

ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

Area Processi Normativi
Biblioteca e Documentazione

Dossier n. 2

Federalismo Fiscale

Aggiornamento n. 1

Novembre 2008

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

Avvertenza

La presente pubblicazione costituisce un primo aggiornamento, legislativo e documentale, al Dossier n. 1 (settembre/ottobre) 2008 sul Federalismo Fiscale. Considerata l'attualità in progress della materia il Dossier potrebbe avere ulteriori aggiornamenti.

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

- Disegno di legge S.1117 “Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art.119 della Costituzione, in www.senato.it

2. Documentazione

- Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, a cura dei Servizi Studi del Senato e della Camera., Dossier n.57 Senato e Documentazione e ricerche n.20 Camera, ottobre 2008, in www.camera.it
- I principi costituzionali, a cura dei Servizi Studi del Senato e della Camera, in www.camera.it
- Indagine sul federalismo fiscale, Rapporto di ricerca Format per Confcommercio, in www.confcommercio.it
- ANCI-UPI Emendamenti al DDL “Attuazione dell’art.119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale” (1 ottobre 2008), in www.astrid-online.it
- ANCI, Nota di lettura del disegno di legge “Attuazione dell’art.119 della Costituzione:delega al Governo in materia di federalismo fiscale” (3 ottobre 2008), in www.segretariientilocali.it
- Camera – Senato Indagine conoscitiva sull’attuazione dell’art. 119 della Costituzione..., audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, (23 ottobre 2008), www.camera.it
- Federalismo fiscale:quando i vantaggi fiscali regionali sono aiuti di stato, in Rivista on line della Scuola superiore dell’economia e delle finanze, a.V, ottobre-dicembre 2008, in <http://rivista.ssef.it>

3. Approfondimenti

- F. Faustino, Federalismo fiscale:una simulazione degli effetti sui trasferimenti ai Comuni in base al DDL Calderoli, in Rivista on line della Scuola superiore dell’economia e delle finanze, a.V, ottobre-dicembre 2008, in <http://rivista.ssef.it>
- Osservazioni e rilievi sullo schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri l’11 settembre 2008, in Astrid “Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale”, in www.astrid-online.it
- N. Durante, L’attuazione del federalismo attraverso il sistema delle Conferenze tra stato ed autonomie locali e regionali, Giornata di studio sul tema “Il sistema delle Conferenze” dedicata al personale dirigente della Giunta Regionale della Calabria, in www.astrid-online.it
- B.Di Tucci, Le modifiche del Titolo V della Costituzione: effetti sul sistema amministrativo, sulle fonti di diritto e sull’autonomia tributaria, in Tributi locali e regionali, in Rivista trimestrale di pratica professionale, a.13, n.5 (settembre-ottobre), 2008, Maggioli Editore
- O.Giovanelli, Relazione introduttiva “ Comporre il puzzle.Il progetto federalista per rilanciare il Paese”, VII appuntamento annuale finanza e fiscalità locale della Lega delle Autonomie (Viareggio 7-8 ottobre 2008), Il Federalismo fiscale alle porte: opportunità e problematiche(24-09-2008), in www.federalismi.it
- L.Domenici, Relazione alla XXV Assemblea Nazionale ANCI, in www.anci.it

4. Bibliografia

- Bibliografia

N
O
R
M
M
A
T
I
V
A

a) Nazionale



DISEGNO DI LEGGE

**presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze (TREMONTI)
dal Ministro per le riforme per il federalismo (BOSSI)
dal Ministro per la semplificazione normativa (CALDEROLI)
dal Ministro per i rapporti con le regioni (FITTO)
dal Ministro per le politiche europee (RONCHI)
e dal Ministro dell'interno (MARONI)
di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MATTEOLI)
e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (BRUNETTA)**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 OTTOBRE 2008

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento.

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Analisi tecnico-normativa	»	18
Analisi dell’impatto della regolamentazione	»	23
Relazione tecnica	»	25
Allegato	»	26
Disegno di legge	»	29

ONOREVOLI SENATORI. -

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'articolo 119 della Costituzione. La sentenza n. 370 del 23 dicembre 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 responsabiliz-

zazione 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 «legge Bassanini» (1998) prima e con la riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, 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 sia 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'espe-

rienza della sanità è molto significativa al riguardo: i costi per l'erario sono quasi raddoppiati in dieci anni passando dai 55,1 miliardi di euro del 1998 ai 101,4 miliardi di euro 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 per cento 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. È un dato significativo che mette in evidenza come, nella generalità dell'opinione pubblica, 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 citata 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

XV legislatura si sono avviati gruppi di lavoro e si è arrivati alla definizione di un disegno di legge di attuazione del citato articolo 119; la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ha approvato un importante documento sui principi applicativi del medesimo articolo 119, 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 sia 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 disegno di legge, che è il frutto di un percorso ampiamente condiviso con tutti i livelli di governo interessati, risulta evidente, fin dal titolo, che esso ha ad oggetto specifico l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ferma restando la vigente disciplina relativa all'attuazione dell'articolo 118, con riguardo al trasferimento di funzioni amministrative.

Nelle sue linee complessive, il disegno di legge di 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'articolo 119 della Costituzione - nell'attribuzione dei gettiti, in modo da responsabilizzare - salvo l'effetto della perequazione - le politiche territoriali nel favorire dinamiche di sviluppo. È garantita una riduzione della imposizione fi-

scale statale, in modo adeguato alla maggiore autonomia di regioni ed enti locali.

Ulteriore elemento di novità è l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata «Conferenza», 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 e 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 cre-

scita 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 di 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 (*Haushaltssatzgesetz*) 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 sull'Unione europea 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 finan-

ziamento 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'articolo 117 della Costituzione), 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 inte-

grale. 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 e 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, la riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o l'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e attraverso la compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote 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 del citato articolo 117 (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 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 (ai quali, secondo la Costituzione, è affidata in materia una competenza legislativa concor-

rente). La scelta operata nel presente disegno di legge di delega è quella di configurare un assetto della finanza locale 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 dell'intesa 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, rispettivamente dei comuni e delle province, costituito oltre che dalle partecipazioni, da tributi propri (risultanti dall'attribuzione di tributi o parti di tributi già erariali, nonché dalla sostituzione o trasformazione di tributi

già esistenti) e da addizionali, con garanzia di un'adeguata flessibilità.

Viene poi prevista la facoltà di istituzione di un tributo comunale e di uno provinciale che occorra per particolari scopi; accanto ad esso vengono contemplate forme premiali dirette a favorire le unioni e le fusioni tra comuni, replicando così una soluzione che ha 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. 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 disegno di legge 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 disegno di legge, e passando ad illustrarne i contenuti più in dettaglio, esso si compone di ventidue articoli, suddivisi in dieci Capi.

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

- l'articolo 1 circoscrive l'ambito dell'intervento normativo specificando che la finalità del provvedimento nel suo complesso è quella di dare attuazione all'articolo 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'articolo 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'articolo 119 della Costituzione. Tali decreti assicureranno l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropoli-

tane e regioni, attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione. L'articolo individua i principi e i 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 del medesimo articolo 119. 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, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; 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 per enti che non rispettino gli equilibri economici e finanziari o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni fondamentali; quello dell'esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote che non siano del proprio livello di governo, con la contestuale previsione di un meccanismo di compensazione ove tali interventi siano statali e riguardino i tributi degli enti locali e quelli propri derivati (cioè istituiti e regolati da leggi dello Stato ma il cui gettito sia attribuito alle regioni) e le aliquote riservate alle regioni ma insistenti su basi imponibili dei tributi erariali; 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 tri-

butario 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; quello di certezza delle risorse e della stabilità tendenziale del quadro di finanziamento. 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, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 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 perché su di essi venga espresso il parere. Entro i successivi due anni potranno essere adottati decreti correttivi. La norma prevede, inoltre, che il Governo, nella predisposizione dei decreti legislativi, assicuri piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei fabbisogni *standard*;

- l'articolo 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 per l'attuazione del federalismo fiscale 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 dell'ultimo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge;

- l'articolo 4 prevede che, in forza dei decreti legislativi di cui all'articolo 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 anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; 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, «Rapporti finanziari Stato - Regioni», comprende i successivi quattro articoli (dall'articolo 5 all'articolo 8). Nel dettaglio:

- l'articolo 5 detta i principi ed i criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. La disposizione prevede che le regioni

dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali che consentono di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni inerenti le materie di competenza legislativa regionale; prevede tre categorie di tributi regionali e attribuisce alle regioni stesse il potere di modifica delle aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale purché rimangano salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione; specifica il principio di territorialità nell'attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato; infine precisa che i tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione;

- l'articolo 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'articolo 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, riserva di aliquota sull'imposta sul

reddito delle persone fisiche, addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, compartecipazione regionale all'IVA e fondo perequativo) e le spese a tali livelli non riconducibili (tributi propri e quote di 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; al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorreranno le quote del fondo perequativo;

- l'articolo 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 dell'IVA, per le spese riconducibili ai livelli essenziali, e da una quota del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'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; si prevede, inoltre, che, per la regione con riguardo alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi per il finanziamento dei livelli essenziali, è

garantita la copertura del differenziale tra dati previsionali e gettito effettivo dei tributi;

- l'articolo 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 e delle aliquote sui tributi erariali in caso di spese per funzioni riferite ai livelli essenziali; aumento del gettito derivante dall'aliquota media dell'addizionale regionale IRPEF per le altre spese; 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'articolo 9 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti legislativi di cui all'articolo 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'articolo 14 della stessa legge delega. Si prevede, tra l'altro, la definizione delle modalità per cui il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantire il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* ed è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo; si prevede

che siano definite le modalità per cui le spese riconducibili a funzioni diverse da quelle fondamentali sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale; si prevede, ancora, la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 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 e, da ultimo, si prevede che il gettito delle compartecipazioni sia senza vincolo di destinazione;

- l'articolo 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 dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; si prevede che siano definite le modalità secondo cui le spese dei comuni, relative alle funzioni fondamentali, sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione e dall'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; si prevede che siano definite le modalità secondo cui le spese delle province, relative alle funzioni fondamentali, sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; la norma prevede ancora, al fine di valorizzare l'autonomia impositiva dei comuni e delle province, che sia disciplinato un tributo proprio comunale ed uno provinciale in grado di poter attribuire all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi; per quanto riguarda specificamente il comune, il tributo potrà essere finalizzato anche alla realizzazione di opere pub-

bliche o al finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali i flussi turistici e la mobilità urbana; si prevede poi che siano disciplinate forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva. Alle regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, è data la possibilità di istituire nuovi tributi comunali e provinciali e delle città metropolitane, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

- l'articolo 11 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti legislativi con riguardo all'entità e al 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, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro già svolte; si stabilisce che la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi, diretti al finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni svolte, destinati al finanziamento delle spese di comuni e province (escludendo i contributi derivanti da interventi speciali), e le entrate spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 10, tenendo conto di quanto previsto nel disegno di legge circa il superamento graduale del criterio della spesa storica; si specifica che si definiranno le modalità per il 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, in base a criteri definiti mediante accordo in Conferenza unificata e previa intesa con gli enti locali, proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri dettati dai decreti legislativi di attuazione della delega e delle entrate standardiz-

zate e di effettuare stime autonome di fabbisogni di infrastrutture. 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'articolo 120, comma secondo, della Costituzione.

Il Capo IV, «Finanziamento delle città metropolitane e di Roma capitale», si compone degli articoli 12 e 13:

- l'articolo 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 applicare tributi per il finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle 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'articolo 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 e previa la loro determinazione specifica; 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, «Interventi speciali», comprende un unico articolo:

– l'articolo 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'articolo 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 socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti e alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani.

Il Capo VI, «Coordinamento dei diversi livelli di governo», si compone del solo articolo 15: tale articolo 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 indicato; 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, «Patrimonio di regioni ed enti locali», si compone dell'articolo 16, che detta i principi ed i criteri direttivi cui de-

vono 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 tre articoli ed è rubricato «Norme transitorie e finali». Nel dettaglio:

– l'articolo 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. È, poi, stata introdotta una garanzia per le regioni in virtù della quale, in sede di prima applicazione, vi sarà la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito derivante dalle aliquote dei tributi erariali e dalle partecipazioni determinate in modo tale da assicurare che almeno in una regione sia finanziato integralmente il fabbisogno relativo ai livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione. Si prevede, poi, una norma di garanzia per le regioni con riguardo alle nuove entrate regionali. Infatti, a fronte della cancellazione degli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, si prevede che il gettito derivante dalle nuove entrate regionale non sia inferiore, per il complesso delle regioni, al valore di tali stanziamenti. Inoltre, è disposta una verifica, da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni, in merito alla adeguatezza e congruità delle risorse inerenti alle funzioni già trasferite;

– l'articolo 18 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti

legislativi nel dettare le norme transitorie per gli enti locali. Si sancisce il principio per cui al finanziamento delle funzioni svolte dagli enti locali in materie di competenza statale o regionale provvedono Stato e regioni; il superamento del criterio della spesa storica in un arco di tempo sostenibile per le spese riconducibili a funzioni fondamentali; per le altre spese, invece, si prevede che il superamento avvenga in un periodo di tempo pari a cinque anni. Si prevede inoltre che, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando in modo forfettario l'80 per cento di esse come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali. Inoltre, si dispone che, fatta salva l'autonomia delle regioni con esclusione dei fondi erogati dalle stesse regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea, il finanziamento di tutte le funzioni di comuni e province è riferito nella fase di avvio all'insieme delle rispettive funzioni, come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della legge;

- l'articolo 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.

Il Capo IX si compone di un solo articolo, che è l'unico riguardante le regioni a statuto speciale e le province autonome: l'articolo 20, infatti, 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. 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; a fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, così come alle regioni a statuto ordinario, le norme di attuazione e i decreti legislativi definiscono rispettivamente le modalità di finanziamento attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

Il Capo X, composto da due articoli, reca misure di salvaguardia finanziaria e abrogazioni:

- l'articolo 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 legisla-

tivi 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. Infine si prevede che per le spese connesse all'attuazione delle disposizioni sulla Commissione paritetica e sulla Conferenza si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio;

- l'articolo 22 prevede infine che i decreti legislativi individuino le disposizioni incompatibili, prevedendone l'abrogazione.

Il presente disegno di legge è collegato alla manovra di finanza pubblica, secondo quanto indicato dal documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2009-2013, come approvato dalle risoluzioni parlamentari l'8 e il 9 luglio 2008, rispettivamente alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

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'articolo 119 della Costituzione, uno degli assi mancanti per una completa realizzazione della riforma del Titolo V della parte seconda, prevista dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

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'articolo 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'articolo 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 e l'addizionalità.

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 par-

tiolare con la potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, 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 e agli enti locali ed è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, 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.

È 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'articolo 22 del disegno di legge 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 i ricorsi nn. 17 e 19 del 28 febbraio e del 5 marzo 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'articolo 119 della Costituzione da parte del legislatore statale. Sul punto è emblematica la sentenza n. 423 del 29 dicembre 2004 (della quale sono state anticipatrici le sentenze nn. 49 del 29 gennaio, 16 del 16 gennaio, 37 del 26 gennaio e 320 del 5 novembre del 2004) nella quale si ribadisce che il sistema di autonomia finanziaria che deriva dall'articolo 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 a 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, salvo limitatissime eccezioni (si veda, ad esempio, la sentenza n. 297 del 26 settembre 2003), in mancanza di norme di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, tributi «non propri» in senso stretto (delle regioni) ma statali, in quanto istituiti con legge dello Stato anche se attribuiti alle regioni. Si vedano sul punto le sentenze nn. 2 del 13 gennaio, 412 e 413 del 14 dicembre 2006 e, sui singoli tributi, le pronunce n. 311 del 15 ottobre 2003, nn. 29 del 23 gennaio e 431 del 29 dicembre 2004, n. 335 del 27 luglio 2005, n. 148 del 7 aprile 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 (sentenze n. 376 del 30 dicembre 2003 e n. 35 del 27 gennaio 2005) che l'azione di coordinamento centrale debba comportare non solo la determinazione delle norme fondamentali della materia, ma altresì i «poteri puntuali» (di natura amministrativa, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo) eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata.

Va peraltro considerato quanto espresso dalla Corte stessa nelle sentenze n. 390 del 17 dicembre 2004 e n. 449 del 15 dicembre 2005 in merito al divieto di intervenire con legge statale mediante precetti specifici e puntuali. Secondo la Corte costituisce indebita invasione dell'autonomia delle regioni e degli enti locali imporre nel dettaglio «strumenti concreti»

da utilizzare per raggiungere obiettivi e definire criteri necessari ai fini del coordinamento.

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 (si vedano, tra le altre, da ultimo, la sentenza n.102 del 15 aprile 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, la sentenza n. 145 del 16 maggio 2008).

b) 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'articolo 119 della Costituzione»

C. 9 *On. Umberto Bossi (LNP) 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 alle Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e VI (Finanze), in sede referente, il 4 giugno 2008.

Progetto di legge recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale»

C. 452 *On. Lorenzo Emilio Ria (PD)*

Assegnato alle Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e VI (Finanze), in sede referente, il 5 giugno 2008.

Progetto di legge recante «Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»

C. 692 *Consiglio regionale della Lombardia*

Assegnato alle Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e VI (Finanze), in sede referente, il 22 maggio 2008.

Progetto di legge recante «Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»

S. 316 *Consiglio regionale della Lombardia*

Assegnato alle Commissioni riunite 5^a (Programmazione economica, bilancio) e 6^a (Finanze e tesoro), in sede referente, il 27 maggio 2008. Nuovamente assegnato alle Commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali), 5^a (Bilancio) e 6^a (Finanze e tesoro) in sede referente a seguito di conflitto di competenza, il 30 luglio 2008.

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 alle Commissioni riunite 5^a (Programmazione economica, bilancio) e 6^a (Finanze e tesoro), in sede referente, il 5 giugno 2008.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

a) Ambito e necessità dell'intervento.

Il disegno di legge delega risponde alla nota esigenza di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione che dal 2001, anno in cui fu varata la riforma del titolo V della parte seconda della Carta fondamentale, non è stato ancora oggetto di un intervento normativo concreto. Il provvedimento si rende altresì necessario per dare omogeneità al sistema nel quale, a fronte di un effettivo ampliamento delle competenze legislative delle regioni, realizzatosi con la riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione, non vi è una altrettanto effettiva autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, a tutt'oggi dipendenti da un modello di finanza derivata che dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa.

Da ultimo, l'intervento normativo risponde alle sollecitazioni che da tempo la Corte costituzionale rivolge al legislatore per concretizzare pienamente quanto previsto dal nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

b) Destinatari del provvedimento.

Destinatari diretti del disegno di legge sono, oltre allo Stato, le regioni e gli enti locali.

c) Obiettivi e risultati attesi.

L'obiettivo principale del disegno di legge è quello di rendere operativa, in concreto, l'autonomia tributaria di regioni ed enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

Il disegno di legge è volto a favorire la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità, costruendo un sistema nel quale si accentueranno i meccanismi di responsabilizzazione degli amministratori pubblici e quelli di controllo da parte delle popolazioni locali.

In particolare, esso è volto a superare 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'articolo 119 della Costituzione, che il progetto intende realizzare:

- 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.

RELAZIONE TECNICA

Le uniche norme del disegno di legge che recano disposizioni strettamente suscettibili di comportare oneri a carico del bilancio dello Stato sono gli articoli 3 e 4, relativi rispettivamente all'istituzione e alle funzioni della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 3 sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati nella Commissione paritetica.

L'articolo 21, comma 3, del disegno di legge dispone comunque che agli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 3 e 4 si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio. Dunque, non sono necessari ulteriori stanziamenti per fare fronte al funzionamento della Commissione e della Conferenza. Saranno utilizzati, ove necessario e nei limiti delle disponibilità, gli stanziamenti esistenti nei capitoli di bilancio inerenti al funzionamento di organi collegiali

ALLEGATO

Parere sullo schema di disegno di legge recante: "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega in materia di federalismo fiscale", approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 settembre 2008.

Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. a) n. 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Repertorio atti n. 82/00 del 2 ottobre 2008

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 2 ottobre 2008:

VISTO l'articolo 9, comma 2, lett. a), n. 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 il quale prevede che questa Conferenza esprima obbligatoriamente parere sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati;

VISTA la nota n. 4354 DAGL/51002/10.3.77 dell'11 settembre 2008 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha trasmesso lo schema di disegno di legge recante: "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega in materia di federalismo fiscale", approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 settembre 2008;

CONSIDERATO che detto provvedimento è stato trasmesso, in data 12 settembre 2008 alle Regioni ed agli Enti locali ai fini della discussione in sede di questa Conferenza;

CONSIDERATO che il punto è stato iscritto all'ordine del giorno della seduta del 18 settembre 2008 nel corso della quale le Regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM hanno consegnato distinti documenti contenenti le osservazioni e le proposte emendative in merito al provvedimento in esame;

CONSIDERATO che l'esame dell'argomento è stato rinviato all'odierna seduta per consentire approfondimenti sulle proposte presentate dalle Regioni e dagli Enti locali;

CONSIDERATO che, al fine di procedere al confronto sulle proposte delle Regioni e degli Enti locali, è stata convocata una riunione a livello tecnico il 22 settembre 2008 e, in seguito, si sono tenuti incontri, a livello politico, nel corso dei quali sono state definite alcune modifiche al testo in esame;

CONSIDERATO che, a seguito dei richiamati incontri, è stata predisposta una formulazione del testo da parte degli Uffici dei Ministri delle riforme per il federalismo e per la semplificazione normativa che recepisce talune proposte avanzate dalle Regioni e dagli Enti locali (All. A);

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM hanno presentato ulteriori documenti, rispettivamente allegati sub B, C, D ed E, contenenti osservazioni ed emendamenti al provvedimento, così come riformulato dagli Uffici dei Ministri delle riforme per il federalismo e per la semplificazione normativa;

CONSIDERATO che, in particolare:

- le Regioni hanno registrato favorevolmente il contenuto del provvedimento in quanto riprende in modo sostanziale numerosi elementi della proposta avanzata dalle Regioni medesime nel febbraio 2007, esprimendo, quindi, un parere positivo sui principi ivi contenuti, ma chiedendo garanzie puntuali sugli impegni che il Governo si è reso disponibile ad assumere nella fase attuativa di stesura dei decreti legislativi e formulando i seguenti emendamenti: all'articolo 2, comma 1, all'articolo 6, all'articolo 7, comma 1, lett. e), punto 3, all'articolo 10, comma 1, lett. c), nonché una richiesta relativa all'articolo 20 concernente le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

- l'ANCI e l'UPI hanno apprezzato la disponibilità politica ed istituzionale del metodo di lavoro utilizzato che ha consentito correzioni in corso d'opera migliorative del testo originario, ribadendo la necessità di dare piena attuazione all'articolo 119 della Costituzione affinché il quadro delle risorse e, più in generale, della finanza pubblica abbia una definizione completa, organica e stabile e subordinando l'espressione del parere all'accoglimento dei seguenti emendamenti: all'articolo 9, comma 1, all'articolo 10, comma 1, lett. c) e lett. d), all'articolo 11, comma 1, lett. a) ed all'articolo 18, comma 1, lett. b), numero 2;

- l'UNCEM ha espresso l'apprezzamento per il lavoro svolto che ha permesso di inserire nel testo l'indicazione di una particolare attenzione alla specificità delle zone montane, ribadendo la richiesta di individuare la Comunità montana, quale unica forma associativa obbligatoria sovracomunale e condizionando l'espressione del parere ai seguenti emendamenti: all'articolo 3, comma 1, all'articolo 4, comma 1 ed all'articolo 10, comma 1, lett. e);

CONSIDERATO che il Governo ha esaminato ed accolto i seguenti emendamenti:

- articolo 7, comma 1, lett. e), punto 3;
- articolo 9, comma 1;
- articolo 10, comma 1, lett. c): proposta (sia Regioni che ANCI ed UPI) da riformulare senza il richiamo all'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli;
- articolo 10, comma 1, lett. d): proposta che prevede il ripristino della formulazione approvata, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri;
- articolo 11, comma 1, lett. a);
- articolo 20 (introduzione di un Capo specifico per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome);

CONSIDERATO, altresì, che il Governo, per quanto riguarda gli altri emendamenti, il Governo:

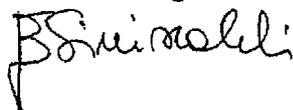
- ha rinviato all'esame della sede politica collegiale del Consiglio dei Ministri gli emendamenti all'articolo 2, comma 1, all'articolo 3, comma 1 ed all'articolo 4, comma 1;

- ha ritenuto non accoglibili, così come formulati, gli emendamenti all'articolo 6 ed all'articolo 18, comma 1, lett. b), numero 2, salvo un ulteriore confronto nel prosieguo dell'iter di approvazione in sede parlamentare;
- ha ritenuto più attinente al Codice delle autonomie l'emendamento all'articolo 10, comma 1, lett. e);

ESPRIME PARERE

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. a), n. 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul disegno di legge recante: "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega in materia di federalismo fiscale", approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 settembre 2008, trasmesso, con nota n. 4354 DAGL/ 51002/10.3.77 dell'11 settembre 2008, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi nella formulazione predisposta dagli Uffici dei Ministri delle riforme per il federalismo e per la semplificazione normativa (allegato A) e con l'accoglimento degli ulteriori emendamenti, come indicato nelle premesse, contenuti nei documenti che, allegati B, C, D ed E, al presente atto, ne costituiscono parte integrante.

Il Segretario
Dott.ssa Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente
On.le Dott. Raffaele Fitto



DISEGNO DI LEGGE

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 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 e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione;

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, secondo comma, 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 sul medesimo presupposto, 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; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

g) previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati 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; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 4;

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 tribu-

taria, 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 l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), 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 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; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

bb) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite.

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, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 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. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e nella determinazione dei fabbisogni *standard*.

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive 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, di seguito denominata «Commissione», 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 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 convocare 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 cessa comunque la propria attività e viene sciolta alla data di entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

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 seguito denominata «Conferenza», di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, e 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, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e 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 se-

condo 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 e alle partecipazioni 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 dispongono di tributi e di partecipazioni 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 ai presupposti non già assoggettati 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 aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed 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, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

5) delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale;

e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

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 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 dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), 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 riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della partecipazione 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 di cui all'articolo 7;

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 tale da 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 da una compartecipazione al gettito IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *a*), numero 1), nonché da una quota del 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 nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'inte-

grale 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 dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno *standard*;

e) è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettere *d*) e *g*), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni;

f) definizione delle modalità in base alle quali 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 da una quota del 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, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;

g) 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 loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, 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 corrispondente aumento:

1) 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);

2) 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*), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 4;

c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a fa-

vore 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

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 spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* ed è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali

e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo;

c) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale;

d) 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;

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 ai sensi dell'articolo 11;

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione.

