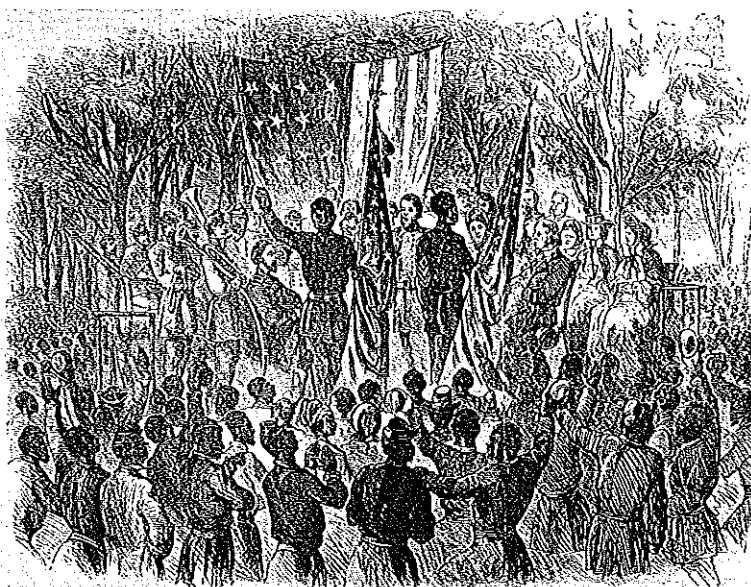
dimensione municipale, che è una dimensione storica non marginale, ma fondamentale nella vita civile di questo Paese. Credo che la sede giusta, anche perché si tratta di un collegato alla legge finanziaria, sia la Camera dei deputati; non la sede del Governo o di un ministero, ma la Camera politica dei deputati. Credo che sia fondamentale l'accordo tra tutti noi sulla preventiva costruzione di una base di dati condivisi sulle grandezze di finanza pubblica; è fondamentale, prima di fare scelte politiche, avere una base di dati condivisi sulle entrate, sulle uscite, sugli stock, sui flussi, su tutte le dinamiche aggregate. È facile fare esercizi arbitrari, ma è fondamentale fare un esercizio di costruzione di una base di dati comuni condivisi. Per quanto ci riguarda, tutto è aperto a tutte

le scelte, senza pregiudizi ideologici o tecniche, sapendo che il quadrante della riforma sarà tra tasse, spese, patrimonio e debito. Alcune ipotesi sulle tasse: non c'è alcuna scelta preconcepita ed è tutto aperto. L'unico obiettivo che ci poniamo, che è quello fondamentale del federalismo, è l'avvicinamento quanto più prossimo, quanto più forte possibile, tra ciò che si amministra e ciò che si tassa, in modo da stabilire, dal basso verso l'alto, il collegamento fondamentale della democrazia: no taxation without representation. È bellissimo il saggio di Tocqueville sulla democrazia, laddove è scritto che la de-

mocrazia inizia dalla pubblicazione del bilancio presso la casa comunale. Crediamo, tra l'altro, che la scelta federalista sia quella strategica per ridurre l'evasione fiscale in Italia. Tutto è possibile in una logica centrale e molto è stato fatto, credo anche con il nostro concorso. La riforma della legge sulle esattorie, la nazionalizzazione delle esattorie, che ha rimosso lo scandalo delle esattorie private, che pure per un secolo e passa, per decenni, è stato caratteristico del nostro Paese, è dovuto a una legge finanziaria, l'ultima fatta da noi. Crediamo che l'effettivo contrasto all'evasione fiscale possa venire con il federalismo fiscale, in un Paese che ha 8 mila comuni e più di 4 milioni di partite IVA. ▲