Art. 10.

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'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, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera *a)*, numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione e dall'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; la manovrabilità dell'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera *a)*, numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione all'IRPEF, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo;

d) disciplina di un tributo proprio comunale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero il finanziamento degli 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 di applicarlo in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva;

g) le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi dei comuni, delle province 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 attri-

buiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

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, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 14, e le entrate spettanti ai comuni ed alle province, ai sensi dell'articolo 10, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera c), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

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 sede di Conferenza unificata, e previa intesa 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, sulla base dei criteri di cui alla lettera

d), e delle entrate standardizzate, 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. Le regioni, qualora non 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), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2 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, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

CAPO IV

FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ 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 auto-

nomia 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 applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera d).

2. Fino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al 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, previa la loro determinazione specifica.

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 non oneroso, 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.

(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, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani;

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 stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria.

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 disci-

plina 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 sia 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 a modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra 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 obiet-

tivi 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 citato testo unico di cui al 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 a titolo non oneroso 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, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

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'esaurimento 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, 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 pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) garanzia per le regioni, in sede di prima applicazione, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e

l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g);

e) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all'articolo 8, comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo 8 e che si effettui una verifica, concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

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, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali, e, per le altre spese, in un periodo di tempo pari a cinque anni. Fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard*, fino alla data di entrata in vigore delle disposi-

zioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando in modo forfettario l'80 per cento di esse come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali;

2) fatta salva l'autonomia delle regioni e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea, il finanziamento delle funzioni, fondamentali e non, di comuni e province è riferito nella fase di avvio all'insieme delle rispettive funzioni, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 19.

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 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.

CAPO IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI
SOLIDARIETÀ PER LE REGIONI A
STATUTO SPECIALE E PER LE PRO-
VINCE AUTONOME DI TRENTO E DI
BOLZANO

Art. 20.

*(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, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, 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. 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. 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.

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le modalità di finanziamento attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

CAPO X

SALVAGUARDIA FINANZIARIA
ED ABROGAZIONI

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.

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.

DOCUMENTAZIONE

XVI legislatura

Temi del federalismo fiscale

Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale

ottobre 2008

Servizio studi del Senato
Dossier
n. 57

Servizio studi della Camera
Documentazioni e ricerche
n. 20

INDICE

1.	LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DEL "FEDERALISMO FISCALE"	1
1.1.	L'art. 119 della Costituzione.....	1
1.2.	Le altre disposizioni costituzionali.....	1
1.3.	Il compito del legislatore in sede di attuazione	3
1.4.	I princípi fondamentali di coordinamento del sistema tributario	3
1.5.	Attuazione dell'art. 119 e sistema di finanza derivata.....	4
1.6.	Attuazione dell'art. 119 e riparto delle competenze	4
1.7.	Disciplina transitoria e gradualità dell'attuazione	4
1.8.	Conseguenze dell'inattuazione dell'art. 119	5
1.9.	Il divieto di <i>reformatio in pejus</i>	6
2.	TRIBUTI ERARIALI E TRIBUTI PROPRI	7
2.1.	Tributi erariali, devoluti alle Regioni	7
2.2.	I tributi "propri" regionali.....	9
2.3.	Tributi propri delle Regioni a statuto speciale	10
2.4.	Tributi propri degli enti locali	10
3.	TRASFERIMENTI STATALI (IN PARTICOLARE: VINCOLATI).....	11
4.	LA PEREQUAZIONE	13
5.	INTERVENTI SPECIALI E RISORSE AGGIUNTIVE	16
6.	PROFILI DI SPESA.....	17
6.1.	L'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali: il "patto di stabilità"	17
6.2.	La lettura "finalistica" del coordinamento finanziario	18
6.3.	La spesa sanitaria.....	20
6.4.	I controlli di finanza pubblica.....	21
7.	L'AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI	22
8.	FINANZIAMENTO INTEGRALE: L'ADEGUATEZZA DELLE RISORSE.....	23
8.1.	Le conseguenze sul sistema finanziario regionale degli interventi statali sul fisco (ed in generale delle "manovre" statali).....	25
9.	INDEBITAMENTO E PATRIMONIO: ART. 119, ULTIMO COMMA, COST.	26
9.1.	Il patrimonio degli enti territoriali	26

9.2. L'indebitamento degli enti territoriali.....	26
10. AUTONOMIE A STATUTO SPECIALE	27
11. PROFILI DI RILIEVO COMUNITARIO	30
11.1.La "tassa sul lusso" e gli aiuti di Stato	30
11.2.Aiuti di Stato e fiscalità di vantaggio.	30
11.3.La "tassa sul tubo" e gli aiuti di Stato.....	31

1. LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DEL "FEDERALISMO FISCALE"

La disciplina costituzionale del "federalismo fiscale" si trova principalmente, ma non solo, nell'art. 119 della Costituzione. Altre disposizioni del testo della Carta Fondamentale rilevano indubitabilmente nell'ambito proprio di quelle previsioni, specialmente quelle relative al riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost..

Nelle pagine seguenti sono riportati i profili essenziali dell'ampia giurisprudenza costituzionale in materia, non prima di aver precisato che il numero pur cospicuo di sentenze citate non esaurisce certo quello delle pronunce pertinenti al tema, e che la sintesi che si offre non può sostituire la ricchezza argomentativa del loro testo integrale, cui si rinvia.

Infine, può osservarsi incidentalmente che l'espressione "federalismo fiscale" non è mai usata dalla Corte *motu proprio*, ma solo riportando altrui prospettazioni, o testi normativi, dove essa è usata.

1.1. L'art. 119 della Costituzione

Un'autorevole sintesi delle disposizioni dell'art. 119 può essere ritenuta quella che proviene dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 423/2004):

"..in base al nuovo testo dell'articolo 119, le Regioni – come gli enti locali – sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma)".

1.2. Le altre disposizioni costituzionali

Anche per tracciare il quadro delle principali norme costituzionali rilevanti in materia di "federalismo fiscale", ma diverse dall'art. 119, può ricorrersi alle parole della Corte stessa (sentenza n. 102/2008):

"...il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione prevede che:

a) lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.);

b) le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con riguardo, beninteso, ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna Regione e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (artt. 117, quarto comma, e 120, primo comma, Cost.);

c) .. (il già citato art. 119, secondo comma, Cost.);

d) lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento [...] del sistema tributario», nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. (art. 117, terzo comma, Cost.). "

Il quadro complessivo va poi completato con le altre norme di rango costituzionale su cui la Corte non è stata chiamata, nella sentenza sopra citata, ad esprimersi. Tra queste va ricordata la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

Per completezza, infine, pare opportuno ricordare due interventi del giudice costituzionale sugli articoli 81 e 53 Cost., di particolare rilievo in tema di finanza pubblica e di fiscalità.

Per quanto concerne l'art. 81, quarto comma, della Costituzione - che prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle spese - la Corte (sentenza n. 213/2008) ha ricordato come esso sia vincolante anche per le Regioni (nella specie a statuto speciale: v. anche sentenza n. 359/2007) ribadendo, tra l'altro, che:

- la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 1/1966);
- la copertura è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54/1983);
- l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384/1991).

Con la sentenza n. 2/2006, introdotta in via incidentale, la Corte ha negato che la Costituzione stabilisca una riserva esclusiva di competenza legislativa dello Stato in tema di progressività dei tributi. Ai sensi dell'art. 53, secondo comma, Cost., la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario ed è, quindi, legittimo che anche le Regioni, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite.

1.3. Il compito del legislatore in sede di attuazione

L'urgenza ed il rilievo dell'attuazione "doverosa" (sentenza n. 193/2007) - da parte del legislatore statale - dell'art. 119 della Costituzione sono stati affermati in più occasioni da parte della Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 37/2004, con la quale la Corte ha fatto - per così dire - il punto della situazione in tema di federalismo fiscale (*cf.* anche le sentenze n. 320/2003, n. 49/2003, n. 37/2003, n. 16/2004, n. 370/2003 e n. 423/2004), essa ha affermato che il legislatore, in sede di attuazione, dovrà coordinare l'insieme della finanza pubblica; a tal fine, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali (*cf.* anche le sentenze n. 241/2004, n. 372/2004, n. 320/2004 e n. 261/2004).

Per i compiti del legislatore in tema di tributi degli enti locali *cf.* **par. 2.4.**

1.4. I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario

L'attuazione dell'art. 119 dovrà concretizzare il limite che gli enti territoriali incontrano nello stabilire ed applicare entrate e tributi propri e consistente nei "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario" (art. 119, secondo comma).

Nella sentenza n. 102/2008, la Corte provvede alla definizione di tali principi, (differenziandoli da quelli risultanti da Statuto speciale - *cf.* **cap. 10**).

I "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario" attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente.

Essi, non diversamente in questo dai principi del sistema tributario dello Stato, realizzano una funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario. Con la differenza, però, che mentre l'armonia con i «principi del sistema tributario dello Stato» richiede solo che l'Autonomia speciale (*cf.* **cap. 10**), nell'istituire i tributi propri, ne valuti essa stessa la coerenza e li conformi di conseguenza, invece, i "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario", in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono – salvi i pochi casi di cui si è sopra detto – l'esistenza di un'apposita legge che li stabilisca.

La Corte traccia anche un esempio di principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario: tale sarebbe la fissazione di un determinato rapporto percentuale (in termini di base imponibile o di gettito) tra tributi statali e

tributi regionali o locali; oppure la ripartizione tra i diversi livelli di governo dei presupposti di imposta.

1.5. Attuazione dell'art. 119 e sistema di finanza derivata

Se è pur vero che la Corte richiede (in tema di tributi locali) il preventivo intervento del legislatore statale per l'emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli enti locali, ciò - a detta della stessa Corte (sentenza n. 16/2004) - non vale, invece, per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale: in questo campo, fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, salvo che ricorrano particolari condizioni (*cf.* **cap. 3**, in tema di trasferimenti e **cap. 6**, sui profili di spesa).

1.6. Attuazione dell'art. 119 e riparto delle competenze

Come sopra riportato, la Corte ha evidenziato come fin d'ora lo Stato possa e debba agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole. La ragione emerge dalla lettura della sentenza n. 370/2003, dove alla Corte "appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. 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; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali".

1.7. Disciplina transitoria e gradualità dell'attuazione

La finalità di una disciplina transitoria, da affrontare in sede di attuazione legislativa, è stata sottolineata dalla Corte nella sentenza n. 423/2004, che l'ha individuata nel consentire l'ordinato passaggio dall'attuale sistema - caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità delle Regioni e degli enti locali di effettuare autonome scelte - ad un nuovo sistema (*cf.* anche le sentenze n. 320/2004 e n. 37/2004).

La Corte ha anche più volte sottolineato come la discrezionalità del legislatore sia particolarmente ampia quando si tratti di dettare disposizioni transitorie (sentenza n. 221/2005 e, *ex plurimis*, le pronunce n. 131/1988 e n. 66/1994).

Spunti, se pur marginali, di riflessione sui limiti alla gradualità di un intervento legislativo statale in tema di "federalismo fiscale", possono ritrovarsi nella sentenza n. 194/2007, dove la Corte ha confermato la costituzionalità dell'intervento statale in tema di - appunto - graduale riattivazione del sistema della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, escludendo che la norma sia lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni prevista dall'art. 119 della Costituzione, anche considerato - tra l'altro - il periodo così lungo e l'importo comunque considerevole.

Nella sentenza n. 241/2004, infine, è stata ritenuta la conformità costituzionale della graduale soppressione dell'IRAP, considerando l'assicurazione che - sino al completamento del processo di attuazione della riforma costituzionale - sono garantiti anche in termini qualitativi, oltre che quantitativi, gli attuali meccanismi di finanza regionale, nonché la prevista intesa con le Regioni per compensare la progressiva riduzione dell'IRAP con trasferimenti e compartecipazioni e, non ultima, la salvezza delle eventuali anticipazioni del federalismo fiscale.

1.8. Conseguenze dell'inattuazione dell'art. 119

La Corte si è fino ad oggi trovata nelle condizioni di dover precisare non solo la portata delle disposizioni di cui all'art. 119, ma anche le conseguenze derivanti dall'attesa dell'intervento legislativo - definito "necessaria premessa" (sentenze n. 241/2004 e n. 423/2004) - di attuazione.

La "necessità" dell'intervento statale risalta anche in ragione delle conseguenze che la Corte ha, in ripetute occasioni, riconnesso alla "perdurante inattuazione" dell'art. 119 Cost. (sentenze n. 222/2005, n. 194/2007, n. 193/2007 e n. 98/2007).

Una prima conseguenza di rilievo di questa condizione di inattuazione è che spetta al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, in tema di tributi statali, già dallo Stato regolati. Ciò che appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., può d'altronde essere esercitato anche per il tramite di norme di dettaglio, senza che ciò implichi violazione dell'autonomia tributaria delle Regioni (*ex plurimis*: sentenze n. 155/2006, n. 2/2006, n. 455/2005 e n. 397/2005). In tema di disciplina statale di "tributi erariali", si rinvia al **par. 2.1**.

Chiarisce la sentenza n. 37/2004 che in tema di tributi, che già erano oggetto di specifica disciplina in preesistenti leggi statali, il legislatore statale conserva potere di intervento, ma "fino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle Regioni e degli enti locali".

Anche la sentenza n. 381/2004 giustifica la sospensione - disposta dall'intervento statale - del potere delle Regioni di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario, riconosciuto dalla stessa legge statale, in base alla considerazione, tra l'altro, che essa si traduce in una temporanea e

provvisoria sospensione dell'esercizio del potere regionale in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost.

Peraltro, la sentenza n. 21/2005, attivata in via incidentale, giustifica la differenziazione delle aliquote dell'IRAP ad opera delle Regioni, prevista dalla legge statale, per i diversi obiettivi di politica economica e redistributiva che le Regioni stesse intendano perseguire.

Dal - fino ad oggi - mancato intervento statale, emerge un'ulteriore conseguenza di rilievo, evidenziata in particolare dalla sentenza n. 37/2004, dove la Corte non ritiene possibile, in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento: si tratta di un'importante deroga al consolidato principio in forza del quale la Regione può legiferare in materie concorrenti anche in assenza di disposizioni statali di principio (che possono essere altrimenti desunte dalla normativa vigente). Negli stessi termini la Corte si esprime, tra l'altro, nella sentenza n. 241/2004 e nella sentenza n. 102/2008.

Fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, è da ritenere vietato alle Regioni (sentenza n. 102/2008, *cfr.* sentenze n. 451/2007, n. 413/2006, n. 412/2006, n. 75/2006, n. 2/2006, n. 455/2005, n. 397/2005, n. 335/2005 e n. 431/2004):

- istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato;
- legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali.

Questo limite alla potestà legislativa regionale non vale nei medesimi termini (sentenza n. 102/2008, *cfr.* **cap. 10**) per le Autonomie speciali.

1.9. Il divieto di *reformatio in pejus*

Le more dell'attuazione dell'art. 119 Cost. non impediscono, come visto, che le Regioni possano esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce (sentenza n. 13/2004). La Corte afferma anche - più volte e chiaramente - l'esistenza di un divieto di *reformatio in peius* della vigente disciplina del federalismo fiscale. Ferme restando la necessità ed anche l'urgenza di intervenire attuando i nuovi principi costituzionali, la Corte ritiene che, nel frattempo, un limite al legislatore statale è rappresentato dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle autonomie territoriali, o di procedere a configurare un sistema

finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 (sentenze n. 423/2004, n. 320/2004, n. 241/2004 e n. 37/2004).

2. TRIBUTI ERARIALI E TRIBUTI PROPRI

L'art. 119 della Costituzione, secondo comma, chiarisce che le autonomie territoriali stabiliscono ed applicano "tributi propri", alle condizioni ivi previste, e dispongono della compartecipazione al gettito di "tributi erariali", riferibili al loro territorio.

La distinzione tra "tributi propri" (rispettivamente di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) e "tributi erariali" è fondamentale per determinare il livello territoriale di competenza necessario per deliberare.

Prima di tracciare un *excursus* delle pronunce del Giudice delle leggi sul tema, occorrerà tuttavia richiamare il rilievo e l'incidenza di altre due disposizioni della Costituzione: l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), che rimette allo Stato la competenza sul "sistema tributario dello Stato" e l'art. 117, terzo comma, che qualifica come materia concorrente "il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (cui si riferisce anche il summenzionato art. 119, secondo comma).

Il diverso livello di competenza - statale, il primo; concorrente, il secondo - è di evidente rilievo per la legittimità delle disposizioni in materia: si ricorda - tra le altre - la sentenza n. 193/2007 che riferisce al sistema tributario statale, e non al coordinamento della finanza pubblica, la normativa statale in tema di innalzamento automatico delle aliquote IRPEF ed IRAP in caso di mancata adozione di misure anti-deficit sanitari.

Infine, può essere utile ricordare quanto dalla stessa Corte ancora recentemente ricordato (sentenza n. 168/2008 e n. 256/2007), vale a dire che, al di là del *nomen juris* utilizzato, le caratteristiche essenziali dell'imposizione tributaria sono «la doverosità della prestazione ed il collegamento di questa ad una pubblica spesa».

2.1. Tributi erariali, devoluti alle Regioni

All'indomani della novella del Titolo V si sono registrati numerosi interventi regionali volti ad intervenire soprattutto sull'IRAP (la più "regionale" delle imposte) sulla base dell'ipotizzata propria titolarità sia del gettito dell'imposta, che di pur limitati poteri di gestione della stessa, riconosciuti dalla sentenza n. 138/1999, precedente la novella.

L'interpretazione è stata rigettata dalla Corte che, a partire dalla sentenza n. 296/2003, ha indicato l'IRAP come tributo proprio dello Stato, affermando chiaramente che la circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente

attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi «tributo proprio della Regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.

La disciplina sostanziale dell'imposta non è dunque oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*).

Gli interventi della Corte sulla normativa (statale e regionale) riguardante tributi il cui gettito è attribuito alle autonomie territoriali e che sono legittimate - dalla stessa normativa statale di riferimento - a modulare in parte o in *toto* il tributo in funzione delle diverse situazioni hanno dunque confermato il buon titolo dell'intervento statale ed a censurare invece l'intervento regionale esorbitante.

Tra le molte, si vedano le pronunce:

- n. 193/2007, n. 155/2006, n. 241/2004, n. 381/2004, n. 431/2004 e n. 296/2003 (sull'IRAP);
- n. 193/2007, n. 37/2004, n. 381/2004, n. 2/2006 e n. 148/2006 (sull'addizionale regionale IRPEF);
- n. 75/2006, n. 37/2004, n. 381/2004 e n. 397/2005 (sull'ICI);
- n. 451/2007, n. 455/2005, n. 296/2003, n. 297/2003 e n. 311/2003 (sulla c.d. tassa automobilistica);
- n. 24/2008, n. 397/2005 e n. 335/2005 (sul tributo per il deposito in discarica dei rifiuti);
- n. 29/2004 (sui rapporti fiscali con la Regione siciliana);
- n. 256/2007 (sulla contribuzione obbligatoria per il funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, senza che incida al riguardo la riserva in favore delle Province autonome dei nove decimi del gettito delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio provinciale).

Dal punto di vista terminologico, questi tributi per i quali la legge dello Stato destina già in tutto o in parte il gettito agli enti territoriali, e per i quali sono riconosciuti ai detti enti spazi limitati di autonomia quanto alla loro disciplina, si parlava talvolta di “tributi propri” delle Regioni, sia nella legislazione che nel senso comune invalso nell'attuazione del previgente art. 119 Cost..

Essi sono tuttavia, come detto, da considerare “tributi statali” (cfr., sentenze n. 37/2004, cit.; e ancor prima, n. 296/2003 e n. 297/2003).

La Corte ha anche escluso che la Regione possa mai intervenire, con legge interpretativa o innovativa su un tributo regolato da una legge statale, neppure adducendo la violazione, da parte di detta legge statale, di norme costituzionali (n. 451/2007).

2.2. I tributi "propri" regionali

E' la stessa Corte a definire i "tributi propri regionali", nella sentenza n. 381/2004: sono tali, nel senso del nuovo art. 119, quelli stabiliti dalle Regioni con propria legge e non (*cf.* il paragrafo precedente) - anche quelli il cui gettito sia "attribuito" alle Regioni, ma siano stati istituiti con legge statale (*cf.* anche sentenza n. 296/2003).

Come visto nel paragrafo precedente, la Corte (sentenza n. 241/2004) si dimostra consapevole del fatto che la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina: si tratta di un'espressione propria del senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione.

Il novellato art. 119, tuttavia, ha modificato - come si è in precedenza esaminato - il quadro di riferimento. «Tributo proprio della Regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, è espressione che va riferita ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale (sentenza n. 296/2003).

Come si è visto, non si danno ancora, "se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo 'propri' delle Regioni o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché 'incorporati', (...), in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato".

Il legislatore tributario regionale incontra - dice la Corte (sentenza 102/2008 in riferimento ai numerosi precedenti esaminati nel **cap. 1.8**) - il duplice limite fissato dagli artt. 117 e 119 Cost.

Le limitate ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, sono quelle per le quali la Corte ha riconosciuto sussistere il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell'art. 117 Cost., anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento (*cf.* **par. 1.8**), a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario (*cf.* **par. 1.4**) (sentenze n. 102/2008, n. 37/2004 e n. 282/2002).

L'esercizio del potere esclusivo delle Regioni di autodeterminazione del prelievo è ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali (sentenza n. 102/2008).

Nell'ambito dei "ristrettissimi limiti" e tra le "limitate ipotesi" entro cui è possibile rinvenire tributi "propri" regionali, va ricordata la tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi, istituita nella Regione Veneto e

successivamente abolita in considerazione dell'esiguità dell'introito derivante in rapporto ai costi di gestione amministrativa (sentenza n. 297/2003).

2.3. Tributi propri delle Regioni a statuto speciale

Una recentissima sentenza riguarda poi infine la questione dei tributi propri delle Regioni a statuto speciale ed i loro limiti: nel rinviare al **cap. 10** per i profili più generalmente attinenti alle Autonomie speciali, può qui anticiparsi come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 102/2008, abbia rilevato come la novella del Titolo V non preveda una forma di autonomia più ampia di quella dello Statuto speciale (nella specie: della Regione Sardegna) con la conseguente applicazione dello Statuto stesso che stabilisce che le entrate della Regione sono costituite da "imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la Regione ha la facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato".

Non c'è quindi, come per le Regioni a statuto ordinario, un divieto di attivazione di tributi propri, in difetto di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento.

Solo limite per l'Autonomia speciale in questione nell'istituire "tributi propri" è quella – prevista dal suo Statuto – di assicurare "l'armonia con i principi del sistema tributario dello Stato" (limite che, nella specie, è stato ritenuto superato).

2.4. Tributi propri degli enti locali

La Corte (con la sentenza n. 37/2004) ha ritenuto che non può essere accolta la tesi secondo cui la materia del "sistema tributario degli enti locali" spetterebbe già oggi alla potestà legislativa "residuale" delle Regioni.

In materia di tributi locali, stante la riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare locale, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale).

3. TRASFERIMENTI STATALI (IN PARTICOLARE: VINCOLATI)

La nozione di "trasferimento", frequentissimamente usata in finanza pubblica, non è espressamente prevista dalla Costituzione, che non ne parla: l'art. 119 si riferisce a "risorse autonome", "tributi ed entrate propri", "compartecipazioni", "fondo perequativo".

A parte - verosimilmente - i "tributi propri", le altre entrate potrebbero assumere, a seconda delle modalità di impiego e quantomeno in parte, natura di "trasferimento", inteso come forma di partita finanziaria che transita dal bilancio dello Stato a quella dell'ente territoriale.

Quale che sia la nozione di trasferimento, la Corte è comunque ben consapevole che il novellato art. 119 testimonia l'affrancamento da un sistema di finanza derivata, basato sui trasferimenti, così come lo è quello vigente, costruito sulla base del testo originale dell'art. 119.

Sin dalla sentenze n. 16/2004 e n. 17/2004 la Corte attesta che il novellato art. 119 è un saldo riferimento per un modello di finanziamento della finanza regionale incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali e non più su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato (come - osserva ancora la Corte - già nel decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56). La Corte non ritiene possibile la prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell'ambito della stessa legge, dall'amministrazione dello Stato; tale pratica ha trovato nel passato frequente impiego sulla base della premessa per cui la finanza locale (nella specie la Corte era chiamata su un tema concernente i Comuni), era materia rimessa alla legislazione statale e alla gestione amministrativa del Ministero dell'interno, ma oggi (sentenza n. 16/2004) risulta del tutto estranea al quadro costituzionale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione.

La Corte ha stabilito, con giurisprudenza che essa stessa valuta univoca e costante (sentenza n. 105/2007), che la legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale. Al contrario, la finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali (sentenza n. 105/2007, n. 231/2005, n. 118/2006, n. 424/2004 e n. 370/2003).

La Corte si spinge anche oltre ed è ferma da tempo nell'asserire che l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati (sentenze n. 168/2008, n. 63/2008, n. 50/2008, n. 45/2008, n. 137/2007, n. 160/2005, n. 77/2005 e n. 51/2005).

Anche il vincolo di destinazione rispetto ad entrate costituite da erogazioni liberali disposte direttamente in favore delle Regioni, al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica, è lesiva

dell'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali (sentenze n. 387/2007, n. 169/2007, n. 157/2007, n. 105/2007 e n. 95/2007).

Il fine è quello di evitare che la previsione di interventi finanziari dello Stato a favore degli enti territoriali, vincolati nella destinazione, si risolva in uno «strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza» dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti territoriali. Si tratta del ben noto legame tra funzioni e risorse, la cui insufficiente considerazione finirebbe per svuotare, attraverso l'indisponibilità delle seconde, l'efficace esercizio delle prime.

Sulla scorta di questi principi, è stata riconosciuta l'illegittimità costituzionale di una serie di Fondi nazionali, per lo più istituiti dalle leggi finanziarie, che intervenivano in ambiti riservati alla legislazione regionale anche in via concorrente¹.

La Corte ha anche enucleato, fin dalle prime sentenze sulla materia, le condizioni alle quali sono possibili interventi finanziari dello Stato in favore degli enti territoriali vincolati nella destinazione.

Si richiede così che tali interventi insistano nei seguenti ambiti:

- nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalle legge statale nelle materia di propria competenza esclusiva, come già in precedenza riportato;

¹ Si segnalano, tra le altre, le seguente sentenze in materia: n. 370/2003 (Fondo per gli asili nido); n. 16/2004 (Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni); n. 49/2004 (Fondo per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle regioni e degli enti locali e il Fondo per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale); n. 308/2004, (Fondo per la costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli); n. 320/2004, (Fondo rotativo per gli asili nido nei luoghi di lavoro); n. 423/2004, del (Fondo nazionale per le politiche sociali), che ha censurato alcune norme concernenti la gestione di tale Fondo nella parte in cui prevedevano vincoli di destinazione sulle relative risorse non corrispondenti a funzioni e compiti (esclusivi) dello Stato; n. 424/2004, che censura la previsione di risorse statali vincolate per il finanziamento degli enti di promozione sportiva e per il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale, trattandosi di interventi ricadenti nell'ambito della materia (nuovamente di competenza concorrente) "ordinamento sportivo"; n. 51/2005, in materia di finanziamento di interventi per la "formazione professionale", anch'essa materia oggetto di competenza ripartita ex art. 117, comma 3, Cost.; n. 107/2005, (Fondo per il sostegno delle attività dei distretti industriali della nautica da diporto); n. 231/2005 (Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese); n. 118/2006 (Fondo per l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione); n. 105/2007 (destinazione vincolata da parte delle Regioni delle risorse residue derivanti dal completamento del proprio programma di investimenti di edilizia sanitaria); n. 50/2008 (Fondo destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico; incremento dello stanziamento di bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione per le scuole non statali, "al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalla scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione; "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati", finalizzato all'accoglienza degli alunni stranieri anche mediante l'utilizzo figure professionali madrelingua quali mediatori culturali; Fondo per le politiche della famiglia); sentenza n. 63/2008 (fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli orientamenti UE sugli aiuti di stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, nella parte in cui non stabilisce l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni); n. 168/2008 (fondo per gli interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali).

- nell'ambito di materie oggetto di “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato, ai sensi dell’art. 118, primo comma, Cost.; il che si verifica quando sia necessario attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolare al tempo stesso l’esercizio di tali funzioni – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina «che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (sentenze n. 168/2008, n. 6/2004, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 155/2005, n. 31/2005, n. 242/2005 e n. 303 del 2003);
- nell’ambito della disciplina degli interventi speciali previsti dall’articolo 119, quinto comma della Costituzione. Su questo punto si rinvia al **cap. 5**.

La Corte ha ancora precisato le condizioni che realizzano un *vulnus* alle competenze regionali nella disciplina di fondi statali, affermando che tale lesione può solo derivare, non già dall’enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi" (sentenza n. 141/2007, sul Fondo per il sostegno delle famiglie).

Un collegamento tra il divieto di trasferimenti a destinazione vincolata e l'incisività "del coordinamento finanziario" (di cui si dirà *sub par. 6.2*) emerge dalla sentenza n. 387/2007 dove il vincolo è nuovamente censurato, ma in quanto avvenga al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica.

4. LA PEREQUAZIONE

La "perequazione" è evocata due volte nel testo costituzionale.

La prima, nell'art. 117, comma primo, lett. e), Cost. che assegna allo Stato la competenza esclusiva sulla "perequazione delle risorse finanziarie", senza per la verità che tale ambito sia, nel contesto dell'art. 117, espressamente riferito al sistema interterritoriale. In pieno contesto interterritoriale - quello dell'art. 119 Cost. - si trova, invece, il secondo riferimento, per il quale "la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". La Corte costituzionale non risulta peraltro essersi specificatamente soffermata sul tema, né sulla connessa nozione di "capacità fiscale".

I riferimenti testuali, pur rilevabili, della Corte sono inquadrabili in un ambito normativo diverso rispetto a quelli citati, vale a dire quello dell'art. 119, quinto comma, Cost., relativo agli "interventi speciali" (sul quale si invia al **cap. 5** che segue).

La Corte ha infatti avuto modo (sentenza n. 45/2008) di indicare gli "interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate", come legittimo intervento statale specifico: "perequazione" (e garanzia) sembrano dunque, nel lessico della Corte, la caratterizzazione delle finalità indicate espressamente (sentenze n. 16/2004 e n. 451/2006) nell'art. 119, quinto comma Cost..

Un precedente in tema di perequazione interregionale, ex art. 119, terzo comma, anche nel complesso rapporto tra detta finalità e spesa storica, può rinvenirsi in epoca precedente alla novella del Titolo V: con la sentenza n. 382/1990 la Corte ebbe a cassare la disciplina statale di ripartizione in funzione perequativa di un fondo, riferito alla tassa automobilistica regionale, per violazione di riserva di legge derivante dall'assenza di determinazione di criteri, sia pur minimi, di ripartizione.

La Corte osserva che è insito nel concetto stesso di perequazione, come in quello strettamente legato di eguaglianza, che esso possa svolgersi e attuarsi soltanto in base a parametri fungenti da *tertia comparationis*. Tanto più ciò vale - aggiunge la Corte - in una situazione in pratica estremamente diversificata, con un gettito necessariamente differenziato da Regione a Regione (nella specie, in dipendenza del numero dei veicoli immatricolati in ciascun territorio e delle diverse discipline regionali di imposizione della tassa automobilistica, nel "se" e nel "quanto"). Sicché, in mancanza di precisi criteri stabiliti dal legislatore, il rinvio a finalità perequative non è stato ritenuto minimamente idoneo a delimitare o indirizzare il libero apprezzamento dell'autorità governativa in una materia che la Costituzione sottopone a riserva di legge (sentenza n. 307/1983).

La censura sul vincolo di destinazione coinvolge anche le norme statali poste a finalizzare l'impiego di una somma derivante dall'imposizione di vincoli di spesa (su cui *cf.* il successivo **par. 6.1**): una norma siffatta (sentenza n. 169/2007) si risolve in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse e non pone un principio fondamentale ledendo l'autonomia finanziaria garantita alle Regioni dall'art. 119 Cost..

La sentenza n. 216/2008 ha esaminato la normativa statale di finanziamento a favore, a determinate condizioni, di alcune Regioni gravate di deficit sanitari, impugnata da altre Regioni, non direttamente coinvolte.

Il tema non riguarda pertanto la perequazione, ma concerne il profilo - per il quale possono rilevarsi taluni tratti non dissimili da quello in esame - della distribuzione di risorse solo a determinate Regioni.

La Corte ha ritenuto non ammissibile il ricorso proposto perché (in sintesi):

- l'intervento finanziario è stato effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe - anche per l'assenza di un fondo sanitario nazionale (ora soppresso) destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria - la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le (altre) Regioni (comprese quelle ricorrenti);

- poiché l'autonomia finanziaria delle Regioni delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, in larga misura, ancora *in fieri*, nell'attuale fase di perdurante inattuazione della citata disposizione costituzionale, le Regioni sono legittimate a contestare interventi dello Stato sul finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione dell'autonomia finanziaria;
- a prescindere dalla stessa attuazione dell'art. 119 Cost., potrà pur sempre trovare applicazione la disposizione del quinto comma di detto articolo (per il quale si rinvia al **cap 5**; per i profili di rilievo della spesa sanitaria si rinvia, invece, al **par. 6.3**).

Quanto poi alla nozione di "capacità fiscale" (che - *ex art. 119 Cost.* - individua i territori destinatari dei fondi di perequazione) la Corte vi ha fatto riferimento incidentale in talune pronunce.

Nella sentenza 138/1999 (anche sentenze n. 66/2001, n. 306/2004), su temi relativi alla situazione tributaria della regione siciliana - la Corte ha ricordato che la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali "riscosse nell'ambito" del territorio regionale, non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione. Esso tende infatti ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla "capacità fiscale" che si manifesta nel territorio della Regione stessa, quindi dai rapporti tributari che hanno in tale territorio il loro radicamento, vuoi in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito (come nelle imposte sui redditi), vuoi in ragione della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. Con riferimento alla natura dell'IRAP, è la realizzazione nel territorio regionale del valore della produzione netta, su cui si applica l'imposta medesima, che esprime la "capacità fiscale" riferibile alla Regione (sentenza n. 138 del 1999; cfr. altresì sentenza n. 66 del 2001).

La citata sentenza 13/1999 ha affrontato anche profili relativi ai temi della perequazione che trovano svolgimento in altri paragrafi del presente studio (così, a proposito dell'inesistenza di una garanzia quantitativa a fronte di operazioni perequative per le Autonomi speciali *cfr. cap. 10*, per la possibilità di riduzione dei finanziamenti regionali purché non complessivamente incompatibili, *cfr. cap. 8*).

La sentenza n. 194/2007, che riguarda la compartecipazione regionale all'IVA, e che contiene elementi che possono essere ritenuti di interesse sul tema qui in esame, è esaminata al **par. 1.7**.

Infine, si osserva che la portata del divieto del "vincolo di destinazione" - sancito dall'art. 119, terzo comma, in riferimento al fondo perequativo, non appare trattato nella giurisprudenza costituzionale in questo specifico ambito, ma

in relazione ai "trasferimenti statali" nel loro complesso (come esaminato nel **cap. 3**).

5. INTERVENTI SPECIALI E RISORSE AGGIUNTIVE

Alla materia dei trasferimento statali è legata la messa a fuoco - da parte della Corte costituzionale - delle condizioni e dei limiti degli speciali interventi e delle risorse aggiuntive dello Stato a favore di determinati enti territoriali e per determinare finalità, *ex art. 119*, quinto comma, della Costituzione.

La giurisprudenza in questione si intreccia con altri temi che trovano la loro sede nel Titolo V novellato, non ultima la materia "trasversale" della tutela della concorrenza (*cf. par. 5.2*) la cui natura finalistica giustifica - alle condizioni e con i limiti indicati dalla Consulta - l'intervento statale in materia economica.

Due sentenze della Corte si susseguono in breve tempo e fanno sistema: la prima è la sentenza n. 16/2004 che contiene un vero e proprio "vademezum" sul tema (la sentenza cassa il Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni); la seconda è la n. 49 del 2004, che conferma e - in parte - circostanzia la precedente. Altre sentenze si sono poi aggiunte nel tempo.

Si è visto in precedenza che la Corte ha individuato le specifiche condizioni per la validità di un intervento finanziario diretto dello Stato, altrimenti non consentito in un sistema, come quello delineato dall'art. 119 Cost., che supera quello, prevalente, di finanza derivata.

Oltre alla possibilità di finanziamenti statali previsti dalla stessa legge statale nelle materie di propria competenza, l'intervento finanziario è possibile appunto nell'ambito della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati enti territoriali, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma; perché ciò sia il caso, la Corte richiede che gli interventi siano (sentenze n. 16/2004, n. 49/2004, n. 222/2005, n. 451/2006 e n. 105/2007):

1. esterni all'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale;
2. aggiuntivi, rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti agli enti territoriali;
3. riferibili alle finalità di perequazione e garanzia enunciate dalla norma costituzionale (promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, promozione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona) o a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni;
4. indirizzati a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali;
5. tali da prevedere compiti di programmazione e di ripartizione dei fondi da parte delle Regioni all'interno del proprio territorio, nel caso in cui i finanziamenti riguardino ambiti di competenza, anche concorrente, delle Regioni medesime.

Con la pronuncia n. 105/2007 la Corte ha dichiarato l'illegittimità del vincolo di destinazione alle risorse residue derivanti dal programma di investimenti in edilizia sanitaria, osservando che nella fattispecie non si tratta di un intervento speciale in favore di determinate Regioni, al fine di correggere o attenuare particolari squilibri e garantire un livello uniforme di servizi alla persona, ma di una previsione di ordine generale destinata ad applicarsi anche a Regioni che abbiano, in ipotesi, raggiunto o superato i requisiti minimi previsti dalle norme statali.

Da ultimo la Corte ha affrontato il tema la sentenza n. 45/2008, con la quale è stata ritenuta non fondata la censura relativa alla finalizzazione dei finanziamenti alle Regioni meridionali ed insulari allo scopo di assicurare il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici. La norma in questione concretizza, infatti, secondo la Corte, un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost.. In particolare, nel caso in esame, vengono in rilievo il principio di solidarietà sociale e l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, indicati, tra gli altri, dalla norma costituzionale citata come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili alla tutela della salute.

6. PROFILI DI SPESA

6.1. L'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali: il "patto di stabilità"

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali sancita e protetta dall'art. 119, primo comma, della Costituzione riguarda non solo l'entrata, ma anche la spesa.

La disciplina statale di taluni, assai rilevanti, profili di spesa degli enti territoriali si è presto confrontata in sede giurisdizionale con il dettato costituzionale, sia in riferimento all'art. 117 Cost. sul riparto delle competenze, sia in riferimento all'art. 119 Cost. che protegge, appunto, l'"autonomia finanziaria... di spesa".

Tuttavia, in questo ambito, non è emersa una questione di "attuazione" dell'art. 119, così come è emersa per i profili di entrata. Le disposizioni statali sono risultate non solo immediatamente operative, ma talmente stringenti nei confronti delle autonomie territoriali che l'alimentazione - per questa via - del contenzioso costituzionale è stato fenomeno assai rilevante.

Il terreno di confronto tra autonomie territoriali e Stato sui profili di spesa è stato soprattutto il "Patto di stabilità interno", la disciplina con cui lo Stato chiama - nelle leggi le finanziare annuali e non solo - il sistema delle territorialità

a concorrere al rispetto degli obblighi di carattere finanziario assunti in sede comunitaria. Poiché le Regioni, dal punto di vista quantitativo, sono coinvolte soprattutto per i profili di spesa sanitaria, questo ambito è divenuto oggetto di una disciplina a sé (*cf.* **par. 5.3**).

Poiché la disciplina restrittiva ha riguardato in diverse occasioni anche le spese, e non i saldi di bilancio, la Corte è stata chiamata a valutare la compatibilità costituzionale di questo specifico indirizzo normativo.

Al riguardo, è lo stesso giudice delle leggi a definire "consolidato" (sentenza n. 169/2007) l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenze n. 417/2005, n. 36/2004, n. 376/2003 e n. 4/2004). La compressione della autonomia di spesa delle Regioni (sentenze n. 159/2008, n. 169/2007, n. 162/2007, n. 353/2006 e n. 36/2004) può colpire anche le materie di loro competenza.

Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, tuttavia, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88/2006, n. 449/2005, n. 417/2005 e n. 36/2004).

In sostanza, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, se soddisfano i seguenti requisiti (vedi, in tal senso, le sentenze n. 120/2008, n. 412/2007, n. 169/2007 e n. 88/2006):

- in primo luogo, si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente;
- in secondo luogo, non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Per la posizione delle Autonomie speciali - legittimamente incluse dalla disciplina statale nel quadro della corresponsabilità territoriale finanziaria - si rinvia al **cap. 10**.

6.2. La lettura "finalistica" del coordinamento finanziario

Gran parte della riflessione della Corte sulla compatibilità costituzionale delle numerose (nonché più volte modificate, anno dopo anno) disposizioni statali sul

"patto di stabilità" è riconducibile alla lettura della nozione di "coordinamento della finanza pubblica" (con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata": sentenze n. 376/2003, n. 4/2004, n. 35/2005, n. 64/2005 e n. 417/2005).

Di rilievo si presenta quindi la definizione, contenuta nella sentenza n. 414/2004, dell'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica". La Corte ha ritenuto che essa si configura non tanto quale "materia" in senso proprio, quanto piuttosto come "competenza funzionale", alla stregua di altri ambiti di legislazione concorrente (es. ambiente), in quanto non individua propriamente oggetti, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale, trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell'equilibrio finanziario complessivo della Repubblica, pur salvaguardando il margine di autonomia delle diverse componenti in cui essa si articola.

L'incidenza del "coordinamento finanziario" è evidente: lo testimonia anche la sentenza n. 120/2008, dove si rileva che il necessario concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità, postula che il legislatore statale possa intervenire (nel caso di specie: sui coefficienti di riduzione della spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici) con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione.

Tale rilevante peso del "coordinamento della finanza pubblica" ha reso necessario circostanziare attentamente la nozione: con la sentenza n. 169/2007 è stato affermato che, per qualificare la disposizione denunciata quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, occorre verificare la sussistenza dei requisiti di esclusiva attinenza dell'intervento legislativo statale all'equilibrio di finanza pubblica e in secondo luogo del rispetto dell'autonomia degli enti territoriali.

La lettura "finalistica" del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 4/2004, n. 17/2004, n. 36/2004 e n. 37/2004) da una parte, ed il riferimento agli impegni comunitari dall'altra, hanno costituito due argini piuttosto robusti ove far operare i diversi vincoli imposti, per lo più dalle diverse leggi finanziarie annuali, alle autonomie territoriali nell'ambito del c.d. "patto di stabilità interno".

Su questo terreno ha inciso anche il condizionamento esercitato dagli obblighi comunitari derivanti, in via diretta (art. 104 TCE) o mediata (alla stregua del citato "patto"), dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea in materia finanziaria: la Corte è ben consapevole (sentenze n. 36/2004 e n. 417/2005) che in siffatta materia anche un principio di coordinamento, naturalmente adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale, può costituire in concreto anche un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti.

Da una parte, dunque, la Corte (sentenze n. 376/2003, n. 260/2004, n. 35/2005 e n. 417/2005) ha sottolineato il rilievo della natura e del carattere "finalistico"

dell'azione di coordinamento (v. anche sentenza n. 36/2004), che può comportare la previsione a livello centrale non solo delle norme fondamentali, ma altresì di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata.

D'altra parte, tuttavia, il Giudice delle leggi non ha mancato di sottolineare l'illegittimità di norme statali che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica: ponendo un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, norme siffatte sono una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi: misure analitiche comprimono illegittimamente l'autonomia finanziaria, ed esorbitano dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze n. 159/2008, n. 169/2007, n. 157/2007, n. 121/2007, n. 36/2004, n. 390/2004, n. 417/2005 n. 449/2005, n. 88/2006 e n. 95/2007).

Il principio di leale collaborazione esercita naturalmente un'innegabile influenza anche nel descritto ambito, come in via generale nel complesso dei rapporti Stato-Regioni (*cf.*, tra le sentenze più recenti, la n. 121/2007)

La Corte ha pure rilevato (sentenze n. 121/2007 e n. 376/2003) che il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

Un collegamento tra l'incisività "del coordinamento finanziario" ed il divieto di trasferimenti a destinazione vincolata (di cui si è detto *sub par. 3*) emerge dalla sentenza n. 387/2007 dove il vincolo è nuovamente censurato, ma in quanto avvenga al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica.

6.3. La spesa sanitaria

Già in precedenza si è ricordato come il profilo di maggior rilievo del contributo delle Regioni all'equilibrio finanziario della Repubblica, anche in riferimento agli obblighi comunitari, si sostanzia nel controllo della spesa sanitaria.

Il rilievo di questo segmento della finanza pubblica è tale che merita una sia pur rapida trattazione, in riferimento alla giurisprudenza più recente.

La Corte ha più volte affermato (sentenze n. 193/2007, n. 98/ 2007 e n. 36/2005) che l'autonomia legislativa delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, confermando la norma che sancisce l'obbligo delle

Regioni di provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel servizio sanitario a livello regionale, potendo peraltro esse a tal fine anche introdurre, in modo cumulativo od alternativo, apposite misure di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte degli utenti, variazioni dell'aliquota dell'addizionale IRPEF o altre misure fiscali previste dalla legge.

Nella stessa sentenza n. 36/2005 la Corte ha fatto emergere anche la costanza del carattere "incentivante" del finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria e del connesso miglioramento del livello di assistenza.

Dopo la riforma del titolo V la Corte (sentenza n. 203/2008) ha ribadito la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (sentenza n. 111/2005). L'offerta "minimale" di servizi sanitari non può essere tuttavia unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse» (sentenza n. 98/2007).

Anche per il rilievo che il tema ha assunto in relazione al dibattito sul d.d.l. governativo in tema di "federalismo fiscale" vale ricordare la sentenza n. 387/2007, nella parte in cui la Corte, riaffermato il potere statale di fissare le prestazioni cui tutti gli utenti hanno diritto nell'intero territorio nazionale, dettando norme di principio o di dettaglio, osserva in primo luogo che la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, che ne consegue, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato e, in secondo luogo, che alle Regioni sarà sempre possibile fornire, con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale.

6.4. I controlli di finanza pubblica

La competenza statale in materia di coordinamento finanziario, che incide così significativamente sui profili di finanza pubblica che interessano gli enti territoriali, giustifica gli obblighi di informazione finanziaria (sentenze n. 82/2007 e n. 190/2008), finalizzata al controllo, che gravano sugli stessi enti, e ciò anche a tacere (sentenze n. 376/2003 e n. 35/2005), del "coordinamento meramente informativo" che non lede, secondo il giudizio della Corte (sentenza n. 417/2005) l'autonomia finanziaria.

La Corte ha infatti più volte affermato la non lesività rispetto all'autonomia regionale degli «obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati ed

informazioni a scopo di monitoraggio» (sentenze n. 159/2008 e n. 36/2004), ritenendo riferibile anche alle autonomie regionali speciali la titolarità esclusiva statale in tema di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'art. 117, comma secondo, lettera r) (sentenze n. 240/2007 e n. 35/2005).

La Corte ha quindi costantemente affermato la legittimità costituzionale delle norme che disciplinano gli obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata" (*cf.* sentenze n. 376/2003, n. 4/2004, n. 35/2005 e n. 64/2005).

Norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dagli territoriali, sono giustificate dalla finalità dell'azione di coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenza n. 417/2005 e n. 64 del 2005).

Recentemente, la Corte, nel riaffermare (sentenza n. 179/2007) che la previsione da parte di una legge dello Stato del controllo di finanza pubblica rientra nella competenza propria di quest'ultimo di dettare principi nella materia concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) ha osservato che se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata (a proposito dell'assegnazione del controllo alla Corte dei Conti).

7. L'AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

La sentenza n. 159/2008 pare aver affrontato un profilo finora non del tutto edito, relativo all'autonomia finanziaria degli enti locali in rapporto alle competenze regionali. La Corte, messa di fronte a norme con evidente attinenza sia con l'autonomia finanziaria, sia con i profili organizzativi degli enti locali, ha sottolineato il rilievo dei profili organizzativi, osservando che, se nel secondo comma dell'art. 119 della Costituzione ci si riferisce anche per gli enti locali al coordinamento della finanza pubblica, ciò non esclude che l'esercizio delle competenze che comportino una spesa avvenga entro le coordinate organizzative tracciate dalla legge competente in materia. La Corte, in altre parole, ha sancito, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, che spetta al legislatore statale sia disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali (sentenza n. 377/2003), sia adottare la disciplina quadro, entro cui, in attuazione dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, si esplicherà l'autonomia

finanziaria dell'ente. Per la diversa competenza delle Autonomie speciali in materia di enti locali e di finanza locale, il carattere analitico e molto dettagliato delle norme statali ne comporta l'illegittimità costituzionale (stessa sentenza n. 159/2008).

Va ricordato, al riguardo, che è costante la giurisprudenza della Corte nel legittimare l'indirizzo secondo cui le Regioni possono impugnare una legge statale lesiva della competenza degli enti locali, e ciò perché la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (sentenze n. 95/2007, n. 417/2005 e n. 196/2004). La stessa legittimazione sussiste per quanto concerne gli enti del servizio sanitario nazionale, data la stretta connessione sussistente tra la spesa di tali enti e l'equilibrio complessivo della finanza regionale (sentenze n. 120/2008, n. 169/2007 e n. 162/2007).

I profili sull'autonomia tributaria degli enti locali sono stati esaminati nel **par. 2.4.**

8. FINANZIAMENTO INTEGRALE: L'ADEGUATEZZA DELLE RISORSE

L'art. 119 della Costituzione, come è noto, sancisce - al quarto comma - che le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri, dalle partecipazioni e dal fondo perequativo, consentano ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Nella più volte citata sentenza n. 37/2004, la Corte chiarisce che "consentono" vale a dire: "devono consentire" (l'integrale finanziamento).

Benché la definizione dell'ampiezza della finanza regionale, in conformità al nuovo Titolo V, debba essere ancora effettuata, la Corte ha avuto modo (sentenza n. 320/2004) di osservare che essa dovrà necessariamente riferirsi alla effettiva capacità delle Regioni di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119, quarto comma, Cost.) e che - in questa valutazione - occorrerà considerare che le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibile erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione.

Qual è il limite quantitativo per acclarare "l'integrale finanziamento delle funzioni" ? Non si tratta di un profilo su cui la Corte abbia avuto direttamente l'occasione di esprimersi.

Nella sentenza n. 17/2004 la Corte già evidenzia un indirizzo teso a valutare complessivamente le risorse destinate dallo Stato alle Regioni, senza soffermarsi sui singoli effetti di una determinata azione fiscale o di vincolo (non

diversamente da quanto avvenuto a proposito della progressività del sistema tributario *ex art. 53 Cost.*, che deve essere verificata nel suo complesso, non in relazione a ciascuna singola evenienza normativa).

La Corte si riferisce così (sentenza n. 17/2004, in riferimento alle spese regionali) alle "esigenze complessive" e, valutando (sentenza n. 29/2004) il rapporto tra "complessivi bisogni regionali di spesa ed insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte", richiede che non vi sia grave alterazione tra queste poste, a seguito dell'intervento statale.

Non solo quindi lo squilibrio finanziario, lesivo ai fini del giudizio di costituzionalità, va valutato nel suo complesso, ma esso deve presentare il carattere della "gravità" (sentenze n. 145/2008, n. 29/2004, n. 437/2001, n. 138/1999 e n. 222/1994).

In altre parole, la Corte è attenta a che le riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenza n. 256/2007 e n. 155/2006).

La Corte, come già osservato, è ben consapevole delle residue quote di finanza "derivata" che ancora alimentano la finanza regionale, ma ritiene che la semplice circostanza della riduzione dei trasferimenti e stanziamenti statali a seguito di entrate proprie, nel quadro del recupero di efficienza e di mezzi finanziari (eventualmente indotti dalla disposizione nella specie censurata), a seguito di libere scelte affidate alle Regioni, non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Va, per completezza, introdotto un profilo di carattere procedurale, ma non per ciò di rilievo sostanziale marginale: la giurisprudenza della Corte costituzionale richiede che il ricorrente in via diretta (normalmente la Regione) dimostri l'alterazione grave nel rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte (sentenze n. 145/2008, n. 256/2007, n. 155/2005, n. 29/2004, n. 138 /1999 e n. 222/1994).