spostata: ancora due anni fa era a Roma, adesso è a Milano ed è prevedibile che l'anno prossimo sia a Monaco di Baviera. Non credo che il merito del credito per un piccolo investimento, per un piccolo imprenditore, possa essere apprezzato correttamente da soggetti così remoti. L'attività di banca non è solo l'utilizzo dei computer, la compilazione di formati, l'utilizzo di ratios, ma è qualcosa che ha anche a che vedere con i rapporti umani, con la conoscenza dell'imprenditore, della sua famiglia, della sua storia, del suo carattere e della sua onestà. Noi crediamo in una banca pubblica, nel senso di azioni diffuse tra il pubblico, non con soldi pubblici. Ci è stato detto: «soldi pubblici», ma sono vietati dall'Europa, quindi tranquillizziamoci in questi termini: non sarà la replica di quegli istituti che hanno, alla fine, distrutto capitale pubblico, non sarà così. Può essere che l'esperimento incontri alcune difficoltà, ma crediamo che sia, comunque, una necessità. Noi non crediamo al cinico fatalismo di chi - avendo considerato e forse anche provato esperimenti negativi, anche magari direttamente, di persona - condanna il Sud a non avere una Banca del Sud. Vogliamo provare a fare in modo che il Sud abbia una Banca del Sud. L'altro settore del nostro intervento è quello delle riforme istituzionali, che noi consideriamo strategiche per questo Paese, importanti almeno quanto le riforme che cerchiamo di fare e che facciamo sulla piattaforma istituzionale di questo Paese per lo sviluppo dell'industria. Le riforme istituzionali sono: la riforma costituzionale sostanziale - la bozza Violante, sulla quale è in atto una costruttiva discussione - e il federalismo fiscale. Ho considerato molto importanti, a questo proposito, due interventi svolti nei giorni scorsi dal Presidente Fini e, oggi, dal presidente D'Alema. Credo che siano stati interventi che qualificano questo Paese, sul versante della classe politica, un Paese che esprime statisti. Per quanto riguarda il federalismo fiscale, faccio alcune considerazioni molto velocemente. La prima: come è abbastanza evidente, in base alla Co-

stituzione della Repubblica italiana, la materia del federalismo fiscale non è possibile oggetto di referendum, essendo materia di bilancio e tributaria. Tuttavia, pur non essendo «referendabile», il federalismo fiscale, per scelta di questo Governo - speriamo e apprezziamo anche per simmetrica scelta da parte dell'opposizione - può essere realizzato solo con un consenso generale. Aggiungiamo e notiamo che nel Paese non c'è solo consenso, ma anche convinzione; da ultimo, convinzione e fiducia che viene anche dal Mezzogiorno d'Italia. Registriamo nel Paese la caduta di giustificabili diffidenze: credo che si diffonda nel Paese, anche nel Mezzogiorno, la convinzione che il federalismo fiscale sia o possa essere, pur protetto dai due fondi di perequazione e solidarietà previsti dal-



“Il giorno dell’Emancipazione del South Carolina”. Il comandante dei volontari patrioti mostra la nuova Bandiera a stelle e strisce

la Costituzione della Repubblica italiana, nella quale profondamente ci riconosciamo, pur dentro quel sistema di protezione, una prospettiva positiva. Negli anni passati l'idea del federalismo fiscale applicata all'Italia era indicata sui mercati finanziari come la via per l'Argentina; adesso, forse, c'è quasi l'eccesso opposto, vale a dire che si potrebbe pensare che sia la terra promessa. Credo abbia senso stare a metà; stare a metà vuol dire provarci, farlo, esserne convinti ed essere convinti sulla possibilità di farlo. Credo che la ricerca del consenso non possa essere limitata solo al rapporto, semplificando, tra destra e sinistra, ma debba essere fatta anche tra centro e periferia, coinvolgendo anche le regioni e la

dimensione municipale, che è una dimensione storica non marginale, ma fondamentale nella vita civile di questo Paese. Credo che la sede giusta, anche perché si tratta di un collegato alla legge finanziaria, sia la Camera dei deputati; non la sede del Governo o di un ministero, ma la Camera politica dei deputati. Credo che sia fondamentale l'accordo tra tutti noi sulla preventiva costruzione di una base di dati condivisi sulle grandezze di finanza pubblica; è fondamentale, prima di fare scelte politiche, avere una base di dati condivisi sulle entrate, sulle uscite, sugli stock, sui flussi, su tutte le dinamiche aggregate. È facile fare esercizi arbitrari, ma è fondamentale fare un esercizio di costruzione di una base di dati comuni condivisi. Per quanto ci riguarda, tutto è aperto a tutte

le scelte, senza pregiudiziali ideologiche o tecniche, sapendo che il quadrante della riforma sarà tra tasse, spese, patrimonio e debito. Alcune ipotesi sulle tasse: non c'è alcuna scelta preconcepita ed è tutto aperto. L'unico obiettivo che ci poniamo, che è quello fondamentale del federalismo, è l'avvicinamento quanto più prossimo, quanto più forte possibile, tra ciò che si amministra e ciò che si tassa, in modo da stabilire, dal basso verso l'alto, il collegamento fondamentale della democrazia: no taxation without representation. È bellissimo il saggio di Tocqueville sulla democrazia, laddove è scritto che la de-

mocrazia inizia dalla pubblicazione del bilancio presso la casa comunale. Crediamo, tra l'altro, che la scelta federalista sia quella strategica per ridurre l'evasione fiscale in Italia. Tutto è possibile in una logica centrale e molto è stato fatto, credo anche con il nostro concorso. La riforma della legge sulle esattorie, la nazionalizzazione delle esattorie, che ha rimosso lo scandalo delle esattorie private, che pure per un secolo e passa, per decenni, è stato caratteristico del nostro Paese, è dovuto a una legge finanziaria, l'ultima fatta da noi. Crediamo che l'effettivo contrasto all'evasione fiscale possa venire con il federalismo fiscale, in un Paese che ha 8 mila comuni e più di 4 milioni di partite IVA. ▲

APPROFONDIMENTI

Appendice

CNEL
Pronunce
22
Osservazioni e proposte
Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione
e riforma del T.U. Enti Locali
17 aprile 2007

INDICE

<i>Iter del documento</i>	5
<i>Premessa</i>	
UNA NUOVA STAGIONE POLITICA DI RILANCIO DEGLI ASSETTI COSTITUZIONALI	6
OSSERVAZIONI	9
1. Il riassetto dei poteri e l'attuazione del federalismo fiscale	9
2. Il processo di attuazione dell'articolo 119 Costituzione ..	12
3. Quale federalismo fiscale?	15
PROPOSTE	19
<i>Allegato</i>	
ANDAMENTI DELLA FINANZA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO E AREE TERRITORIALI	23

Iter del documento

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dal gruppo di lavoro sui processi di riforma costituzionale e statutaria, costituito nell'ambito della Commissione per il federalismo, per le politiche di sviluppo delle Regioni e per la concertazione (IV), nel corso delle riunioni del 5/12/2006, 14/12/2006, 11/01/2007.

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione IV nel corso delle riunioni del 23/01/2007, 20/02/2007.

Il documento è stato approvato all'unanimità dalla Commissione IV nella seduta del 13 marzo 2007.

Il documento è stato approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 17 aprile 2007.

Formez

**PUBBLICAZIONE FINALE
DEL
PROGETTO SCENARI DEL FEDERALISMO
COORDINATORE
DOTT. MAURO COVINO**

**FEDERALISMO E REGIONALISMO IN ITALIA
DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V**

INDICE

CAPITOLO I

Beniamino Caravita di Toritto

TRA FEDERALISMO E REGIONALISMO: LA COSTITUZIONE

ITALIANA DOPO LE RIFORME DEL TITOLO V

.....

1. I profili istituzionali dei rapporti tra i diversi livelli di governo	5
2. Pluralismo, autonomia e sovranità nella Costituzione italiana	7
3. La nuova distribuzione delle competenze legislative e regolamentari: l'integrazione delle competenze	9
4. La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni.	11
5. La ripartizione per materie: la potestà legislativa esclusiva dello Stato	13
6. La potestà concorrente	17
7. La potestà legislativa regionale residuale	

CAPITOLO II

Luisa Cassetti

LE REGIONI ITALIANE E L'ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE

1. Il quadro costituzionale dopo la riforma del 2001 (l.cost. n.3 del 2001).

L'equiparazione tra legge statale e legge regionale nel riformato art. 117 Cost.