L'approccio attento ad un esame complessivo della situazione finanziaria delle Regioni non ha impedito alla Corte - seppur non in molte occasioni - di cassare una legge statale che coinvolgeva le Regioni in profili di responsabilità finanziaria (in materia di trasporti) per contrasto con gli articoli 117 e 119 (testo originale) nonché 81, quarto comma, Cost. (su cui *cf.* **par. 1.2**). Si tratta d una pronuncia risalente (sentenza 307/1983) in cui la Corte ha esaminato la norma statale che imponeva alle Regioni di integrare il Fondo nazionale trasporti, addossando loro un onere nuovo, obbligandole ad imputarlo ai loro bilanci, mediante utilizzo dei "tributi propri" (l'unica alternativa essendo adeguamenti tariffari che il legislatore statale aveva, nella specie, voluto evitare).

Imporre alle Regioni obblighi del genere - ha ritenuto la Corte - contrasta anzitutto con il secondo comma dell'art. 119 (testo originale), a norma del quale le regioni dispongono di "tributi propri" (oltre che di "quote di tributi erariali"),

per fronteggiare autonomamente "le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali", in chiara contrapposizione ai "contributi speciali" previsti dal terzo comma, in ordine ai quali lo Stato può invece vincolare l'esercizio della legislazione e dell'amministrazione regionale. Se si ammettesse - considera la Corte - che, in nome di qualsivoglia esigenza di coordinamento finanziario, lo Stato possa ricorrere ai tributi regionali "propri", individuando nel loro gettito il mezzo per fronteggiare spese di interesse nazionale, l'autonomia legislativa locale verrebbe irrimediabilmente vulnerata, assieme all'autonomia finanziaria considerata sul versante delle uscite. Per poter porre a carico delle Regioni la spesa in questione, sarebbe dunque occorso - quanto meno - determinare un'apposita copertura finanziaria, anziché valersi di risorse indisponibili allo scopo.

8.1. Le conseguenze sul sistema finanziario regionale degli interventi statali sul fisco (ed in generale delle "manovre" statali)

L'interdipendenza del sistema finanziario territoriale rende inevitabile che gli effetti delle manovre di finanza pubblica definite con l'intervento legislativo dello Stato si ripercuotano anche sulle Regioni in termini di entrate, reddito, consumi. Ciò è particolarmente evidente in un sistema di finanza prevalentemente derivata, ma le conseguenze non sarebbero eliminate neppure con un sistema più consistentemente decentrato.

Si è già visto nel paragrafo precedente come la Corte guardi soprattutto al complesso del sistema: perciò, non ogni intervento che modifica un tributo e che comporta un minor gettito per le Regioni, deve essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale (sentenze n. 155/2006 e n. 431/2004).

La Corte esclude l'atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni.

A seguito di manovre di finanza pubblica (sentenze n. 155/2006 e n. 437/2001) possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 431/2004, n. 381/2004, n. 29/2004, n. 17/2004, n. 337/2001 e n. 507/2000).

9. INDEBITAMENTO E PATRIMONIO: ART. 119, ULTIMO COMMA, COST.

9.1. Il patrimonio degli enti territoriali

Con la sentenza n. 427/2004, la Corte si è soffermata sul primo periodo dell'art. 119, sesto comma, Cost., sul patrimonio degli enti territoriali.

La posizione della Corte non differisce da quella di carattere generale sull'attuazione dell'art. 119 preso nel suo complesso, in particolare riguardo alle esigenze di attuazione e, quindi, alle conseguenze della finora mancata attuazione.

Sul primo profilo, è stato ribadito che spetta al legislatore statale prevedere i principi per la attribuzione a Regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, posto che la Costituzione non detta alcuna regola in ordine alla individuazione dei beni oggetto dell'attribuzione, né, tanto meno, vieta allo Stato la gestione e l'utilizzazione, *medio tempore*, di tali beni.

Sul secondo profilo, in attesa dell'attuazione dell'art. 119 per questa parte, lo Stato resta - a giudizio della Corte - a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dei propri beni demaniali o patrimoniali (e, per lo Stato, l'Agenzia del demanio; nella gestione degli stessi varrà il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale). Sul merito, poi, la Corte ha sancito, in primo luogo, che il potere dominicale dello Stato di disporre dei propri beni non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie ed ha, in secondo luogo, riaffermato, anche su questo tema, l'incidenza del principio di leale collaborazione (sentenza n. 31/2006).

9.2. L'indebitamento degli enti territoriali

L'art. 119, sesto comma, secondo periodo, consente agli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento: benché la norma appaia tra le più direttamente operative tra quelle contenute nell'art. 119 - disponendo in sostanza un chiaro vincolo - la Corte ha osservato (sentenza n. 425/2004) che le nozioni di "indebitamento" e "spese di investimento" non hanno un contenuto che possa determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, attraverso una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti della Corte, una volta per sempre. Si tratta - precisa la Corte - di nozioni che si fondano su principi della scienza economica, ma che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica. La Corte ritiene non potersi ammettere che ogni ente faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle predette nozioni. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente

provvedere a tali scelte, purché vi sia un intervento di rango legislativo, essendo illegittima una sostanziale delegificazione.

Il sesto comma dell'art. 119 Cost. legittima anche (sentenza n. 320/2004) la possibilità di configurare sanzioni per comportamenti confliggenti con il divieto ivi affermato. Con la sentenza n. 179/2007, la Corte ha confermato il controllo della Corte dei Conti, anche per assicurare il rispetto del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost..

La Corte non risulta essersi soffermata specificamente sul terzo periodo del sesto comma dell'art. 119, che esclude ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli enti territoriali.

Nel rinviare al capitolo successivo per una trattazione più ampia, si ricorda che la Corte ha dichiarato che l'art. 119, sesto comma, Cost. si applica anche alle Regioni a statuto speciale.

10. AUTONOMIE A STATUTO SPECIALE

Per quanto concerne l'applicazione dell'art. 119 Cost. nei confronti delle Autonomie a statuto speciale, la Corte si è espressa in varie occasioni e su diversi aspetti.

Già la sentenza n. 425/2004, sul sesto comma dell'articolo 119 Cost (*cf.* il capitolo precedente), ha affrontato il tema del regime di autonomia finanziaria delle Autonomie speciali. In quella sede la Corte ha, in primo luogo, premesso che il limite all'indebitamento non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo che già nel previgente regime il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata.

In secondo luogo, la Corte si è mostrata ben consapevole del fatto che i vincoli alla potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata non trovano più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie. Ma la Consulta non ritiene che ciò accada in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario, in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti. La Corte afferma quindi che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato "aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può

chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei", come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36/2004).

La posizione della Corte è riemersa con chiarezza nella recente sentenza n. 190/2008: il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica, connessi ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale (sentenze n. 82/2007 e n. 88/2006): vi è, pertanto, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Autonomie dallo statuto speciale (sentenze n. 169/2007, n. 82/2007, n. 417/2005, n. 353/2004, n. 345/2004, n. 36/2004, n. 416/1995 e n. 267/2006). L'orientamento descritto vale anche per quanto riguarda i profili di spesa (secondo la sentenza n. 82/2007).

Proprio la sentenza n. 82/2007, da ultimo citata, ribadisce però che gli obblighi imposti alle Autonomie speciali devono essere temperati e coordinati con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono, in forza dei loro statuti. Il metodo dell'accordo deve considerarsi quindi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità" (sentenza n. 353/2004), metodo che deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi. Il metodo dell'accordo deve risultare tuttavia compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico.

E' noto che le Autonomie a statuto speciale godono di specifici regimi finanziari, la cui *ratio* (sentenza n. 381/1990) è da ricondurre all'esigenza di porre a disposizione di Regioni e Province autonome, cui la Costituzione e gli Statuti assegnano più ampie e significative competenze, risorse finanziarie maggiori, e comunque più adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti.

In tale ambito, va ricordata la recente sentenza n. 102/2008, con la quale la Corte si è pronunciata su una serie di imposte regionali istituite dalla Regione Sardegna (plusvalenze delle seconde case, seconde case ad uso turistico, scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto e sulle imposte di soggiorno: le c.d. "tasse sul lusso").

La sentenza conferma in sostanza che il vincolo all'esercizio della potestà impositiva regionale posto dallo Statuto sardo (armonia con i principi del sistema

tributario dello Stato) è condizione di maggiore autonomia rispetto a quello dell' "osservanza dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario", previsto per le Regioni a statuto ordinario.

Secondo la Corte, infatti, il limite dell'armonia con i principi del sistema tributario consente alla Regione Sardegna di valutare essa stessa la coerenza del proprio sistema tributario rispetto a quello statale, conformando i propri tributi agli elementi essenziali, allo "spirito" di quest'ultimo nel suo complesso ed alla ratio dei singoli istituti che lo compongono. Della diversa natura dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, che limitano l'istituzione di tributi da parte delle Regioni ordinarie, si è detto nel **par. 2.3**, sui tributi propri.

La Corte pertanto si pronuncia - nella sentenza 102/2008 - con principale riferimento alle norme statutarie: fatta eccezione per l'imposta sugli aeromobili ed unità da diporto, la sentenza ha giudicato illegittime le norme istitutive delle altre imposte, in quanto non in armonia con i principi del sistema tributario statale; ha tuttavia sottoposto (ordinanza 103/2008) alcune pregiudiziali alla Corte di Giustizia europea, nell'ipotesi che l'imposta introduca una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel mercato (*cf.* **cap. 11** che segue).

Quanto all'istituzione delle imposte regionali di soggiorno e alla facoltà accordata ai Comuni di applicarla nei confronti dei soggetti non residenti che soggiornano nel territorio sardo nel periodo turistico, la Corte la considera, nella sentenza in esame, legittima e non contraria a norme costituzionali.

Da segnalare infine la sentenza n. 145/2008, con la quale la Corte si è espressa nel senso che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome debbano concorrere alla produzione di un risparmio per il bilancio dello Stato anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, nonché sul riconoscimento alla Regione siciliana della retrocessione di una certa quota del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale. La riflessione della Corte al riguardo si è soffermata soprattutto sui profili dell'eventuale squilibrio finanziario (su cui si rinvia al **cap. 8**) ed al ruolo delle speciali Commissioni paritetiche per l'attuazione dello Statuto speciale.

Si ricorda poi quanto già in precedenza osservato (*cf.* **cap. 7**) sull'indirizzo della Corte in tema di competenza delle Autonomie speciali sugli enti locali e sulla finanza locale: in questo ambito il carattere analitico e molto dettagliato delle norme statali di limite all'autonomia finanziaria può comportarne l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 159/2008).

11. PROFILI DI RILIEVO COMUNITARIO

I profili di rilievo comunitario incidono profondamente sugli aspetti attuativi dell'art. 119 Cost., anche alla luce della previsione di cui all'art. 117, primo comma, Cost. secondo cui "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

11.1. La "tassa sul lusso" e gli aiuti di Stato

Nella sentenza n. 102/2008, esaminata nel capitolo precedente, la Corte costituzionale ha espressamente richiamato l'orientamento della giurisprudenza comunitaria (in particolare la causa C88/03, *cf.* **par 11.2**), in relazione al divieto di aiuti di Stato e al principio di non discriminazione. La pronuncia del giudice delle leggi riguarda la c.d. "tassa sul lusso", o meglio una serie di imposte introdotte dalla Regione Sardegna; in particolare per quanto riguarda l'imposta sullo scalo gravante solo sui soggetti non residenti nel territorio sardo, la Corte si è posto il quesito se essa possa configurarsi come aiuto di Stato, considerato che detto vantaggio deriva non da una concessione di agevolazione, ma indirettamente dal minor costo sopportato dalle imprese residenti rispetto a quelle non residenti. Considerati i profili di incertezza interpretativa, la Corte costituzionale ha ritenuto di dover deliberare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea.

11.2. Aiuti di Stato e fiscalità di vantaggio.

Con la recentissima "Sentenza Azzorre" (6 settembre 2006 - causa C88/03), la Corte di Giustizia delle Comunità Europee si è pronunciata in tema di fiscalità di vantaggio, che incontra un limite nel divieto di aiuti di Stato. La Corte europea ha esaminato in questo contesto il regime fiscale disposto dalle autorità portoghesi per la Regione autonoma delle Azzorre, che prevedeva una riduzione delle imposte sul reddito a favore degli operatori economici locali, in considerazione dei maggiori costi correlati alla particolare e svantaggiata collocazione periferica ed insulare.

La caratterizzazione innovativa di tale decisione risiede in particolar modo nella qualificazione del concetto di selettività dell'intervento pubblico a sostegno delle imprese: la selettività è un indice di "aiuto di Stato", pratica vietata a tutela della concorrenza. Mentre, infatti, era precedentemente considerato selettivo ogni aiuto che non riguardasse tutto il territorio nazionale, ma solo porzioni di esso, con la "Sentenza Azzorre" si richiede la necessità che ricorrano altri requisiti perché tale selettività possa essere individuata. In particolare si deve valutare:

- l'effettivo grado di autonomia del governo locale;

- che lo Stato non abbia partecipato al processo decisionale per il quale si è arrivati alla predisposizione del regime;
- e, da ultimo, che le minori entrate per la Regione non siano compensate con fondi statali.

Secondo la Corte di Giustizia, una misura in deroga rispetto all'applicazione del sistema fiscale generale può essere giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema tributario qualora lo Stato membro interessato possa dimostrare che tale misura discende direttamente dai principi informatori o basilari del suo sistema tributario.

In definitiva, se il regime vantaggioso sia disposto dal governo locale nell'ambito delle competenze ad esso attribuite, tale regime non è da considerare un aiuto di Stato.

Tale orientamento è stato recentemente riproposto con la sentenza dell'11 settembre 2008 della Corte di Giustizia (cause riunite C-428/06 a C-434/06), che riguarda l'autonomia impositiva della Comunità autonoma dei Paesi baschi.

Le autonomie territoriali ("forali") basche avevano abbassato l'aliquota d'imposta sulle società (al 32,5%, rispetto a quella spagnola comune del 35%). Altre Comunità autonome avevano presentato ricorso, ritenendo le misure "selettive" ed idonee ad avvantaggiare ingiustamente imprese di quel territorio e perciò incompatibili con il mercato comune.

La Corte ha ribadito che, per valutare il carattere selettivo di una misura, si tiene conto dell'autonomia istituzionale, procedurale ed economica di cui dispone l'autorità che adotta tale misura. Spetta al giudice nazionale verificare se il territorio che rivendica l'autonomia disponga di una siffatta autonomia, secondo i criteri indicati dalla Corte; ciò che avrebbe per conseguenza che le norme adottate nei limiti delle competenze conferite agli enti infrastatali in parola dalla Costituzione (spagnola) e dalle altre disposizioni (del diritto spagnolo) non hanno carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuto di Stato.

11.3. La "tassa sul tubo" e gli aiuti di Stato

Il rilievo del profilo comunitario emerge con forza anche nella sentenza del 21 giugno 2007 (causa C-173/05), con la quale la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha dichiarato incompatibile con il diritto comunitario la tassa ambientale c.d. "sul tubo" istituita dalla Regione Sicilia con la legge n. 2/2002, in quanto in violazione delle norme che attribuiscono all'Ue la competenza esclusiva sulla tariffazione doganale e sulla politica commerciale (oltre che dell'accordo di cooperazione tra l'Ue e l'Algeria), ritenendo, in sostanza, che la tassa avesse un effetto equivalente ad un dazio illegittimo.



I PRINCIPI COSTITUZIONALI

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ridefinito i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, nel settore della finanza pubblica.

In tema di assetti finanziari pubblici, lo Stato ha **legislazione esclusiva** e competenza regolamentare in materia di **sistema tributario e contabile dello Stato** e di **perequazione finanziaria** (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.). Ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., rientrano invece tra le materie di **legislazione concorrente**, nelle quali allo Stato spetta esclusivamente l'enunciazione dei principi fondamentali della materia, **l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**.

Alle regioni ed agli enti locali è riconosciuta (art. 119 Cost.) **autonomia di entrata e di spesa**, che si sostanzia nell'attribuzione di **risorse autonome** derivanti da tributi ed entrate propri e da compartecipazioni ai tributi erariali aventi ad oggetto, precisa la disposizione costituzionale, il gettito riferibile ai rispettivi territori. Tali risorse, integrate da un **fondo perequativo** per i territori con ridotta capacità fiscale, devono rivelarsi sufficienti a finanziare integralmente le funzioni degli enti in questione (art. 119, quarto comma, Cost.). Hanno invece **natura aggiuntiva** le risorse che lo Stato può destinare a regioni ed Enti locali per favorire lo sviluppo ed il riequilibrio economico e sociale e comunque per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni (art. 119, quinto comma, Cost.).

Il nuovo Titolo V sembra orientato, nei termini che verranno in seguito evidenziati, verso un modello di federalismo fiscale di tipo **solidaristico e cooperativo**, piuttosto che verso un modello marcatamente competitivo come quello statunitense, dove ciascun livello di Governo, dallo Stato federale fino alle amministrazioni locali, è libero di istituire tributi, individuando basi imponibili ed aliquote, senza dover rispettare parametri posti da fonti normative di grado superiore. Alla luce dell'articolo 119 Cost., non deve tuttavia ritenersi preclusa la possibilità di differenziazioni tra i sistemi tributari locali, che potrebbero tra l'altro determinare un certo grado di competizione fiscale.

1. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

L'articolo 119, al secondo comma, stabilisce che la potestà impositiva degli enti autonomi deve esplicarsi in **armonia con la Costituzione** e con i **principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario** posti, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., dal legislatore statale. Agli enti locali è consentito

intervenire attraverso la disciplina regolamentare per attuare o integrare il disposto di leggi statali o regionali. L'esercizio del potere di coordinamento attraverso la legge statale e regionale sembra poter comportare anche l'indicazione di livelli massimi della **pressione fiscale**.

L'azione di coordinamento non è circoscritta alla legislazione ma si estende all'**applicazione in via amministrativa** dei tributi. L'art. 119, secondo comma, Cost. prevede infatti che Regioni ed enti locali "stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri". Ciò sembrerebbe comportare, ad esempio, la possibilità di introdurre forme di coordinamento anche delle fasi dell'accertamento e della riscossione, prevedendone l'esercizio unificato da parte di un unico soggetto con effetti di semplificazione della gestione del sistema tributario. Il **contenzioso** relativo ai tributi regionali e locali è invece di esclusiva competenza della legge statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), Cost., che riserva allo Stato la materia giurisdizionale.

Mediante il coordinamento si tende ad evitare una eccessiva frammentazione del sistema tributario ed a favorirne, all'opposto, una definizione il più possibile organica ed in grado di realizzare una composizione equilibrata del carico fiscale complessivo, evitando un'eccessiva frammentazione e moltiplicazione dei tributi.

Non sono poi da sottovalutare i limiti al potere positivo degli enti territoriali legati alla disciplina costituzionale e, in particolare, quelli derivanti dai **vincoli comunitari e internazionali**. Significative a riguardo appaiono le censure di cui è stata fatta oggetto la legge 26 marzo 2002, n. 2, della Regione Sicilia, che aveva istituito un tributo regionale sul passaggio di gasdotti attraverso il proprio territorio. Tale normativa è stata giudicata, sia dai giudici nazionali sia in ambito comunitario (v. TAR Lombardia, sentenza n. 130/2003; Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 21 giugno 2007, causa C-173/05), incompatibile con il diritto comunitario, che non consente di porre restrizioni alla libera circolazione delle merci né di adottare una politica commerciale e tariffaria con Paesi terzi difforme da quella comunitaria.

La **Corte costituzionale** ha avuto modo di chiarire le modalità attraverso le quali deve essere esercitato il potere statale di coordinamento. Nella sentenza n. 37 del 2004, la Consulta ha osservato come l'attuazione del disegno costituzionale richieda "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i **principi** cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le **grandi linee dell'intero sistema tributario**, e definire gli **spazi ed i limiti entro i quali**

potrà esplicarsi la **potestà impositiva**, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali". La Corte, nella medesima sentenza (si veda anche la sentenza n. 241 del 2004), ha inoltre ritenuto che il previo intervento del legislatore statale costituisca un **presupposto necessario** per l'esercizio della potestà impositiva da parte degli altri livelli di governo, subordinando pertanto all'attuazione dell'articolo 119 l'esercizio della facoltà di regioni ed enti locali di istituire autonomamente tributi e di intervenire sulla disciplina statale dei tributi regionali e locali. Per la Corte quindi, in deroga ad un principio generale, alle regioni non è consentito, in caso di inerzia dello Stato, di desumere i principi fondamentali dalla legislazione statale vigente. In conseguenza di ciò, prosegue la Corte, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti: condizione di legittimità dell'intervento, peraltro, è il **divieto di procedere in senso inverso** a quanto prescritto dall'art. 119 Cost., sopprimendo, senza sostituirli, gli spazi di autonomia riconosciuti dalle leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119 (v. , in particolare, le sentenze nn. 296 e 303 del 2003 e, da ultimo, la sentenza n. 451 del 2007).

Espressione dei poteri di coordinamento statale in materia di finanza pubblica e di sistema tributario è anche il **patto di stabilità interno**, strumento strettamente connesso al patto di stabilità e crescita al rispetto del quale l'Italia è vincolata in ambito comunitario. A giudizio della Corte costituzionale, il patto di stabilità interno si giustifica proprio alla luce dei vincoli comunitari alle finanze pubbliche nazionali, ma occorre renderlo più conforme alla nuova autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, eliminando gli aspetti più dirigistici e lesivi dell'autonomia (sentenze nn. 4 e 36 del 2004).

La Corte costituzionale ha anche precisato i limiti che il legislatore statale è tenuto a rispettare nel dettare i principi di coordinamento della finanza pubblica. La Corte, in più occasioni, ha considerato legittime, in quanto riconducibili al principio di coordinamento della finanza pubblica, disposizioni statali (prevalentemente comprese in leggi finanziarie) **incidenti anche in modo penetrante** sull'autonomia degli enti territoriali nella gestione della spesa (cfr., ad es., sentenze nn. 4, 17 e 36 del 2004) In alcune recenti pronunce, peraltro, (v. in particolare la n. 417 del 2005), la Corte ha ritenuto che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi **vincoli alle politiche di bilancio** solo con "disciplina di principio" e "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari". Tali vincoli "debbono avere ad oggetto o l'**entità del disavanzo** di parte corrente o - ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale - la **crescita della spesa corrente** degli enti autonomi". Sempre secondo la Corte, "la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una **singola voce di spesa** non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un

precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò "in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere **criteri** [...] ed **obiettivi** (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (in tal senso v. tra le altre le sentenze nn. 449 del 2005, 95 del 2007, 159 del 2008).

Il dettato costituzionale, come si è visto, sembra equiparare, per quanto riguarda l'**autonomia finanziaria**, la posizione delle regioni a quella degli enti locali. Tuttavia, come noto, in materia tributaria opera la riserva di legge relativa di cui all'articolo 23 Cost., suscettibile di essere soddisfatta solo dalla legge statale o regionale. Inoltre, va rammentato come al legislatore regionale spetti assicurare il coordinamento finanziario e tributario, sulla base dei principi stabiliti dalla legge statale. Ciò premesso, si ricorda come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 37 del 2004, abbia indicato tre diverse soluzioni per l'attuazione dell'**autonomia finanziaria locale**: a) concorrenza di leggi statali, regionali e di regolamenti locali; b) concorrenza di leggi statali e di regolamenti locali; c) concorrenza di leggi regionali e di regolamenti locali.

Spetta dunque al legislatore ordinario, in sede di attuazione dell'articolo 119 Cost, scegliere quale via seguire, tenendo conto che la riforma costituzionale ha in ogni caso esteso l'ambito dell'autonomia finanziaria degli enti locali - che già comportava la facoltà di disciplinare con propri regolamenti i tributi locali sulla base della disciplina generale dettata dalla legge statale - sancendo anche nei loro confronti il principio secondo il quale la responsabilità inerente alle entrate non deve essere disgiunta da quella relativa alle spese.

2. Le fonti di finanziamento degli enti territoriali: tributi propri e partecipazioni

L'articolo 119, comma primo, Cost., afferma il principio che "i Comuni, le Province le Città metropolitane e le Regioni hanno **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**". I commi secondo e terzo del medesimo articolo elencano le seguenti fonti ordinarie di finanziamento degli enti autonomi:

- **tributi propri**;
- **partecipazioni** al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio dell'ente;
- **trasferimenti perequativi**, per i territori con minore capacità fiscale per abitante;
- **entrate proprie** (quelle derivanti da attività economiche e rendite patrimoniali).

Ai sensi del quarto comma, le risorse di cui ai commi secondo e terzo devono consentire ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di **finanziare integralmente** le funzioni pubbliche loro attribuite. Il sistema tributario, così come configurato dalla legge statale nell'esercizio dei poteri di coordinamento, sembrerebbe quindi tenuto ad assicurare a ciascun ente una quantità di risorse corrispondente al costo delle funzioni ad esso conferite.

Esistono inoltre opinioni difformi in merito alla necessità di finanziare integralmente le funzioni

esercitate dalle regioni ordinarie che beneficiano di **“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”** ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. Vi è infatti chi sostiene la necessità di applicare anche in questo caso il principio dell'integrale finanziamento e chi fa invece rilevare come - ferma restando la necessità che lo Stato trasferisca, unitamente alle funzioni, le relative risorse finanziarie, umane e strumentali - tali regioni, trattandosi di un ampliamento dell'autonomia costituzionalmente garantita di cui va verificata l'opportunità, dovrebbero coprire le relative spese manovrando le entrate fiscali derivanti dai tributi propri e dalle compartecipazioni.

L'attuazione del federalismo fiscale richiede che siano in primo luogo esattamente individuate le funzioni ordinarie di ciascuna categoria di enti e quantificato il costo delle stesse.

Come ha osservato la Corte costituzionale (sentenza n. 17 del 2004), il nuovo sistema tributario dovrà prevedere, per ogni livello di governo, un **insieme equilibrato** di tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti di natura perequativa, nel rispetto del principio fondamentale del parallelismo tra responsabilità normativa e responsabilità finanziaria. Questo sembra logicamente comportare che, per quanto riguarda gli enti con maggiore capacità fiscale, i tributi propri e la compartecipazione ai tributi erariali devono garantire un gettito tale da coprire integralmente il costo delle funzioni esercitate in via ordinaria. Per gli enti con minore capacità fiscale, invece, tale obiettivo potrà essere raggiunto solo ricorrendo ai meccanismi di carattere perequativo. La stima delle entrate dovrà verosimilmente compiersi assumendo come riferimento **determinati tributi ed aliquote standard**, fermo restando che, nell'esercizio della potestà impositiva, i singoli enti, nei limiti consentiti dalla legislazione di coordinamento, potranno individuare nuovi tributi e modificare la disciplina dei tributi esistenti.

Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 296 del 2003), i **tributi propri** vanno identificati con quelli istituiti e stabiliti con legge regionale, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario. Sulla base di tale assunto, la Consulta è giunta ad affermare che la disciplina sostanziale dell'Irap rientra tuttora nella competenza statale esclusiva in materia di tributi erariali (sentenza n. 296 del 2003) e che anche la tassa automobilistica non è un tributo proprio della regione (sentenza n. 297 del 2003). La conseguenza pratica di tale giurisprudenza - coerente con quella già esaminata che ritiene precluso l'esercizio della potestà impositiva regionale sino all'adozione di una legge di coordinamento statale - è stata la dichiarata illegittimità, nonostante la nuova disciplina costituzionale, dei tentativi delle regioni di modificare la disciplina dei tributi regionali regolati da leggi statali.

Nella prassi si distinguono i **tributi propri in senso lato o derivati**, istituiti dallo Stato ma la cui concreta applicazione è rimessa a regioni ed enti locali con facoltà di variare le aliquote, prevedere detrazioni ed agevolazioni (esempio tipico le addizionali), ed i **tributi propri in senso stretto od autonomi**, rispetto ai quali l'intervento della legge statale è limitato ad attribuire

determinate basi imponibili alle regioni ed agli enti locali, demandando la disciplina dei relativi tributi, nel rispetto dei principi fondamentali, alle fonti di autonomia (legge regionale e regolamenti provinciali e comunali). Queste due tipologie di tributi vanno distinte dai **tributi erariali**, istituiti e disciplinati dalla legge statale, il cui gettito è riservato esclusivamente allo Stato per il finanziamento di funzioni amministrative relative a materie di competenza esclusiva o comunque esercitate in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118, primo comma, Cost.

In sede di attuazione dell'articolo 119 Cost., è destinato a porsi il tema dell'individuazione dei tributi propri nel senso individuato dalla Consulta, che rappresentano uno degli elementi qualificanti dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, come riconfigurata dalla riforma costituzionale. Dovrà, in primo luogo, essere stabilito se consentire o precludere alla finanza regionale e locale di fondarsi su tributi che abbiano le **medesime basi impositive ed i medesimi soggetti passivi** di tributi erariali.

Per quanto riguarda la **compartecipazione ai tributi erariali**, va ricordato come attualmente la compartecipazione regionale al gettito di determinate imposte sia regolato interamente dallo Stato e riguardi, in particolare, l'IVA, la quale viene, per una quota assai significativa (negli ultimi anni in misura pari a circa il 40%), utilizzata per finanziare la spesa sanitaria.

L'articolo 119, secondo comma, dispone che la compartecipazione ai tributi erariali riguardi la quota di gettito riferibile al territorio delle regioni e degli enti locali. Il **criterio della territorialità** dell'imposta può essere attuato in forme diverse. Si potrà, ad esempio, fare riferimento al territorio nel quale il tributo viene riscosso o al luogo della produzione, posto che il luogo del versamento potrebbe non coincidere con quello in cui il tributo incide.

3. La perequazione finanziaria

Ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, i **trasferimenti perequativi** andranno effettuati a valere su di un apposito fondo istituito con legge dello Stato, privo di vincoli di destinazione e volto a sostenere i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il concetto di **minore capacità fiscale** può essere definito con riferimento ad un valore medio ma anche rispetto al livello richiesto per assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni degli enti territoriali. In ogni caso, la formulazione costituzionale sembra implicare, secondo l'opinione prevalente, che, attraverso il **fondo perequativo**, i divari in termini di entrate debbano essere ridotti, ma non necessariamente eliminati.

La previsione in esame va comunque coordinata con l'articolo 117, secondo comma, lett. m), Cost., che impone allo Stato di garantire su tutto il territorio nazionale i **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali. Poiché i livelli essenziali formano oggetto di diritti soggettivi questi, una volta definiti, devono essere uniformemente garantiti a tutti i cittadini e vanno quindi obbligatoriamente finanziati. Tale circostanza, secondo l'opinione prevalente, comporta

che, attraverso il fondo perequativo, debba essere assicurato l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in tutti i territori. In questo modo lo Stato, responsabile della perequazione, vede rafforzato il proprio ruolo di garante del soddisfacimento dei diritti connessi ai livelli essenziali.

I livelli essenziali sono stati sino ad oggi definiti esclusivamente in **ambito sanitario** e non direttamente con legge statale, nonostante si tratti di materia oggetto di competenza esclusiva, bensì attraverso intese tra lo Stato e le regioni. Manca, invece, una definizione dei livelli essenziali in ambiti quali l'assistenza sociale o l'istruzione. E' generalmente condivisa l'opinione secondo la quale le prestazioni relative ai livelli essenziali hanno un contenuto quantitativo ed uno qualitativo e vanno definite, anche ai fini della relativa copertura finanziaria, tenendo conto delle specificità dei singoli territori. Diviene in questo modo possibile giungere a stabilire dei **costi standard**, che possono tuttavia anche variare da territorio a territorio.

E' stato osservato come la **perequazione** delle risorse finanziarie non risulti una materia in senso tradizionale e si configuri piuttosto, analogamente ad altre competenze esclusive, nei termini di una **competenza in senso funzionale** che, in virtù del suo carattere teleologico, sembra consentire al legislatore statale di spaziare in una serie di ambiti materiali, con l'effetto di limitare l'esercizio della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni.

La norma costituzionale non chiarisce se tale funzione debba esercitarsi in conformità al principio della "**perequazione verticale**", secondo il quale è rimessa allo Stato la salvaguardia dell'equilibrio tra i diversi territori, o se possa invece attuarsi anche attraverso il concorso delle regioni e degli enti locali (c.d. **perequazione orizzontale**), rimettendo la decisione al legislatore ordinario. Va in ogni caso sottolineato come la perequazione delle risorse finanziarie, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), sia materia di esclusiva competenza del legislatore statale. Ricade quindi sullo Stato la responsabilità di assicurare la coerenza del sistema di perequazione con il disposto costituzionale.

4. Risorse aggiuntive e indebitamento

Il quinto comma dell'articolo 119 Cost. prevede che lo Stato destini agli enti territoriali **risorse aggiuntive** – rispetto a quelle necessarie allo svolgimento delle funzioni ordinarie – ed effettui **interventi speciali** al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Le risorse di cui al comma in esame, secondo un'opinione ampiamente condivisa, dovrebbero essere destinate al perseguimento di finalità peculiari e diverse rispetto a

quelle proprie del fondo perequativo. La specificità di tali risorse, oltre che nel carattere addizionale, risiede nella loro destinazione a politiche di riequilibrio territoriale. In particolare, le risorse aggiuntive sembrano destinate a tradursi in fondi vincolati ed a consentire forme di controllo statale sul relativo utilizzo, mentre gli interventi speciali potrebbero comportare sia forme di collaborazione che di sostituzione dello Stato all'ente interessato.

Nelle sentenze nn. 16 e 49 del 2004, la Corte costituzionale ha precisato che gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., oltre a dover essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni previsto dal comma precedente, sono tenuti a riferirsi a finalità di perequazione e di garanzia enunciate dalla norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, e devono essere destinati a particolari **comuni o categorie di comuni**. Inoltre, quando i finanziamenti attengano ad ambiti di competenza regionale, spettano alle regioni **compiti di programmazione e di riparto** dei fondi all'interno del proprio territorio.

Per quanto riguarda le **funzioni proprie o ordinarie**, è invece esclusa la possibilità di finanziamento statale attraverso trasferimenti erariali o risorse con vincolo di destinazione. La Corte ha infatti attribuito sul punto una valenza immediatamente precettiva all'art. 119 Cost., censurando ripetutamente i tentativi del legislatore statale di riproporre meccanismi di finanza derivata basati su trasferimenti di risorse a **destinazione vincolata** dal centro alla periferia in materie e funzioni la cui disciplina sia di spettanza della legge regionale a titolo di competenza concorrente o residuale (sul punto vi è una cospicua giurisprudenza della Corte costituzionale, v., tra le altre, la sentenza n. 370 del 2003, nn. 16 e 49 del 2004, n. 107 del 2005 e n. 118 del 2006).

Le **entrate da indebitamento** sono previste al sesto comma dell'articolo 119 Cost., ma sono riservate unicamente a spese di investimento (c.d. *golden rule*). In tal modo viene escluso che le collettività locali si trovino a dover sostenere l'onere derivante dall'indebitamento degli enti territoriali volto a fronteggiare spese correnti. Va osservato come la nozione di **spese di investimento** si presti ad essere diversamente interpretata dal legislatore ordinario. In proposito si ricorda come la legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003), nello stabilire cosa si debba intendere per investimenti ai fini della possibilità di indebitamento, ha considerato solo gli investimenti diretti con esclusione di quelli indiretti. Conseguentemente, le regioni e gli enti locali possono, ad esempio, ricorrere all'indebitamento per acquistare immobili ma non per incentivare le imprese ad investire.

• La presente scheda, realizzata dai Servizi Studi dei due rami del Parlamento, è il primo di una serie di prodotti in materia di federalismo fiscale frutto della collaborazione tra i Servizi studi e bilancio dello Stato della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.



INDAGINE SUL FEDERALISMO FISCALE

Rapporto di ricerca

Roma, 28 ottobre 2008

Indice

1 | Presentazione del lavoro

Conoscenza del federalismo

Utilità per il cittadino riconosciuta al nuovo assetto dello stato

Aspettative dei cittadini nei confronti del federalismo fiscale

Considerazioni conclusive di sintesi

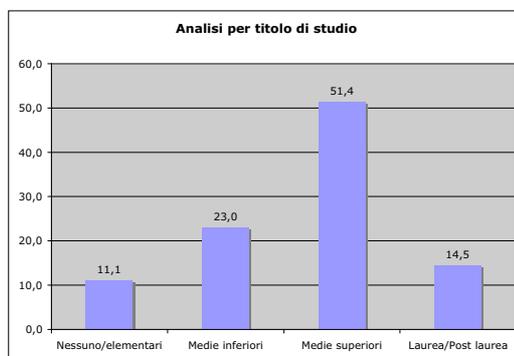
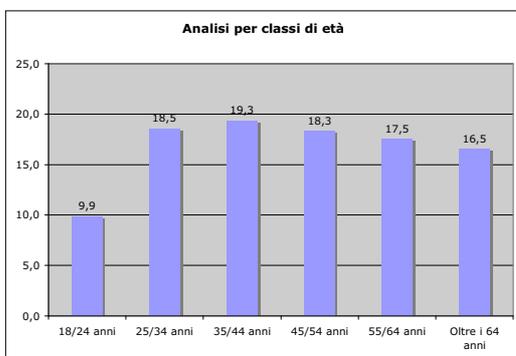
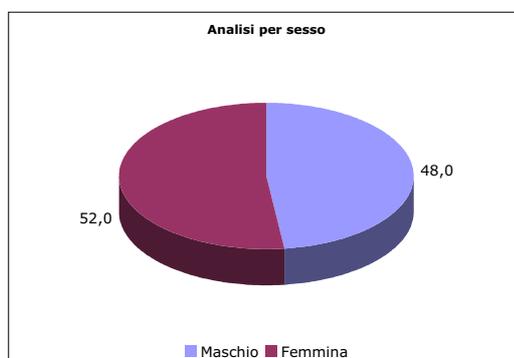
Presentazione | Descrizione del lavoro

- Questo documento presenta i risultati di una indagine telefonica effettuata per conto di Confcommercio su un campione della popolazione italiana sul tema del federalismo fiscale
- **Campione.** Campione rappresentativo della popolazione italiana di età superiore ai 18 anni. Fonte utilizzata per l'estrazione delle anagrafiche telefoniche: Pagine Bianche con consenso espresso. Tecnica utilizzata per l'estrazione delle anagrafiche: selezione con passo sistematico. Per la costruzione del campione di anagrafiche, e successivamente per il suo trattamento in corso d'opera sono state realizzate due liste di anagrafiche: lista "campione base" (1000), e lista "campione di riserva" (3000). La lista di riserva è stata utilizzata per tutte le eventuali sostituzioni delle anagrafiche della lista base cadute per "rifiuto di intervista", o comunque per impossibilità di procedere con la rilevazione (es. numeri errati). Numerosità campionaria: 1004 casi (1004 interviste a buon fine), 1175 cadute (54,2%). Intervallo di confidenza (Errore 3,1%).
- **Metodo di contatto.** Interviste telefoniche somministrate con il Sistema Cati (*Computer aided telephone interview*).
- **Tecnica di rilevazione.** questionario strutturato concordato con il committente. Durata media dell'intervista: dieci minuti.
- **Periodo di rilevazione.** 7 - 11 ottobre 2008
- **Codice deontologico.** La rilevazione è stata realizzata nel rispetto del Codice deontologico dei ricercatori europei Esomar, del Codice deontologico dell'Assirm (Associazione istituti italiani di ricerche di mercato e sondaggi di opinione), e nel pieno rispetto di quanto previsto dalla Legge sulla Privacy n. 196/03.

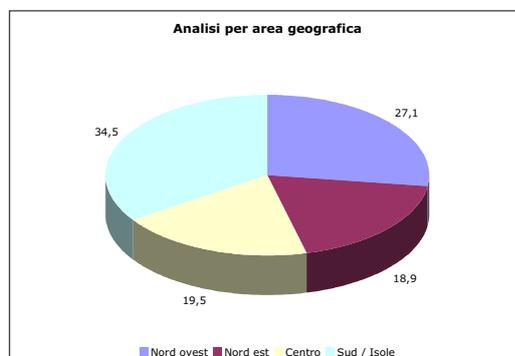
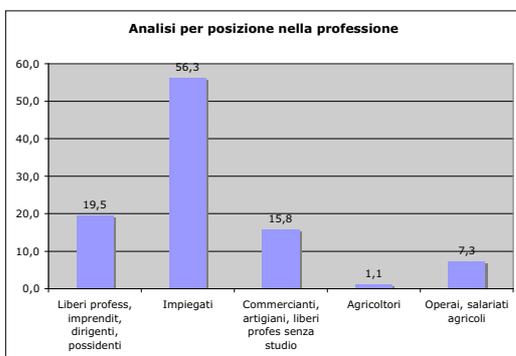
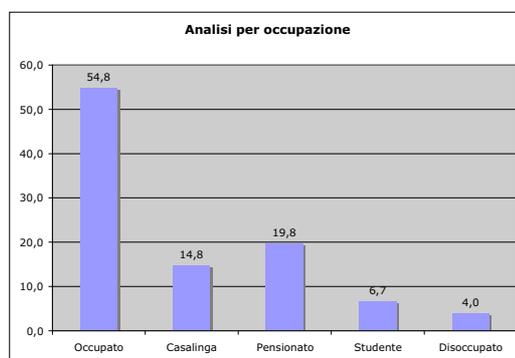
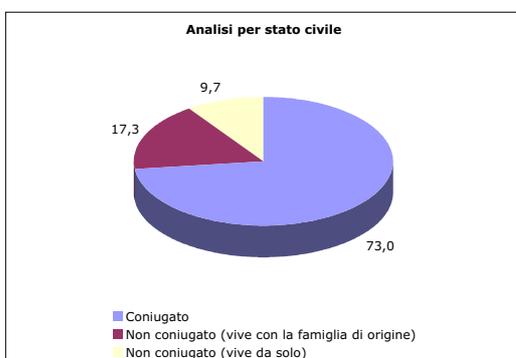
Presentazione | Descrizione del campione

Domini di studio del campione (1004 casi)

- Sesso
- Classi di età
- Titolo di studio
- Stato civile
- Occupazione
- Posizione nella professione
- Area geografica di residenza



Presentazione | Descrizione del campione

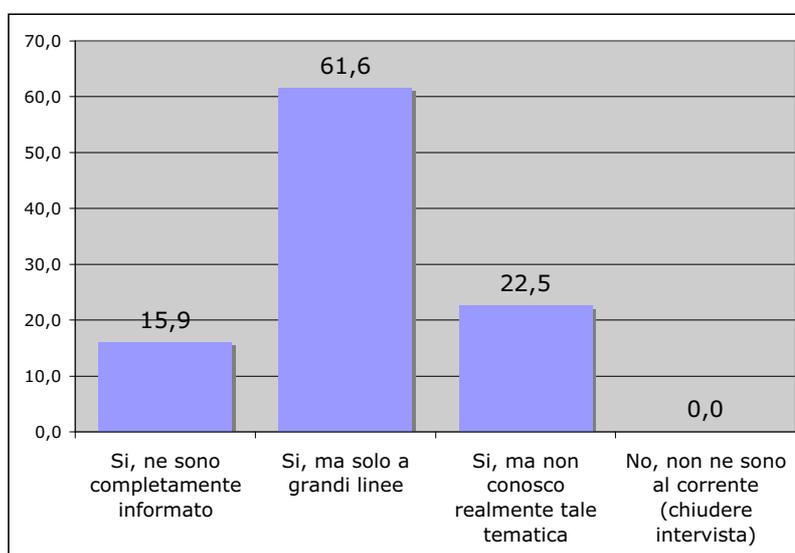


2 | Conoscenza del federalismo

Conoscenza | Il livello di conoscenza del federalismo da parte degli italiani

Lei sa cos'è il federalismo?
La pluralità degli italiani si è dichiarata a conoscenza del federalismo, tuttavia **soltanto il 15,9% afferma di essere completamente informato sulla materia**. La maggior parte del campione (61,1%) afferma di saperne qualcosa soltanto in grandi linee ed il 22,5% di essere a malapena a conoscenza dell'esistenza del fenomeno.

Dati in %

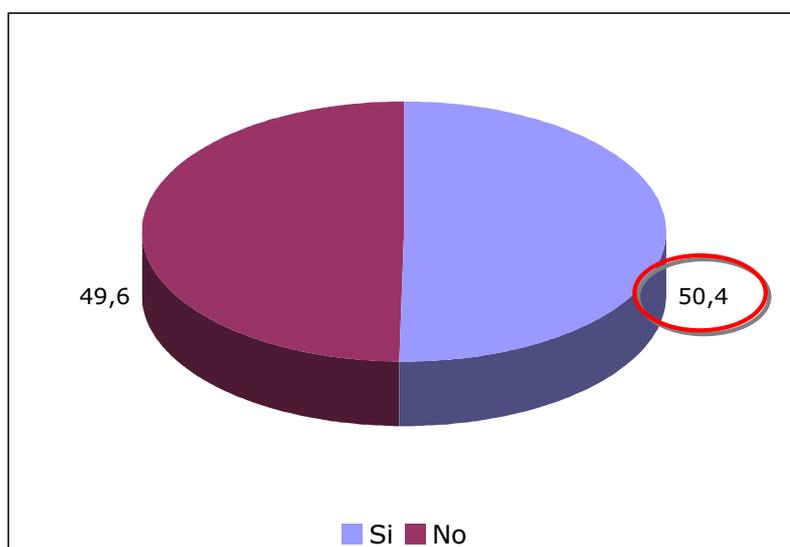


Conoscenza | La conoscenza di coloro che stanno guidando il cambiamento

Lei sa chi è il Ministro competente su questo tema?

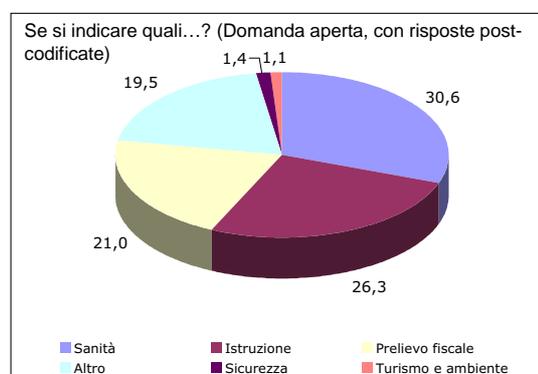
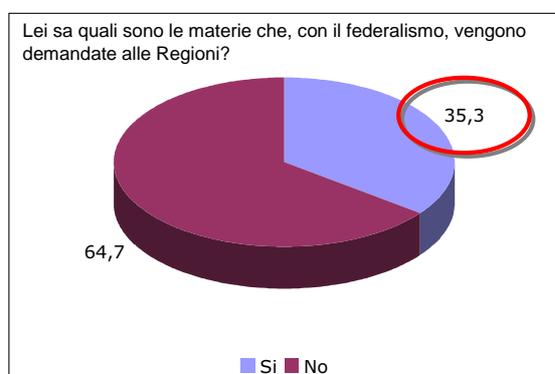
Poco più del 50% del campione ha dichiarato di essere a conoscenza del Ministro competente in materia di federalismo.

Dati in %



Conoscenza | La consapevolezza dell'impatto del cambiamento

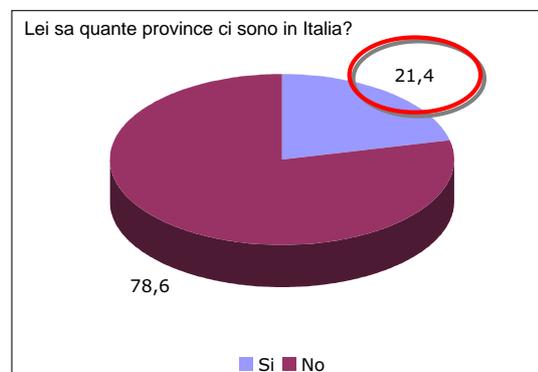
Dati in %



Il livello di conoscenza non alto da parte degli italiani circa il federalismo e su ciò che tale fenomeno comporterà per il nostro paese si evince anche dalla scarsa conoscenza che il campione ha dimostrato riguardo alcuni degli aspetti fondamentali sui quali il rinnovamento in senso federalista dell'assetto dello Stato tenderà a produrre i suoi effetti.

Soltanto il 35,3% del campione si è dichiarato a conoscenza delle materie che con il federalismo saranno demandate alle Regioni. Materie che sono state indicate quanto meno con incertezza da parte di tale percentuale del campione, quando gli è stato chiesto di darne conto, sia pure in modo del tutto aperto e spontaneo.

Colpisce la percentuale estremamente esigua di italiani a conoscenza del numero di province esistenti nel nostro paese: appena il 21,4%



3 | Utilità per il cittadino riconosciuta al nuovo assetto dello stato

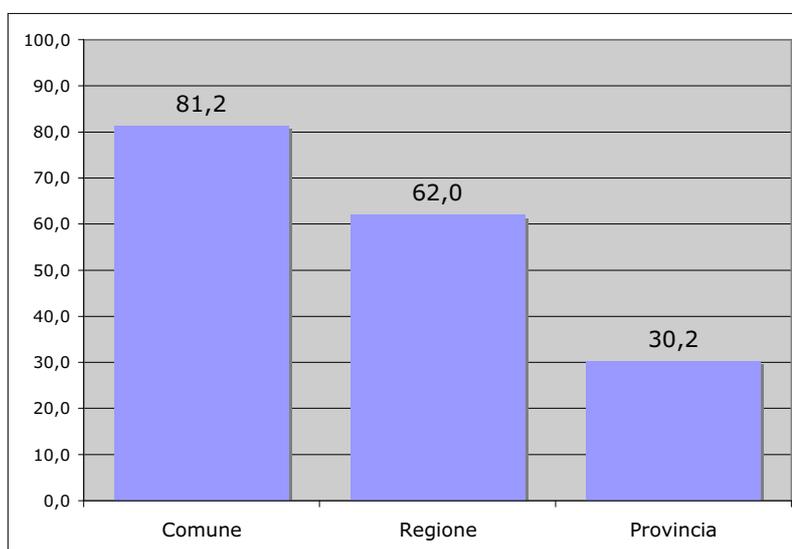
Utilità per il cittadino | Livello di utilità attribuito agli enti locali

Pensando ai servizi che offrono ai cittadini, e al ruolo che hanno attualmente nell'organizzazione della "cosa pubblica", quanto ritiene utili per il cittadino i seguenti enti locali...?

Gli enti locali ritenuti più utili sono ritenuti il Comune la Regione.

Colpisce anche in questo caso la percentuale estremamente esigua di italiani che considera utile la provincia.

Dati in %



Il livello di utilità attribuito dagli italiani agli enti locali considerati è stato rilevato utilizzando una scala di valori graduata da 1, minimo livello di utilità attribuito, a 5, massimo livello di utilità attribuito.

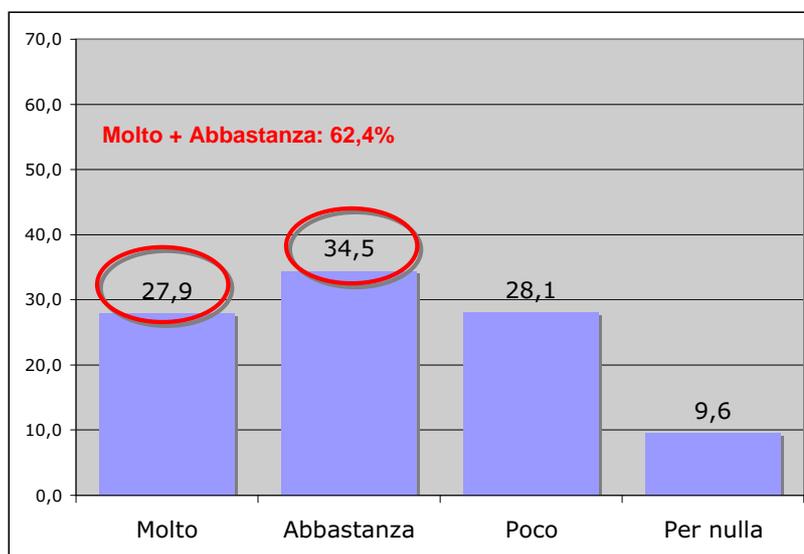
Nel grafico sono descritte esclusivamente le risposte somma dei valori "4" + "5".

Utilità per il cittadino | La priorità costituita dal federalismo

Lei ritiene che il federalismo sia una priorità che serve veramente al Paese?

Il 62,4% degli italiani è convinto che il federalismo sia una priorità che serve “molto” o “abbastanza” al nostro paese.