2. Il primato del diritto comunitario sul diritto interno formalizzato nell'art.117,co.1, Cost.

3. La "responsabilità" in ultima battuta dello Stato nei rapporti con l'Unione europea (art.117, co.5 e 120 Cost.)

4. L'apertura alle regioni nell'attuazione delle direttive

5. L'attuazione delle direttive nella legge n.11 del 2005

CAPITOLO III

Gabriella Rosa

SECURITY E SAFETY PRIMA E DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

1. La competenza legislativa in materia di ordina pubblico e sicurezza....41

2. La polizia amministrativa locale 42

3. La sicurezza in senso ampio o security 43

4. La sicurezza in senso stretto o safety 46

CAPITOLO IV

Sandro Staiano

LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE: PROFILI TEORICI

1. Le difficoltà definitorie del principio di sussidiarietà 47

2. La complessità delle radici culturali 48

2.1. La matrice cattolica 50

2.2. La matrice liberale 56

2.3. Teorie "della giustizia" e teorie della "

capacitazione”: le ideologie della sussidiarietà alla prova	60
3. La definizione normativa del principio	64
4. La lama sottile della logica formale	69
5. La concezione pervasiva del principio di sussidiarietà orizzontale	73
6. Sussidiarietà orizzontale e pensiero giuridico debole	76
7. Qualche notazione per possibili linee ricostruttive	79

CAPITOLO V

Alberto Ceriani

L’ATTUAZIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE IN LOMBARDIA TRA FEDERALISMO E REGIONALISMO: LA COSTITUZIONE ITALIANA DOPO LE RIFORME DEL TITOLO V

di
Beniamino Caravita di Toritto

Ce.R.D.E.F.

Rivista della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze

Il federalismo

Anno I, Numero 5, Maggio 2004

<http://rivista.ssef.it>

Sommario

Kant ed il federalismo (Andrea Simari)

Federalismo fiscale in Germania.

Il sistema della perequazione orizzontale e verticale

(Paola Palmarini)

Strumenti economico-finanziari per la perequazione territoriale

(Aurelio Bruzzo, Rudi Fallaci e Graziella Guaragno)

Il federalismo risorgimentale

(Michele Cataluddi)

Modelli di pubblici poteri:

Stati Uniti d'America ed Unione Europea

(Giacinto della Cananea)

Il federalismo greco

(Cinzia Bearzot)

La forma dello Stato italiano alla luce del nuovo

TITOLO V della Costituzione

(Isabella Loiodice)

Prove generali di federalismo moderno:

la repubblica delle Province Unite dei Paesi Bassi (1579-1654)

(Alberto Clerici)

Bibliografia

Il federalismo

Documenti storici

Il federalismo nell' antica Grecia:

Aristotele, *Politica* VI, 1326

Elleniche di Ossirinco 19, 2-4 (pp. 32-33 Chambers)

Senofonte, *Elleniche* V, 2, 12-19

Polibio II, 37 – 42

Il federalismo in Magna Grecia

Federazione nella Roma antica

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Il Catalogo della Biblioteca - disponibile anche on-line al banner Biblioteca nel sito dell'Assemblea Legislativa delle Marche (www.consiglio.marche.it) - contiene un'ampia raccolta di volumi, monografie e periodici sul tema.

Per informazioni, per il prestito bibliotecario o per ricevere copia degli articoli, nei limiti previsti dalla normativa vigente in materia di diritto d'autore, inviare una e-mail o fax al seguente indirizzo:

Biblioteca dell'Assemblea Legislativa delle Marche

via Astagno, 8-60122 Ancona,

tel. 071-2298200,

fax 071-2298201

e-mail: biblioteca@consiglio.marche.it

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2008
presso il
Centro Stampa Digitale
dell'Assemblea Legislativa delle Marche