Dati in %



Utilità per il cittadino | Chi trae vantaggio dalla riforma federalista

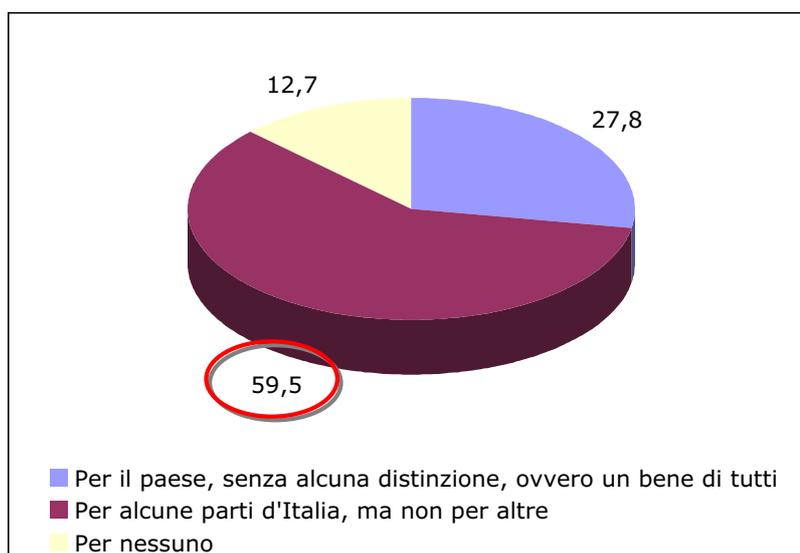
Dati in %

Ritiene che il rinnovamento dello Stato in senso federalista sia un vantaggio per...?

Il 59,5% degli italiani ritiene che il federalismo rappresenti un vantaggio soltanto per alcune parti d'Italia, ma non per tutte.

Il 27,8% ritiene che la riforma federalista sia un vantaggio per tutto il paese.

Il 12,7% ritiene che il federalismo non porterà alcun vantaggio per nessuno.

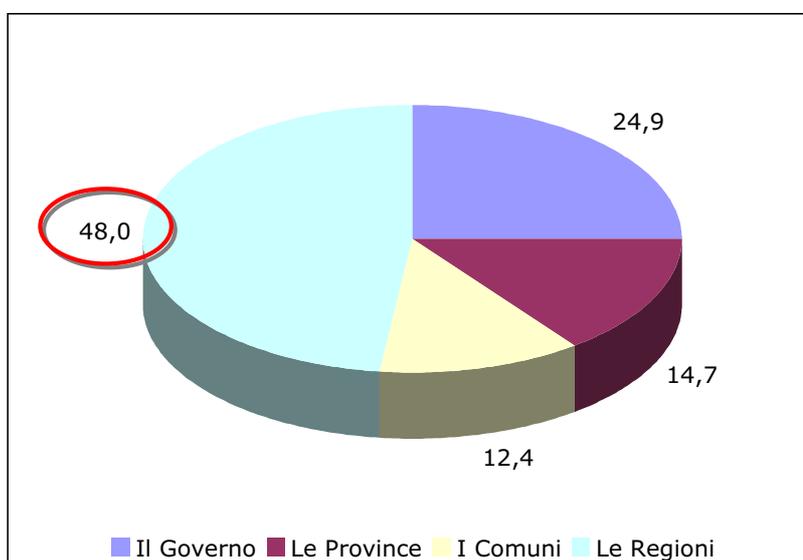


Utilità per il cittadino | Chi trae vantaggio dalla riforma federalista

Col federalismo fiscale, secondo lei, chi ci guadagna?

Secondo il 48,0% degli italiani saranno in prevalenza le Regioni a trarre vantaggio dal federalismo.

Dati in %



4 | **Aspettative dei cittadini nei confronti del federalismo fiscale**

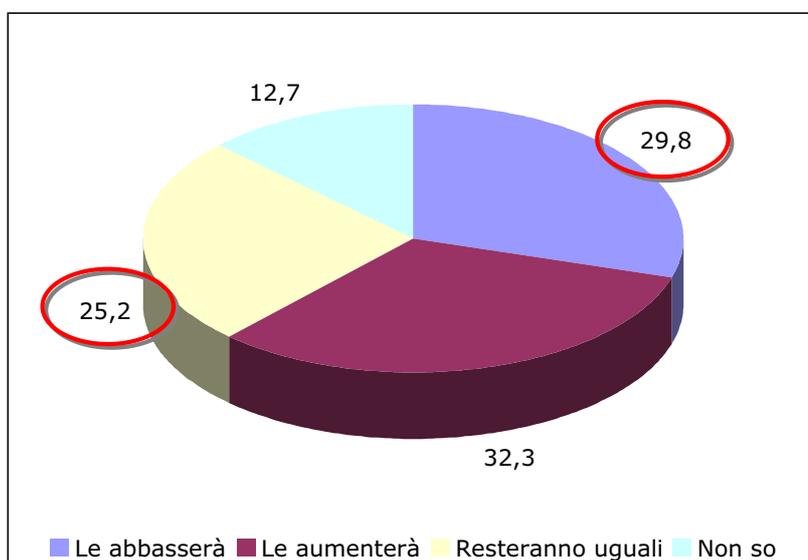
Aspettative | Federalismo e pressione fiscale

Secondo lei il federalismo fiscale abbasserà o aumenterà le tasse?

Secondo il 55,0% del campione con il federalismo la pressione fiscale diminuirà o al massimo resterà quella attuale.

Secondo il 32,3% del campione al contrario l'avvento del federalismo provocherà un aumento della pressione fiscale.

Dati in %

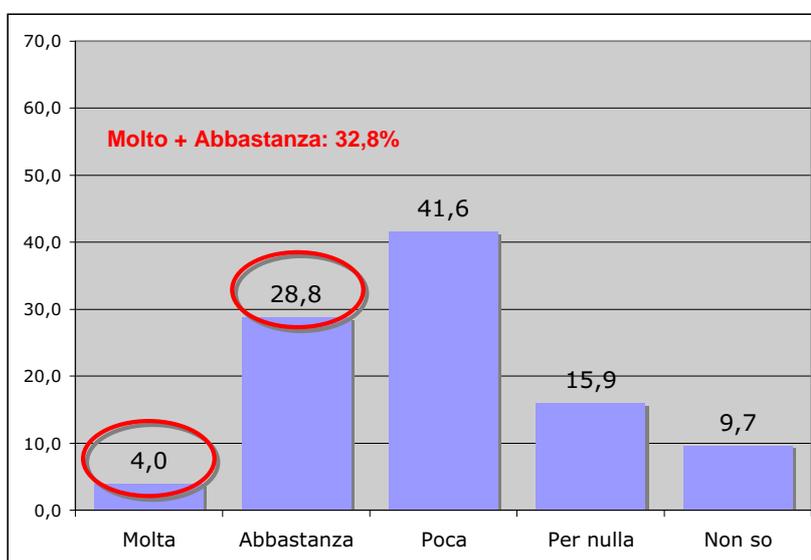


Aspettative | Livello di fiducia verso gli amministratori locali delle Regioni

Quanta fiducia ha nella capacità degli attuali amministratori della Regione nella quale risiede di riuscire a identificare i costi reali dei servizi che è chiamata a offrire ai suoi cittadini?

Colpisce la **bassa percentuale di italiani (32,8%) che hanno fiducia nella capacità degli attuali amministratori della Regione nella quale risiedono** di riuscire a identificare i costi reali dei servizi che è chiamata a offrire ai suoi cittadini.

Dati in %

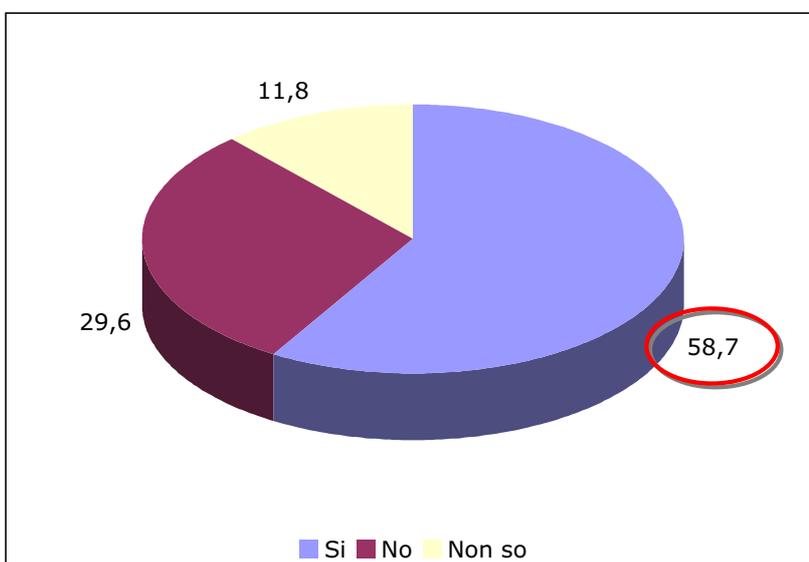


Aspettative | Federalismo e qualità dei servizi pubblici al cittadino

Secondo lei, con il federalismo migliorerà la qualità dei servizi pubblici erogati al cittadino?

Secondo il 58,7% degli italiani il federalismo migliorerà la qualità dei servizi pubblici al cittadino.

Dati in %

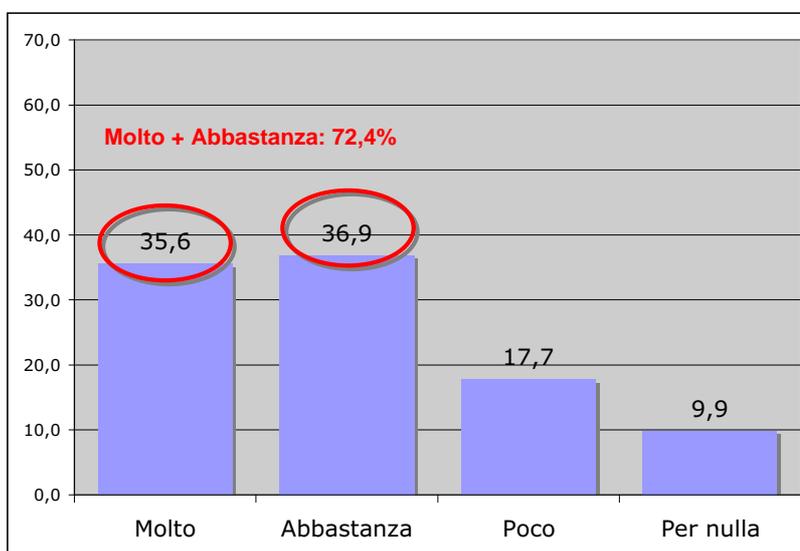


Aspettative | Federalismo e solidarietà

Lei condivide l'idea che le regioni più deboli siano aiutate da quelle più forti?

Il 72,4% degli italiani intervistati condivide "molto" o "abbastanza" l'idea secondo la quale le regioni più deboli siano aiutate da quelle più forti.

Dati in %

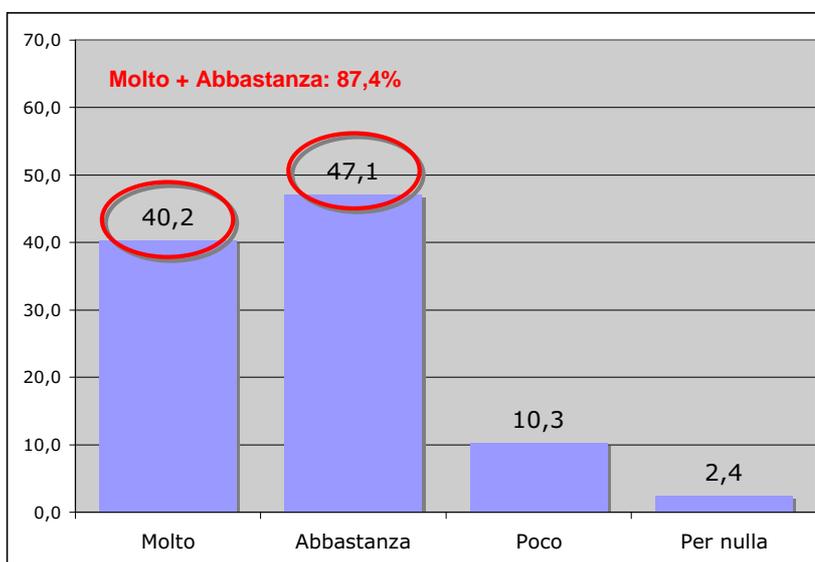


Aspettative | Possibilità degli enti locali di gestire le proprie risorse

Lei condivide la possibilità per gli enti locali di gestire autonomamente le risorse del proprio territorio?

L'87,4% degli intervistati condivide "molto" o "abbastanza" l'idea secondo la quale gli enti locali devono avere la possibilità di gestire autonomamente le risorse del proprio territorio.

Dati in %

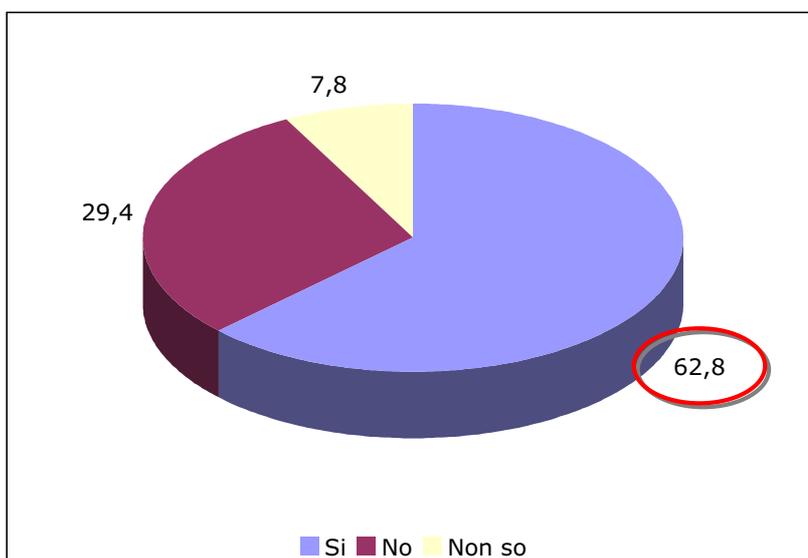


Aspettative | La fiscalità di vantaggio a beneficio del Meridione

Condivide l'idea di introdurre la fiscalità di vantaggio a beneficio delle regioni del Meridione?

Il 62,8% degli italiani condivide l'idea di introdurre la fiscalità di vantaggio a beneficio delle regioni del Meridione.

Dati in %

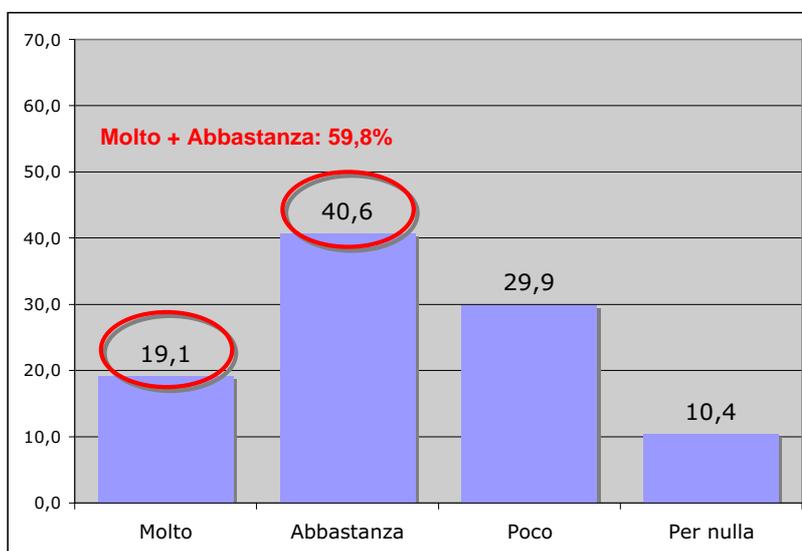


Aspettative | Federalismo veicolo di rinnovamento della democrazia in Italia

Quanto si dichiara d'accordo con l'idea secondo la quale il federalismo porterà ad una più moderna democrazia nel nostro paese?

Il 59,8% degli intervistati è "molto" o "abbastanza" d'accordo con l'idea secondo la quale il federalismo porterà ad una più moderna democrazia nel nostro paese.

Dati in %

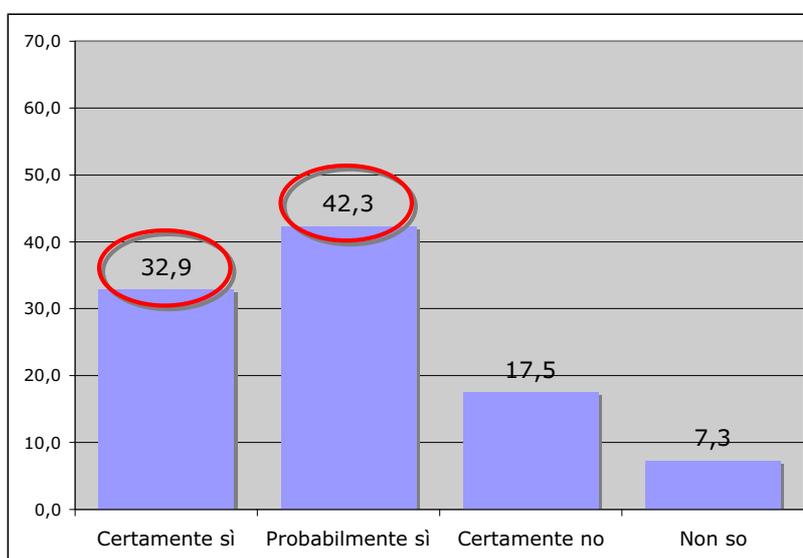


Aspettative | I disagi possibili che potrebbero essere causati dal federalismo

A suo avviso i cittadini di alcune regioni del nostro paese andranno incontro a disagi di un qualche genere a causa dell'avvento del federalismo?

Il 75,2% degli intervistati ritiene che “certamente” o “probabilmente” i cittadini di alcune regioni del nostro paese potranno andare incontro a un qualche genere di disagi a causa dell'avvento del federalismo.

Dati in %

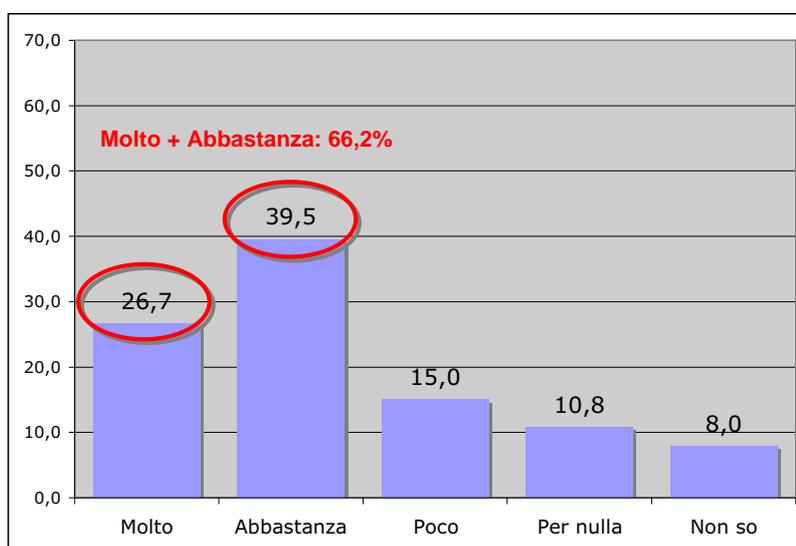


Aspettative | La decentralizzazione delle strutture dello Stato

Quanto è favorevole ad uno spostamento di una parte delle strutture e dei dipendenti dello Stato dal centro alle Regioni?

Il 66,2% degli intervistati è “molto” o “abbastanza” favorevole ad uno spostamento di una parte delle strutture e dei dipendenti dello Stato dal centro alle Regioni.

Dati in %



5 | Considerazioni conclusive di sintesi

Conclusioni | Conoscenza

La pluralità degli italiani si è dichiarata a conoscenza del federalismo, tuttavia soltanto il 15,9% afferma di essere completamente informato sulla materia. La maggior parte del campione (61,1%) afferma di saperne qualcosa soltanto in grandi linee ed il 22,5% di essere a malapena a conoscenza dell'esistenza del fenomeno.

In prevalenza, sia pure in termini di accentuazioni statistiche, hanno dimostrato di conoscere meglio e di più il federalismo gli uomini rispetto alle donne, gli individui di età compresa tra i 35 ed i 54 anni, con particolare riguardo a coloro che hanno tra i 45 ed i 54 anni. Colpisce la bassa conoscenza del federalismo rilevata presso i giovani (25-34 anni) e dei giovanissimi (18-25 anni). Dal punto di vista geografico si sono dichiarati meglio informati sul federalismo i residenti delle regioni del Nord est del nostro paese e delle regioni del Meridione. Meno informati sono risultati i residenti nelle regioni del Nord ovest e del Centro Italia. Il minore livello di conoscenza sul federalismo appare un tratto più marcato presso le grandi aree metropolitane.

Poco più del 50% del campione ha dichiarato di essere a conoscenza del Ministro competente in materia di federalismo. Il livello di conoscenza non alto da parte degli italiani circa il federalismo e su ciò che tale fenomeno comporterà per il nostro paese si evince anche dalla scarsa conoscenza che il campione ha dimostrato riguardo alcuni degli aspetti fondamentali sui quali il rinnovamento in senso federalista dell'assetto dello Stato tenderà a produrre i suoi effetti. Soltanto il 35,3% del campione si è dichiarato a conoscenza delle materie che con il federalismo saranno demandate alle Regioni. Materie che sono state indicate quanto meno con incertezza da parte di tale percentuale del campione, quando gli è stato chiesto di darne conto, sia pure in modo del tutto aperto e spontaneo. Colpisce inoltre la percentuale estremamente esigua di italiani a conoscenza del "numero delle province" esistenti nel nostro paese: appena il 21,4%.

Conclusioni | Utilità riconosciuta al federalismo

Pensando ai servizi che offrono ai cittadini, e al ruolo che hanno attualmente nell'organizzazione della "cosa pubblica" il Comune è stato ritenuto "molto" o "abbastanza" utile dall'81,2% degli intervistati, la Regione dal 62,0% e la Provincia dal 30,2%. E' interessante notare come si distribuisce il dato a livello regionale. Alla Regione viene riconosciuto un alto livello di utilità ovunque in Italia. Un alto livello di utilità alla Provincia viene riconosciuto in prevalenza dai residenti nelle regioni del Centro e del Sud Italia. Assai basso è risultato il livello di utilità riconosciuto alla Provincia nelle regioni del Nord Italia. I residenti nelle regioni del Nord ovest, del Nord est e del Centro Italia tendono ad attribuire un alto livello di utilità ai Comuni, mentre i cittadini del Meridione tendono a riconoscere in percentuale minore rispetto alla media un alto livello di utilità ai Comuni. Sono in prevalenza i residenti nelle grandi aree metropolitane a riconoscere un alto livello di utilità ai Comuni.

Il 62,4% degli italiani è convinto che il federalismo sia una priorità per il nostro paese. Coloro che sono convinti che il federalismo sia una priorità per il paese sono in prevalenza coloro che hanno un'età compresa tra i 25 ed i 54 anni. Ne sono meno convinti gli intervistati più avanti negli anni e i giovanissimi. Il federalismo è una priorità per il paese in particolare per coloro che risiedono nelle regioni del Nord Italia ed assai meno per coloro che risiedono nelle regioni del Sud Italia. Nelle regioni del Nord ovest otto italiani ogni 10 ritengono che il federalismo sia una priorità, nelle regioni del Nord est ne sono convinti nove italiani ogni dieci. Nelle regioni del Centro sono convinti della priorità del federalismo sei italiani ogni dieci, mentre nelle regioni del Meridione ne sono convinti solo tre italiani ogni dieci.

Il 59,5% degli italiani ritiene che il federalismo rappresenti un vantaggio soltanto per alcune parti d'Italia, ma non per tutte. Il 27,8% ritiene che la riforma federalista sia un vantaggio per tutto il paese. Il 12,7% ritiene che il federalismo non porterà alcun vantaggio per nessuno. A ritenere che il rinnovamento dello Stato in senso federalista sia un vantaggio per tutto il paese, senza alcuna distinzione, ovvero che il federalismo sia un bene di tutti, sono in prevalenza i residenti nelle regioni del Nord ovest e i residenti nelle regioni del Nord est. Assai meno convinti di ciò sono risultati i residenti nelle regioni del Centro e del Sud Italia.

A ritenere che il rinnovamento dello Stato in senso federalista sia un vantaggio soltanto per alcune parti d'Italia, ma non per altre, sono risultati in prevalenza i residenti nelle regioni del Centro e del Sud Italia, con una più marcata accentuazione degli intervistati nelle regioni del Centro Italia. A ritenere che il federalismo non sia un vantaggio per nessuno sono risultati in prevalenza i residenti nelle regioni del Meridione. Analizzando i soggetti che trarrebbero maggiore vantaggio dal federalismo fiscale tra il Governo, le Regioni, le Province ed i Comuni, è emerso come secondo il 48,0% degli italiani saranno in prevalenza le Regioni a trarre vantaggio dal federalismo. Ha risposto il Governo il 24,9%, le Province il 14,7%, i Comuni il 12,4%.

Conclusioni | Aspettative

Il 29,8% del campione ritiene che con il federalismo fiscale le tasse saranno abbassate, il 32,3% ritiene che il federalismo fiscale comporterà un aumento della pressione fiscale, il 25,2% ritiene che le tasse rimarranno le stesse. Il 12,7% del campione non si è espresso sul tema. In sintesi secondo il 55,0% del campione con il federalismo la pressione fiscale diminuirà o al massimo resterà quella attuale, mentre secondo il 32,3% al contrario l'avvento del federalismo provocherà un aumento della pressione fiscale. Ad essere più convinti che l'avvento del federalismo comporterà un abbassamento della pressione fiscale sono risultati in prevalenza gli italiani delle regioni del Nord Est, assai meno convinti di ciò sono risultati i residenti nelle regioni del Centro e del Sud Italia. L'idea che con il federalismo fiscale la pressione fiscale resterà quella attuale è più accentuata presso i residenti delle regioni del Nord ovest e presso i residenti nelle grandi aree metropolitane.

Hanno dichiarato di avere molta fiducia nella capacità degli attuali amministratori della Regione nella quale risiede di riuscire a identificare i costi reali dei servizi che è chiamata a offrire ai suoi cittadini il 4,0% degli intervistati, abbastanza fiducia il 28,8%, poca fiducia il 41,6% e nessuna fiducia il 15,9%. Il 9,7% del campione non si è espresso sul tema. Colpisce la bassa percentuale di italiani (32,8%, come somma dei valori "molto" e "abbastanza") che hanno fiducia nella capacità degli attuali amministratori della Regione. Ad avere maggiore fiducia nelle capacità degli attuali amministratori della Regione sono in prevalenza gli italiani residenti nelle regioni del Nord Ovest e del Nord Est. Hanno manifestato una minore fiducia in tal senso i residenti nelle regioni del Centro Italia e una scarsissima fiducia i residenti delle regioni del Meridione. Si mette in evidenza come mentre nelle regioni del Nord Italia oltre 4,5 italiani ogni dieci hanno fiducia nei propri amministratori di identificare i costi reali dei servizi che sono chiamati a offrire ai cittadini, tale rapporto scende a 2,5 italiani ogni dieci nelle regioni del Centro Italia, e a 1,8 italiani ogni dieci nelle regioni del Meridione.

Secondo il 58,7% degli italiani il federalismo migliorerà la qualità dei servizi pubblici al cittadino, mentre secondo il 29,6% il federalismo non comporterà un miglioramento della qualità dei servizi pubblici. L'11,8% del campione non si è espresso sul tema in questione. Tale dato, scomposto a livello regionale, mostra come l'idea che il federalismo migliorerà la qualità dei servizi pubblici al cittadino sia condivisa, sia pure con accentuazioni diverse, in tutte le regioni del Centro Nord Italia, mentre è meno condivisa nelle regioni del Sud Italia. A differenza tuttavia di quanto rilevato in relazione ad altre tematiche affrontate nell'ambito della presente indagine, il distacco tra l'opinione dei cittadini del Meridione e quella dei cittadini delle restanti regioni d'Italia è assai meno marcata. Assai più che su altre tematiche i cittadini delle regioni del Sud tendono a concedere un'ampia apertura di credito al federalismo per quanto concerne il miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Conclusioni | Aspettative

Il 72,4% degli italiani intervistati condivide “molto” o “abbastanza” l’idea secondo la quale le regioni più deboli siano aiutate da quelle più forti. Analizzando lo stesso dato a livello territoriale, si rileva la stessa dinamica, già rilevata precedentemente: ad essere più convinti dell’idea secondo la quale le regioni più deboli debbano essere aiutate da quelle più forti sono in prevalenza i rispondenti delle regioni del Centro Nord Italia, ed altrettanto convinti sono apparsi di ciò i residenti nelle regioni del Meridione. In media sette italiani ogni dieci residenti nelle regioni del Centro Nord Italia (il dato è leggermente più alto nelle regioni del centro Italia) condivide l’idea di solidarietà tra i territori del nostro paese. Lo stesso rapporto al Sud è pari a 6,9 italiani ogni dieci.

L’87,4% degli intervistati condivide “molto” o “abbastanza” l’idea secondo la quale gli enti locali devono avere la possibilità di gestire autonomamente le risorse del proprio territorio.

Il 62,8% degli italiani condivide l’idea di introdurre la fiscalità di vantaggio a beneficio delle regioni del Meridione. L’idea di introdurre la fiscalità di vantaggio a beneficio delle regioni del Meridione è leggermente meno condivisa dai residenti nelle regioni del Nord Ovest, rispetto a quelli residenti nelle regioni del Sud Italia. Il divario tuttavia è molto meno esteso di quanto apparentemente si potrebbe pensare. Se a livello nazionale a condividere l’idea di introdurre la fiscalità di vantaggio a beneficio del Sud sono oltre sei italiani ogni dieci, nelle regioni del Nord Ovest sono oltre cinque italiani ogni dieci, nelle regioni del Nord Est e del Centro Italia sono oltre sei italiani ogni dieci, e nelle regioni del Meridione sono oltre sette italiani ogni dieci.

Il 59,8% degli intervistati è “molto” o “abbastanza” d’accordo con l’idea secondo la quale il federalismo porterà ad una più moderna democrazia nel nostro paese. L’idea secondo la quale il federalismo porterà ad una più moderna democrazia nel nostro paese è ampiamente condivisa dai cittadini delle regioni del Centro Nord Italia, e meno condivisa dai cittadini del Meridione.

Il 75,2% degli intervistati ha risposto che “certamente” o “probabilmente” i cittadini di alcune regioni del nostro paese potranno andare incontro a un qualche genere di disagi. Gli intervistati che più di altri ritengono che i cittadini di alcune regioni del nostro paese andranno incontro a disagi di un qualche genere a causa dell’avvento del federalismo sono risultati quelli delle regioni del Centro Italia. Non sono risultati dello stesso avviso i residenti nelle regioni del Nord Ovest e del Nord Est. I cittadini delle regioni del Meridione hanno espresso un’opinione del tutto in linea rispetto a quella espressa dalla media del campione nazionale.



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE

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

(Testo consegnato il 1° ottobre 2008)

(Conferenza Unificata 3 ottobre 2008)

Premesse le valutazioni e le proposte correttive già formulate nei precedenti incontri con il Governo e in sede di Conferenza unificata lo scorso 18 settembre e considerate le modifiche apportate al testo del disegno legge delega, apprezzando la disponibilità politica ed istituzionale che ha contraddistinto il metodo e che ha consentito correzioni in corso d'opera che hanno migliorato il testo, l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani e l'Unione delle Province d'Italia osservano quanto segue.

Si ribadisce la necessità di dare piena attuazione all'articolo 119 della Costituzione, affinché il quadro delle risorse, delle spese e più in generale della finanza pubblica abbia una definizione completa, organica e stabile, inserendola in un processo complessivo di riforma istituzionale e costituzionale, che sia in grado di portare a compimento la lunga transizione istituzionale per dare forza e stabilità alle Istituzioni, semplificando il sistema amministrativo e valorizzando autonomia e responsabilità delle Autonomie territoriali.

Il processo di riforma in senso federale e di decentramento di competenze deve inserirsi in un quadro di compatibilità finanziaria per ciascun livello di governo e non deve comportare un aggravio inaccettabile di costi, con ripercussioni sul soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e sul raggiungimento degli obiettivi di solidarietà e di coesione sociale. A questo si aggiunga la necessità di capire come il debito pubblico verrà computato nel nuovo assetto.

Il federalismo non può essere un onore per alcuni e un onere per altri.

In ordine al contenuto dello schema di disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e l'Unione delle Province Italiane

sottolineano una sintonia con i principi contenuti nell'art. 2 del disegno di legge e un apprezzamento per la nuova formulazione degli articoli 3 e 4 che introducono nell'ordinamento un nuovo sistema di integrazione delle politiche pubbliche fra i vari livelli di governo del Paese indicati nell'art.114 della Costituzione. Restano aperte ancora importanti questioni che devono necessariamente essere affrontate e la cui mancata risoluzione delinea un assetto istituzionale basato su un ruolo centrale delle regioni che penalizzerebbe il ruolo e le funzioni dei comuni, delle città metropolitane e delle Province. Preoccupa allo stesso modo la mancanza di una definizione delle quantità oggetto del trasferimento che lascia del tutto indefinito il montante delle risorse. Sembra addirittura penalizzante la norma contenuta nell'art.18 che esclude dal quantum oggetto di trasferimento a regime i finanziamenti delle regioni e della UE.

Pertanto ANCI E UPI subordinano la formulazione del parere all'accoglimento degli emendamenti sottoindicati:

Art. 9

Al comma 1, aggiungere in fine la seguente lettera:

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione.

Si tratta di una precisazione che dà concretezza al principio costituzionale dell'autonomia di entrata degli enti.

Art. 10

Al comma 1, sostituire la lettera c) con la seguente:

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle Province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione a tributi erariali, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale, anche attraverso la razionalizzazione dell'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli, e dal fondo perequativo.

Si tratta di un'integrazione al testo necessaria per assegnare anche alle Province il gettito derivante dalle compartecipazioni.

Al comma 1, lettera d), aggiungere in fine le seguenti parole: "ivi compresi per i comuni quelli relativi ai flussi turistici ed alla mobilità urbana".

Si ripristina la precedente formulazione che appare più dettagliata e chiara.

Art. 11

Al comma 1, sostituire la lettera a) con la seguente:

a) istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 14, e le entrate spettanti ai Comuni ed alle

Province, ai sensi dell'articolo 10, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera c), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

Si tratta di una riformulazione necessaria per chiarire che la funzione della perequazione ha carattere residuale e deve essere pari all'importo residuale derivante dalla differenza fra i trasferimenti erariali soppressi e le entrate di cui all'articolo 10.

Art. 18

Al comma 1, lettera b), numero 2), sostituire le parole: “e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse Regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea” con le seguenti: “ed in conformità al diritto comunitario”.

Si tratta di una riformulazione necessaria per garantire la copertura delle funzioni degli enti locali nell'avvio della fase transitoria.

L'ANCI e l'UPI, oltre agli emendamenti suindicati, intendono sottolineare al Governo e al Parlamento altri profili di rilievo da tenere in dovuta e massima considerazione.

1. IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI DEI COMUNI, DELLE PROVINCE E DELLE CITTA' METROPOLITANE

La disciplina contenuta nell'articolo 9, sebbene abbia subito alcune correzioni migliorative di rilievo, presenta alcuni profili critici.

- a) Mancata indicazione delle funzioni fondamentali (o materie) a cui collegare i finanziamenti e le relative entrate, previsione invece contemplata per le Regioni sia per quanto riguarda le materie le cui spese vengono finanziate, sia in ordine alle modalità di finanziamento. Tale precisazione rappresenterebbe un fattore di maggiore garanzia e certezza in ordine alla quantificazione delle grandezze finanziarie e alle relative coperture.
- b) Limitazione delle modalità di finanziamento delle spese relative alle funzioni non fondamentali ai soli tributi propri e perequazione. Si ritiene invece necessario fare riferimento anche alle compartecipazioni, in modo da assicurare la possibilità che tali funzioni possano essere finanziate liberamente, anche in ossequio al principio generale secondo cui l'autonomia di entrata si esercita senza vincolo di destinazione.

- c) Necessità di prevedere la soppressione non solo dei trasferimenti statali ma anche di quelli regionali, ad eccezione degli stanziamenti a fini perequativi. Si tratta di una precisazione importante che chiarisce che a regime non sussisteranno forme di finanza derivata per gli enti locali e indirizza chiaramente il funzionamento del sistema di federalismo fiscale verso la previsione delle sole forme di entrata costituzionalmente stabilite.

2. LE MODALITA' DI FINANZIAMENTO DEI COMUNI, DELLE PROVINCE E DELLE CITTA' METROPOLITANE E L'AUTONOMIA TRIBUTARIA

La disposizione contenuta nell'articolo 10 individua diverse e articolate modalità di finanziamento delle spese relative alle funzioni comunali e provinciali: tributi propri, compartecipazioni e addizionali all'imposta sui redditi delle persone fisiche; tributi legati ad esigenze specifiche dei singoli enti e rimessi alla loro autonomia quanto all'istituzione. Si sottolinea nuovamente la necessità che le forme premiali siano finalizzate esclusivamente ad incentivare le gestioni associate attraverso il modello unico delle Unioni di comuni; rispetto alla lettera g) si chiede il ripristino della formulazione esaminata dal Consiglio dei Ministri.

3. L'ENTITA' ED IL FUNZIONAMENTO DELLA PEREQUAZIONE

Si evidenzia che la disciplina dovrebbe essere integrata da alcune garanzie in ordine al finanziamento integrale del fabbisogno standard delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province con la previsione della copertura dell'eventuale differenziale certificato tra i dati revisionali e l'effettivo gettito dei tributi. Si sottolinea nuovamente la necessità di integrare l'articolo 4 relativo alla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica attribuendo alla stessa in modo chiaro il compito di proporre i criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi dei Comuni e delle Province e di verificarne l'applicazione.

4. IL FINANZIAMENTO DELLE CITTA' METROPOLITANE.

Si sottolinea la necessità di precisare che alle Città metropolitane si applicano le previsioni di cui agli articoli 9 e 10 oltre a quanto stabilito dall'articolo 12.

5. COORDINAMENTO E DISCIPLINA FISCALE DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Si ritiene opportuna la necessità di richiedere una correzione ed integrazione dell'articolo 15: la soluzione di un Patto per Comparti con regole nazionali, integrate eventualmente da accordi in sede regionale, va integrata con la previsione che le regole nazionali possono essere modificate a livello 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.

6. DISPOSIZIONI TRANSITORIE PER GLI ENTI LOCALI

Si evidenzia la necessità di assicurare, anche per Comuni, Province e Città metropolitane, le garanzie introdotte per le Regioni all'articolo 17, in ordine alla copertura in sede di prima applicazione del differenziale certificato fra i dati revisionali e l'effettivo gettito dell'entrate destinate al finanziamento delle funzioni fondamentali.

Si sottolinea inoltre l'opportunità di prevedere che uno dei primi decreti legislativi riguardi la finanza locale e che esso venga adottato nel primo semestre del 2009 al fine di poter chiudere definitivamente le questioni pregresse relative all'ICI e ai tagli ai trasferimenti.

ANCI

NOTA DI LETTURA DEL DISEGNO DI LEGGE “ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE. DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”

3 ottobre 2008

*Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, acquisito parere della
Conferenza Unificata*

CAPO I

Contenuti e regole di coordinamento finanziario

ART.1

(Ambito di intervento)

Tale disposizione delimita l'intervento del ddl all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e a tal fine intende dettare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, disciplinare l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo, l'uso delle risorse aggiuntive, l'attribuzione del patrimonio e il finanziamento di Roma Capitale.

Individua quale obiettivo principale il superamento graduale della spesa storica al fine di realizzare un assetto fiscale e finanziario che responsabilizzi i singoli livelli istituzionali, nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale.

ART.2

(Oggetto e finalità)

L'articolo 2 prevede che i decreti legislativi siano 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 e con il Ministro dell'interno, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza, dei livelli essenziali delle prestazioni e della determinazione dei fabbisogni standard.

La disposizione elenca le finalità e alcuni principi e criteri direttivi generali a cui i decreti legislativi dovranno attenersi, in particolare si evidenziano i seguenti:

- a) i principi di territorialità, differenziazione ed adeguatezza (art. 118 della Costituzione), ossia attribuzione di risorse autonome a regioni ed enti locali, in relazione alle rispettive competenze e specificità;
- b) superamento della spesa storica, attraverso la determinazione del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma II, lettera m) e delle funzioni fondamentali lettera p); e attraverso la perequazione delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni;
- c) esclusione di doppia imposizione, ovvero basata sul medesimo presupposto, eccezion fatta per le addizionali previste da legge statale;
- d) tendenziale correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, per favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa;
- e) principio di flessibilità e di manovrabilità fiscale attuato attraverso la previsione di un paniere di tributi e compartecipazioni su cui gli enti possano esercitare una certa autonomia e responsabilmente adattare la base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme su tutto il territorio

nazionale al fine di finanziare, attivando le proprie potenzialità, le spese non riconducibili ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali;

f) l'autonomia impositiva delle regioni si esplica nella possibilità di istituire tributi propri regionali e locali, per questi ultimi determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che gli enti locali possono applicare; istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

g) principio di premialità dei comportamenti virtuosi nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica, oltre alla previsione di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari o conseguenti alla mancata garanzia dei livelli essenziali (art. 117, 2° comma, lett. m) Cost.) o connessi al mancato esercizio delle funzioni fondamentali (art. 117, 2° comma, lett. p) Cost.);

h) principio di efficienza nell'accertamento e riscossione fiscale attraverso strumenti che assicurino l'accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo e l'accesso diretto alle anagrafi utili alle attività di gestione tributaria;

i) principio di corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle risorse umane e strumentali, oltre alla previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

j) principio di certezza delle risorse e di tendenziale stabilità del quadro di finanziamento, sempre coerentemente alle funzioni attribuite.

ART. 3

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

Viene istituita, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale della quale fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali in egual misura. La Commissione è luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e per il supporto al riordino della finanza territoriale.

La Commissione cessa comunque la propria attività e viene sciolta alla data di emanazione dell'ultimo decreto legislativo di cui all'articolo 2, comma 3.

ART. 4

(Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica)

Viene istituita, nell'ambito della Conferenza Unificata, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. Tale Conferenza ha il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai differenti livelli di pressione fiscale e di indebitamento, ed alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; di promuovere l'attuazione degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; di verificarne l'attuazione e indicare i criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo. Inoltre assicura la congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard delle spese regionali e la verifica delle relazioni finanziarie fra i vari soggetti, proponendo eventuali correzioni.

La Conferenza inoltre accerta la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni.

CAPO II

RAPPORTI FINANZIARI STATO- REGIONI

Art.5

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

La disposizione detta i criteri per la disciplina dei tributi e delle entrate delle regioni finalizzate a finanziare le funzioni nelle materie concorrenti e residuali.

I tributi sono classificati in: tributi propri derivati, in quanto disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni; tributi propri, istituiti dalle regioni in relazione ai presupposti e non assoggettati ad imposizione erariale; aliquote riservate alle regioni su basi imponibili dei tributi erariali. Le regioni possono modificare con propria legge le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale; possono disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, speciali agevolazioni.

Le modalità di ripartizione dei tributi e delle compartecipazioni assegnate avviene in conformità al principio di territorialità, ossia i tributi dovranno tener conto ad esempio del luogo di consumo per quelli aventi quale presupposto i consumi, della localizzazione dei cespiti per quelli basati sul patrimonio, della residenza del percettore per quelli riferiti ai redditi delle persone fisiche.

Il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

Art.6

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

Tale disposizione classifica le spese connesse alle competenze legislative regionali da finanziare e le distingue in:

a) spese rientranti nel vincolo della lett. m), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, in cui rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;

b) altre spese;

c) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Ue e con i cofinanziamenti statali di cui al quinto comma dell'art.119.

L'ammontare delle spese di cui alla lett. a) è calcolato nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni, da erogarsi in condizione di efficienza e appropriatezza. Per quanto riguarda la spesa per il TPL nella quantificazione del finanziamento si deve far riferimento ai costi standard e ad un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

Queste spese sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniforme, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, 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 da garantire un finanziamento integrale in ciascuna Regione; in via transitoria tali spese sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinate al finanziamento di tali spese sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento in una regione; qualora il gettito sia insufficiente concorre la perequazione.

Le altre spese di cui alla lett. b) sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo. In particolare tali spese sono finanziate dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF, che sia tale da compensare integralmente l'importo complessivo attualmente trasferito dallo Stato alle regioni per queste spese.

La disposizione si conclude con la previsione della soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lett. a) e lett. b).

Art.7

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

La disposizione prevede l'istituzione di un fondo perequativo a favore delle regioni con minor capacità fiscale, alimentato dai gettiti prodotti dalla compartecipazione regionale all'IVA nonché da una quota del gettito derivante dall'addizionale regionale all'IRPEF.

Le risorse del fondo devono finanziare:

1. la differenza fra il fabbisogno necessario a coprire le spese relative ai livelli essenziali, calcolate in base ai costi standard, e il gettito regionale dei tributi che le finanziano.

Alla Regione cui viene determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi, è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e l'effettivo gettito dei tributi;

2. le esigenze finanziarie derivanti dalla copertura delle altre spese, determinate in base ai seguenti criteri: le regioni con maggior capacità fiscale, ossia quelle in cui il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante non accedono al fondo; le regioni con minor capacità fiscale, quindi con gettito inferiore, partecipano alla ripartizione del fondo alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni. La ripartizione del fondo perequativo tra le Regioni tiene conto del fattore "dimensione demografica", la cui soglia verrà individuata con i decreti legislativi.

Art.8

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

La disposizione stabilisce che i decreti legislativi nel trasferimento di funzioni statali alle regioni nelle materie della competenza legislativa, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma Cost., dovranno: sopprimere i relativi stanziamenti dal bilancio statale, ridurre le aliquote dei tributi erariali, prevedere, per le spese connesse al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma lett. m)- livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali- il corrispondente aumento dei tributi propri derivati e delle aliquote e prevedere, per le ulteriori spese non direttamente connesse ai livelli essenziali di prestazioni la copertura attraverso il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio sull'addizionale IRPEF, prevedere l'aumento dell'aliquota di compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e della compartecipazione IRPEF ai fini della perequazione ed infine definire le modalità per la verifica della congruità dei tributi utilizzati per calcolare il fabbisogno standard.

CAPO III

LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art.9

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

La disposizione classifica le spese relative alle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane: in spese riconducibili alle funzioni fondamentali; spese relative alle altre funzioni; spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14.

La disposizione stabilisce che le modalità per il finanziamento delle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantire il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato da tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo. Le modalità di finanziamento delle spese relative alle funzioni non fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane sono stabilite attraverso il finanziamento connesso al gettito dei tributi propri ed attraverso il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale.

Eventuali trasferimenti di funzioni ai sensi dell'articolo 118 dovranno garantire l'integrale finanziamento. Il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione.

Art.10

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

La disposizione stabilisce che la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province per il finanziamento delle rispettive funzioni, anche in sostituzione di tributi esistenti o anche attraverso l'attribuzione di tributi o di parti di tributi erariali, definendo gli elementi essenziali del tributo

(presupposti, soggetti passivi e basi imponibili) e stabilisce, garantendo un'adeguata flessibilità, le aliquote valide su tutto il territorio nazionale.

Stabilisce inoltre, tra i criteri per l'adozione dei decreti legislativi

a) la definizione delle modalità secondo cui le spese dei Comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) sono finanziate dalla compartecipazione e dall'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; la manovrabilità dell'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni per fasce;

b) la definizione delle modalità secondo cui le spese delle Province relative alle funzioni fondamentali sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo;

c) la previsione dell'individuazione di un tributo proprio dei comuni, che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà della sua applicazione, in riferimento a particolari scopi (ad Es. realizzazione di opere pubbliche, finanziamento di oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana).

d) la previsione della disciplina di un tributo proprio delle province che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi istituzionali;

e) la definizione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva.

Le Regioni possono istituire tributi comunali e provinciali e delle città metropolitane specificando gli ambiti di autonomia degli enti locali.

Rispetto ai tributi propri previsti da leggi statali e regionali gli enti locali possono modificare le aliquote e introdurre agevolazioni, sempre entro i limiti fissati dalle stesse leggi.

Infine possono fissare tariffe per prestazioni e servizi offerti nell'ambito delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza.

Art.11

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

La disposizione prevede che nel bilancio delle Regioni sono istituiti due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro per le Province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni attualmente svolte. La dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi per le funzioni fondamentali e non, esclusi i contributi definiti dall'art. 14 e le entrate spettanti a comuni e province sulla base dell'art. 10, tenendo conto della determinazione dei livelli essenziali di prestazioni civili e sociali e dell'attribuzione delle funzioni fondamentali relativamente al superamento del criterio della spesa storica.

Si prevede che la ripartizione fondo perequativo fra i singoli enti avviene in base ad 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; indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore per il finanziamento della spesa in conto capitale.

Le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard e la spesa corrente è standardizzata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta in base all'ampiezza demografica, alle caratteristiche sociali.

La disposizione stabilisce che le Regioni sulla base di accordi in Conferenza unificata e previa intesa con gli enti locali avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato per la perequazione, possono correggere le valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate nonché provvedere a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

La disposizione infine prevede che i fondi ricevuti dalle Regioni devono essere trasferiti agli enti di competenza entro venti giorni dal ricevimento. In caso di inottemperanza, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

CAPO IV FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE

Art. 12

(Finanziamento delle città metropolitane)

La norma prevede specifiche disposizioni per il finanziamento delle città metropolitane 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 loro funzioni. Inoltre 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 applicare tributi in relazione alle spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali.

Si prevede che sino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del TUEL in materia di aree metropolitane, è assicurato altresì il finanziamento delle funzioni dei relativi Comuni capoluogo.

Art. 13

(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)

Con specifico decreto legislativo sono previsti finanziamenti alla città di Roma che tengano conto delle specifiche esigenze derivanti dall'esercizio delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica. Sono altresì assicurate alla città di Roma specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

Lo stesso decreto legislativo stabilisce inoltre principi generali per l'attribuzione alla città di Roma di un proprio patrimonio e 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)

La disposizione regola le modalità e le finalità dell'intervento statale a carattere speciale.

Si evidenzia la norma di chiusura secondo cui gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi contemporaneamente alla creazione di un fondo specifico.

CAPO VI COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Art.15

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

La disposizione enuncia alcuni principi generali a cui dovranno attenersi i decreti. In particolare, si evidenzia che si richiama il rispetto degli obiettivi dei conti consuntivi, sia in termini di competenza che di cassa e in relazione al rispetto dell'obiettivo sui saldi di finanza pubblica, si prevede che le regioni possano adattare le regole della legge statale, previa concertazione con gli enti locali, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in considerazione delle diversità regionali.

Inoltre, la previsione di un sistema premiante e sanzionatorio, commisurato allo scostamento tra risultati programmati ed obiettivi realizzati.

CAPO VII PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art.16

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

Si prevede l'assegnazione a ciascun livello di governo di distinte tipologie di beni a seconda delle caratteristiche dell'ente; l'attribuzione di beni immobili sulla base del principio di territorialità e l'individuazione di beni a rilevanza nazionale non trasferibili, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

CAPO VIII

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art.17

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

Si prevede in particolare che le modalità di finanziamento delle spese relative ai livelli essenziali avverrà a partire dalla effettiva quantificazione finanziaria secondo un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile.

Per le altre spese il superamento della spesa storica a favore delle capacità fiscali deve avvenire in cinque anni.

Inoltre si prevede la garanzia per le Regioni, in sede di prima applicazione della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, oltre alla previsione della garanzia che le nuove entrate regionali per la copertura dei livelli essenziali, per le funzioni fondamentali e per le funzioni concretamente svolte non siano inferiori al valore degli stanziamenti previsti per il computo delle quote del fondo perequativo. L'adeguatezza e la congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite deve essere concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Art.18

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

La disposizione si limita a dire che il superamento della spesa storica avviene in un periodo di tempo sostenibile. Fino all'entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando in modo forfettario l'ottanta per cento di esse come fondamentali ed il venti per cento di esse come non fondamentali.

Il finanziamento delle funzioni, fondamentali e non, di comuni e province è riferito nella fase di avvio all'insieme delle rispettive funzioni, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art.19

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

Si prevedono forme di collaborazione fra agenzie regionali delle entrate e regioni ed enti locali finalizzate a configurare centri di servizi regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali, nonché collaborazioni fra il Ministero dell'Economia e le regioni e gli enti locali per definire le modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

CAPO IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETA' PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Art.20

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

La disposizione prevede in via generale il concorso delle regioni speciali al sistema di perequazione. Rimane ferma la specificità e la competenza esclusiva delle norme di attuazione.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Giovedì 23 ottobre 2008

Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale

Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Ascolteremo l'onorevole Donini, coordinatrice della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative, e l'amico Carlo Alberto Tesserin, vicepresidente del consiglio regionale del Veneto, che insieme ad altri autorevoli componenti fanno parte della delegazione per un approfondimento del tema al centro dell'indagine della Commissione per le questioni regionali. L'odierna audizione costituisce l'occasione per acquisire dati ed elementi informativi sulle problematiche relative all'attuazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, in materia di federalismo fiscale. Rinnovo il saluto e ringrazio il presidente Donini per la disponibilità dimostrata, sottolineando il ruolo fondamentale della Conferenza e il sistema delle autonomie regionali - dalle quali provengo - per il futuro del nostro Paese.

Do la parola al presidente Donini per lo svolgimento della sua relazione.

MONICA DONINI, *Coordinatrice della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome*. Ringrazio la Commissione per la disponibilità manifestata nei nostri confronti. Infatti già qualche settimana era stata inoltrata da parte vostra la richiesta di ascoltarci e di avere un momento comune di confronto. Noi abbiamo chiesto ed ottenuto - e ve ne siamo grati - di attendere qualche settimana, essendo già in corso un momento di approfondimento e di elaborazione da parte nostra.

Il 10 ottobre scorso, infatti, a Venezia, in sede di presentazione del rapporto sullo stato di attuazione della legislazione che come Conferenza facciamo insieme alla Camera dei deputati ormai da tredici anni, abbiamo colto l'occasione per aprire un dibattito molto franco, dialogico e intenso con i rappresentanti della Camera e del Senato sul tema dell'attuazione dell'articolo 119.

Abbiamo avuto modo di iniziare un percorso di relazione con i due rami del Parlamento perché siamo riusciti, con convincimento reciproco, a far ripartire il confronto anche in questa legislatura parlamentare.

Saluto ed accolgo Giacomo Spissu, presidente del consiglio regionale della Sardegna, vicecoordinatore della Conferenza, che è sopraggiunto in questo momento (presenterò i rappresentanti della Conferenza man mano che raggiungeranno la Commissione).

In quell'occasione, si è riunito il Comitato paritetico nato da un protocollo d'intesa sottoscritto con Camera e Senato nella precedente legislatura, che ha una serie di obiettivi tra cui quello di creare un luogo di riflessione comune, di confronto e di scambio con la dimensione dei diversi livelli a potestà legislativa, parlamentari, che sono diffusi nel Paese.

Dico questo perché noi siamo disponibilissimi a continuare un rapporto di relazione e di confronto. Siamo sempre pronti ad offrire il nostro punto di vista qualora si ritenesse utile accoglierlo, e siamo grati ogni volta che questa disponibilità è colta.

Vi consegneremo oggi un documento costituito, più che altro, da alcuni spunti che sono il risultato di una discussione collettiva sull'attuazione dell'articolo 119, della quale rimangono così scritte le ricognizioni. Di questo documento posso fare una sintesi didascalica parlandovene «a braccio», nell'intento di essere breve e di lasciare eventuali riflessioni ad un momento successivo.

Parlare di coordinamento della finanza pubblica significa chiamare in causa il ruolo dei Parlamenti, perché coordinare la finanza pubblica vuol dire costruire le infrastrutture che sono, appunto, le leggi; vuol dire armonizzare le leggi di bilancio e avere una certificazione certa dei dati sulle voci di spesa, ad esempio.

In allegato al rapporto sullo stato di attuazione della legislazione abbiamo potuto verificare che, al momento, le fonti di informazione sulla finanza pubblica sono tante e variegate. Vi consegno la relazione per farne una copia. Lo faccio molto volentieri, perché apprezzo la volontà di guardare le cose: vuol dire che non c'è solo un approccio di cortesia, ma anche la voglia di cogliere i contenuti. Sul tema delle fonti di informazione sulla finanza pubblica abbiamo, nel Paese, un sistema molto frammentato: abbiamo diversi indicatori, diversi soggetti, e manca un luogo di raccolta e di certificazione. Da qui parte la successiva discussione, che riguarderà l'attuazione del disegno di legge delega, attualmente in discussione.

Noi rivendichiamo il ruolo dei Parlamenti; non con un approccio corporativo, sia ben chiaro, e neanche con una metodica da sindacalisti. Riteniamo che serva un luogo istituzionale dove operare una sorta di manutenzione permanente dell'intero sistema democratico della Repubblica.

Le nostre riflessioni sono figlie di un luogo dove lo strumento di relazione è la collegialità e dove la sintesi dà, come sempre, un tributo positivo alla complessità della situazione; perché essere la Conferenza dei consigli e delle Assemblee legislative regionali, presiedute da persone diverse e rappresentative dell'intero arco delle forze politiche e delle straordinarie e speciali differenziazioni geografiche del Paese, non è un lavoro facile o banale. È un luogo dove ci si confronta molto, dove si evita di utilizzare delle contrapposizioni e di inseguire altre finalità, dove non si rinuncia alla ricerca di un minimo comune denominatore e di una serie di obiettivi comuni.

Io devo valorizzare questo tipo di lavoro, non per piaggeria ma perché so che è il risultato di una fatica collettiva; ci tengo a far notare anche il valore di un risultato, che non è una banalizzazione e che non vuole semplicemente dire alcune cose superficiali, ma che è la volontà di approfondire alcuni contenuti di sostanza che riguardano tutti e che noi trasmettiamo al Parlamento anche attraverso questa Commissione.

C'è una preoccupazione, per esempio: che attraverso questa modalità, con la quale si arriverà a definire il nuovo sistema-Paese un sistema federalista, possa passare una sorta di interpretazione di alcuni contenuti costituzionali - come, ad esempio, l'articolo 114 - nei quali non c'è chiarezza di ruolo e di funzione. A nostro avviso, il tema dell'attribuzione delle funzioni andrebbe verificato e valutato all'interno di una discussione di carattere parlamentare o in cui il Parlamento, i consigli e le Assemblee legislative abbiano un ruolo.

Salutiamo il presidente Guido Milana, che presiede il consiglio regionale del Lazio, ed Enzo Lucchini, che è il vicepresidente del consiglio regionale della Lombardia. Se qualcuno vuole intervenire per approfondire questo argomento è ovviamente invitato a farlo.

Penso alla preoccupazione che non si prefiguri una modifica ordinamentale attraverso il ruolo che si vuole riconoscere alle città metropolitane, al rapporto tra queste e la dimensione regionale. Non voglio entrare nella specificità di alcuni temi, perché non è nostra intenzione parlare di un singolo aspetto; la mia è una preoccupazione di carattere generale, e i colleghi approfondiranno eventualmente la questione introducendo qualche esempio dettagliato.

Facendo affidamento sulla vostra disponibilità di leggere più compiutamente la nota di riflessione che vi consegniamo, riteniamo quindi che alcuni temi siano di interesse comune e riguardino una prospettiva che vede ognuno di noi prestare la propria collaborazione al fine di rendere sostenibile

nel tempo, così come ciascuno di noi desidera, tale riforma collaborando nel dare le risposte necessarie a far ripartire un Paese che, in questo momento, si trova in una crisi che mi limito a citare ma non commento, perché se ne parla abbondantemente e ognuno di noi ha occasione di definirla e connotarla.

La Bicamerale è per noi un importante luogo di riferimento, perché vorremmo recuperare compiutamente il contenuto delle modifiche del Titolo V, il quale, a nostro avviso, va attuato nella sua intera dimensione, non in modo frammentario e con parti a volte apparentemente anche non coordinate tra loro.

La Bicamerale è stata pensata per creare un luogo di discussione orizzontale tra gli enti individuati nell'articolo 114 della Costituzione; ai rappresentanti del sistema delle Regioni, ma non solo ad essi, è noto infatti l'annoso tema della sua integrazione.

Come abbiamo ribadito anche nel nostro documento, noi continuiamo a ritenere che sia importante definire anche questo ruolo nella sua completezza; questo non significa competere per ottenere altri spazi, perché noi sappiamo bene qual è il ruolo dei consigli regionali - che vorremmo difendere e valorizzare - e qual è il ruolo, ad esempio, degli esecutivi.

Non voglio riportare in questa sede le discussioni che hanno caratterizzato quasi tutti i rapporti sulla legislazione durante la VII Legislatura regionale, e questa Commissione è già stata molto coinvolta in questa discussione; tuttavia, adesso più che mai, dal momento che si sta compiendo un ulteriore salto attuativo del Titolo V è importante far funzionare i luoghi costituzionali che erano stati pensati per definire questo sistema di relazione, di controllo e di discussione, e che nel nostro documento abbiamo chiamato di «manutenzione permanente». Senza questa manutenzione, noi riteniamo che ci sia un rischio di deficit di sistema; un rischio che potrebbe coinvolgere la democrazia, la discussione ma anche le garanzie di controllo del funzionamento e della composizione politica, con i tanti conflitti che rischiano di attraversare la dimensione complessiva.

Concludo la mia introduzione, forse troppo verbosa. Ho voluto segnalare specificatamente alcune preoccupazioni sugli aspetti tecnici o di dettaglio in merito alla specificità del coordinamento della finanza pubblica e a tutto l'indotto legislativo ad essa necessario.

Nel documento potete trovare ogni riferimento a quanto detto; peraltro, sono cose che immagino siano note a dei legislatori, pertanto non è assolutamente necessario insistere su questi aspetti.

PRESIDENTE. Desidero porre alcune domande ai nostri ospiti.

Innanzitutto vorrei sapere se, per procedere in maniera serena all'approfondimento di questo provvedimento, che è delicato, e che da qualche giorno è stato depositato al Senato dove inizierà il suo iter, è possibile procedere senza avere un quadro certo dei costi standard e della spesa storica afferente i settori che sono di competenza, al di là dei cosiddetti LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e LEA (livelli essenziali di assistenza). Vorrei sapere dai presidenti dei consigli regionali e delle Assemblee legislative regionali qual è la loro valutazione in questo senso.

Mi spiego meglio: vorrei capire se possiamo fare una deliberazione approvativa astratta non acquisendo gli elementi conoscitivi, perché i dati economici e finanziari non sono ancora stati allegati al testo del disegno di legge. Abbiamo il parere della Conferenza, ma dovremmo avere ulteriori elementi per essere più tranquilli dal momento che, come giustamente sottolineava la presidente Donini, dobbiamo produrre una vera, autentica e oggettiva armonizzazione. La seconda domanda è la seguente: è possibile approvare solo questo provvedimento, oppure procedere contestualmente o successivamente al consolidamento delle riforme costituzionali già fatte? Chiedo anche una precisazione rispetto alla seguente domanda: nella relazione che ci è stata consegnata, viene rappresentata l'esigenza di una integrazione della Commissione per le questioni regionali con il rappresentante delle autonomie locali. Ritenete che la Commissione possa essere in grado di interloquire - al di là della tecnicità - nella processualità legislativa approvata e dopo aver approvato il cosiddetto disegno di legge delega Calderoli?

GIANVITTORE VACCARI. Per noi è sicuramente importante ampliare lo spettro delle conoscenze e dei contributi, per cui questa Commissione ha doverosamente accolto l'invito.

Dal momento che è qui presente anche il rappresentante della Sardegna, mi sia concesso di esprimere la nostra partecipazione ampia e unanime al lutto per la catastrofe naturale che ha colpito duramente l'isola. Ci auguriamo che le famiglie ritrovino serenità e tornino presto ad una normale condizione di vita.

Ho ascoltato la relazione, che è chiaramente una sintesi del testo che leggerò con più calma. Desidero soffermarmi su un aspetto. Dico la verità, in modo molto costruttivo e rispettoso: dalle Assemblee regionali, ovvero luoghi in cui si confrontano rappresentanze sia autonome che del sistema ordinario o dove, comunque, ci potrebbe essere un raffronto tra le Assemblee regionali autonome, mi aspettavo uno sforzo più forte per rivendicare un processo di attuazione di un federalismo più ampio, anche di tipo autonomo e legislativo, al di là della discussione già in atto sul federalismo fiscale.

Oggi, la presenza in quest'aula di realtà autonome testimonia che questo processo è già in essere. Inoltre, visto che il Parlamento compie lo sforzo di riequilibrare il sistema-Paese, mi aspettavo che, a tal proposito, da parte delle Assemblee ci fosse un contributo di approfondimento di un tema visto in un'altra prospettiva, perché non possiamo pensare che il federalismo fiscale sia il traguardo del nostro sforzo legislativo; quantomeno, non lo è per quanto riguarda il movimento che ho l'onore di rappresentare, ossia la Lega Nord, ma sono convinto che il discorso valga anche per gli altri gruppi, in uno sforzo comune di approfondimento.

Quindi, se non in questa seduta, mi piacerebbe che pervenisse a questa Commissione un contributo su questo punto di vista.

Mi riallaccio al discorso della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Su questo tema ho già sentito dire, da parte di altri enti locali e rappresentanze, che forse è mancato un completamento della riforma del Titolo V quando ha voluto questa Commissione (con cui sono lieto di partecipare perché credo fermamente in un legame forte sia con il territorio che con le rappresentanze istituzionali).

Come diceva prima il presidente, da questo punto di vista sono convinto che potremo seguire un comune percorso sullo sviluppo oltre al federalismo fiscale e alla successiva attuazione (perché oltre alla legge delega dobbiamo pensare anche a tutte le specifiche attuazioni).

In merito a questo specifico punto mi aspettavo quasi una rivendicazione, un auspicio che potesse arrivare, in breve tempo, un Senato delle regioni. Probabilmente questo aspetto sarà presente nel testo scritto e non è stato affrontato nell'intervento iniziale della presidente Donini a causa della sintesi alla quale l'abbiamo obbligata. Con il Senato delle regioni si raggiungerebbe una vera parità di dignità tra le varie realtà territoriali, che potrebbero confrontarsi e contribuire alla modifica sostanziale e all'ammodernamento del Paese.

GIACOMO SPISSU, *Vicecoordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome*. Ringrazio il presidente, i parlamentari presenti e il senatore Vaccari per le parole di partecipazione al dramma che ieri ci ha colpiti.

La Conferenza delle Assemblee regionali arriva a questa audizione nel corso di un processo che si è messo in moto e che deriva dalle scelte fatte dal Governo con la presentazione del provvedimento sul federalismo fiscale.

Noi cerchiamo di restare all'interno del processo politico in atto - e di quello parlamentare che si attiverà in queste settimane - evitando di allargare il campo, nel senso che ci limitiamo alla discussione politica in corso. Cerchiamo di capire, nell'ambito di questo confronto che attualmente sembra essere limitato agli esecutivi, al Consiglio dei ministri e alla Conferenza delle regioni, in quale modo le Assemblee legislative (Parlamento e Senato da una parte e Assemblee regionali dall'altra) possano partecipare al formarsi di un provvedimento di impatto notevole sulle realtà e sugli assetti istituzionali e costituzionali del nostro Paese.

Nella passata legislatura abbiamo fornito, attraverso analoghe audizioni, l'opinione delle Assemblee

regionali circa le modifiche costituzionali che avrebbero potuto costituire - e lo faranno senz'altro anche nella nostra discussione - una ordinata dimensione della applicazione costituzionale fino al Senato delle Regioni, ovvero ad una rappresentanza e ad una diversificazione delle funzioni nelle due Camere. Notiamo che nel corso dell'attuale legislatura alcuni di questi temi sono stati messi in ombra e si procede in modo veloce relativamente ad un aspetto, che però è evidentemente collegato ad altri di modifica costituzionale.

Pertanto, stante anche la diversità dei consigli regionali e delle regioni, la diversità degli interessi, persino delle funzioni delle regioni a statuto speciale e di quelle ordinarie, noi cerchiamo di mantenere un profilo omogeneo, di trovare tra di noi le questioni unificanti.

Una delle questioni certamente unificanti è quella relativa alla sottolineatura critica dell'assenza delle Assemblee legislative nel procedimento in atto, e forse persino del ruolo del Parlamento, anche se escludere il ruolo del Parlamento è indubbiamente più complesso.

Da più parti si dice che questo testo rappresenta una sintesi alta, elevata, difficile e complessa tra il Governo, le regioni, l'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), l'UPI (Unione delle province d'Italia), e pertanto non la si può modificare, quindi il Parlamento faccia attenzione nel fare modifiche. Ritengo che questa sia una dichiarazione molto forte dal punto di vista delle funzioni democratiche in questo Paese.

Non voglio fare il parlamentare ma noto che c'è un problema; se questa è la modalità con la quale si intende fare gli approfondimenti - anche quelli di cui parlava il presidente sugli standard minimi, rispetto ai quali niente c'è se non un rinvio a fasi e a sedi successive nelle quali si faranno i dovuti approfondimenti - penso che il Parlamento, su questi temi, anziché mettere la mano sul testo e giurare fedeltà - cosa che è possibile - dovrebbe fare degli approfondimenti.

Uno dei punti di criticità nell'approvazione di un processo di federalismo fiscale consiste nella trasparenza dei conti, dei costi, dei bilanci, nel controllo legislativo successivo, e questo è infatti uno dei punti indicati nel rapporto sulla legislazione presentato dal Presidente della Camera dei deputati due settimane fa.

Noi facciamo rilevare che le Assemblee legislative regionali, che pure costituiscono una parte essenziale per garantire la omogeneità delle leggi e per la trasparenza dei bilanci affinché il federalismo proceda virtuosamente, e che pure dovranno svolgere una parte essenziale insieme agli esecutivi, in questo iter formativo di un procedimento così importante non sono contemplate.

Di qui, nasce la proposta di allargare la Bicamerale per gli affari regionali nei modi e nelle forme che si decideranno, e che non solo sono giuridicamente possibili, ma anche utili. Auspichiamo che, così come avete deciso, attraverso l'unificazione della discussione nelle Commissioni ci sia la possibilità di interloquire man mano che questa discussione procede in Parlamento, per evitare che riguardi solo gli esecutivi.

Non abbiamo fatto nessuna riflessione specifica su cose che, nel merito, sarebbe utile approfondire e sulle quali discuteremo certamente; non l'abbiamo fatto non per omissione o perché ci sia sul testo una condivisione totale, ma perché riteniamo che l'apertura della discussione consenta di mettere in luce alcune possibili contraddizioni che potrebbero bloccare un processo utile e importante per il Paese, nel quale le diversità istituzionali e costituzionali fra le regioni sono tenute in conto; non costituiscono una riserva indiana ma sono dei riferimenti avanzati e costituzionalmente riconosciuti nel Paese, e possono persino costituire un punto di riferimento per le regioni a statuto ordinario. Affrontiamo quindi questa discussione - lo dico da presidente di una Assemblea regionale a statuto speciale - senza alcuna preoccupazione di veder toccati quelli che qualcuno chiama privilegi. In realtà non sono privilegi, ma solo modalità diverse di relazione con lo Stato, cui corrisponde anche una responsabilità precisa: la regione Sardegna, dal prossimo anno, avrà totalmente a carico del proprio bilancio sia la sanità, sia il trasporto pubblico locale. Ci sarà un'intesa con lo Stato per quanto riguarda il regime delle entrate, ma anche una precisa assunzione di responsabilità per quanto riguarda la gestione dei servizi essenziali come sono, appunto, la sanità e il trasporto pubblico locale.

Concludo il mio intervento sperando di aver fornito qualche precisazione sulla posizione dei consigli regionali e dei presidenti.

GUIDO MILANA, *Presidente del consiglio regionale del Lazio*. Signor presidente, anche noi guardiamo con attenzione al processo di modifica costituzionale legato al Senato delle regioni; pertanto, non affrontiamo oggi il tema perché non è all'ordine del giorno, ma non sottovalutiamo assolutamente né la portata di questa riforma né la condivisione che ci dovrà essere dal punto di vista del rapporto con le Assemblee legislative.

Desidero solo fare una sottolineatura, legata proprio a questo aspetto. C'è una preoccupazione, che ritengo non dobbiamo sottovalutare o fingere ipocritamente di non conoscere: attorno al disegno di legge c'è un dibattito aperto dagli organi di informazione, che può promuovere delle modificazioni. Da un punto di vista squisitamente politico, da una parte c'è l'idea di procedere fino alla fine senza introdurre alcuna modifica, dall'altra mi sembra che prevalga qualche spinta emendativa che rischia di anticipare un diverso assetto istituzionale.

Mi riferisco, soprattutto, alle questioni che riguardano le aree metropolitane e ad un tema più preciso che non sollevo, non certamente perché presiedo l'Assemblea legislativa del Lazio ma perché presumo che questo tema possa compromettere complessivamente le altre questioni che sto per affrontare.

Dietro l'utilizzo del terzo comma dell'articolo 114 - quello riguardante la definizione della capitale - credo si possa invece introdurre qualche elemento pregiudiziale attorno all'assetto delle diverse aree metropolitane.

A noi sembra che il disposto dell'articolo 13 del disegno di legge, il quale riconosca sostanzialmente a Roma capitale alcune funzioni per le quali vi è un «cachet» annuo definito - che non è poi molto diverso dal passato, quando veniva fatta una legge specifica ogni anno (oggi è stato introdotto un tema di questa natura) - assolva il disposto del comma terzo dell'articolo 114.

Poiché sui giornali è stato aperto un dibattito puntuale, se nella fase di discussione si cerca di introdurre delimitazioni di aree e concessioni di poteri, credo che sia questo caso sia la fase di attuazione delle altre aree metropolitane debbano vedere necessariamente protagoniste le Assemblee legislative regionali.

Sarebbe davvero bizzarro pensare di costruire delle «regioni col buco» - le abbiamo definite così con una battuta - senza un dibattito che presupponga la reale misurazione delle esigenze. Una seconda questione mi veniva in mente mentre si discuteva: io non so - se nella definizione delle risorse o nella fase attuativa dei decreti - fino a che punto si spingerà la fase di applicazione del principio di sussidiarietà attorno all'imposizione fiscale nell'ambito delle regioni; ma io sono un po' preoccupato - lo dico con serenità - perché nei territori che noi governiamo esistono dei «nord» e dei «sud» all'interno delle singole regioni, e, se l'unica fonte con la quale si pensa di ripristinare la tassazione locale è quella dei valori immobiliari, ho l'impressione che noi faremo dei danni. Sostanzialmente, se il cespite sul quale introdurre la tassazione locale sono gli immobili, noi abbiamo forbici incredibili fra aree urbane ed aree extraurbane.

Sollevo il problema portandovi un piccolo esempio: noi stiamo realizzando una legge sui piccoli comuni nella nostra regione, e da un'analisi precisa il Lazio - ma credo che qualunque regione abbia le stesse condizioni e lo stesso tipo di parametro - avendo aree molto urbanizzate e quindi con grandi valori immobiliari e aree marginali con scarsissimi valori immobiliari, ha a suo carico a sua volta la necessità di costruire meccanismi perequativi sul territorio, altrimenti le forbici diventano enormi.

In questo, condivido la necessità di avere maggiori elementi in merito a ciò che accade, tenendo conto anche della tassazione locale. È stata fatta una gran bella cosa togliendo l'ICI, ma poi bisogna vedere come verrà sostituita.

ALBERTO TESSERIN, *Vicepresidente del consiglio regionale del Veneto*. Desidero ringraziare il presidente Pepe per la cortesia con cui ci ha accolti e per la franchezza con cui ci ha posto le

domande, pari a quella del senatore Vaccari, che ringrazio.

Nell'incontro di oggi vorrei esprimere le nostre preoccupazioni. Noi rappresentiamo la realtà di tutte le regioni d'Italia, che presentano condizioni diverse e una diversa visione del percorso che dobbiamo fare insieme; anche se tutti lo considerano necessario, tale percorso presenta difficoltà di cui non possiamo non essere consci.

Noi vogliamo avviare in questa sede un percorso proficuo, che inizi oggi. Affinché questo percorso inizi e si protragga, dobbiamo portare le istanze della globalità dei consigli regionali dell'Italia, con le loro diverse sfaccettature.

Non a caso in questa sede siamo rappresentati in maniera multiforme dal presidente dell'Emilia, da una regione speciale come la Sardegna, dal Lazio con Roma città Capitale e da due regioni del nord, la Lombardia e il Veneto. Non abbiamo una visione univoca sul percorso che ci aspettiamo, però la cosa di cui siamo certi riguarda quanto chiestoci dal senatore Vaccari quando ha detto che si aspettava più determinazione nel percorso autonomistico. La determinazione c'è, ed è anche molto forte, ma ci sono anche aspettative diverse rispetto al significato di maggiore autonomia.

Cerchiamo di presentarci a questa Commissione in maniera non conflittuale ma unendo le posizioni che possono coincidere, convinti che il percorso del federalismo prosegua se questo è il minimo comune denominatore. Se ci presentassimo con intenzioni rissose, pensando che debba vincere uno piuttosto che un altro, probabilmente bloccheremmo il percorso.

Noi diamo per scontato che si arrivi alla Camera delle autonomie o al Senato delle regioni perché lo consideriamo un dato ineludibile, che forse poteva essere messo in discussione qualche anno fa ma che oggi necessita di un percorso che velocizzi la sua realizzazione.

Conosciamo le discussioni in corso nei diversi livelli istituzionali: oggi l'assemblea nazionale dell'ANCI dirà alcune cose; sapevamo che dovevano sparire le province invece sembra che non spariscano più; viviamo in questa condizione di incertezza e di difficoltà interpretativa.

Proprio perché sussiste questa difficoltà, noi non vogliamo presentarci a voi offrendovi un'immagine che sarebbe fuori dalla realtà. Noi vogliamo fare una politica dei piccoli passi, ma non perché siano passi di arretramento ma per fare insieme il più velocemente possibile questo percorso. Forse questo dà la sensazione di una non spregiudicatezza nel percorrere la strada che abbiamo davanti. Il presidente Pepe ci ha chiesto se, a nostro avviso, i livelli di conoscenza sui LED siano possibili o meno. Noi ci aspettiamo che la Camera e il Senato, in riferimento agli incontri avuti nella Conferenza Stato-regioni quando sono stati decisi con i patti di stabilità i diversi livelli perequativi, i limiti e le penalizzazioni, possiedano un quadro e una conoscenza della situazione. Sappiamo che non è così, e pensando diversamente forse ci illuderemmo.

Ma proprio perché non è così, noi siamo qui per dire che forse l'esperienza, non solo quella dei Governi ma anche quella delle Assemblee, potrebbe essere utile per affrontare con maggiore serenità ed una conoscenza più approfondita anche un ruolo che rimane difficile.

È stato chiesto chi potrebbe essere il rappresentate delle autonomie locali: se poniamo la domanda alle regioni, alle province o ai comuni, ciascuno si riterrà rappresentante per il proprio livello; d'altra parte, la Costituzione stessa li individua.

Noi diciamo che, da un punto di vista democratico, noi siamo sicuramente i rappresentanti eletti in maniera democratica; addirittura, in Veneto siamo eletti con la preferenza, quindi con la possibilità di decidere precisamente chi siederà nei consiglieri regionali.

Pertanto, noi rappresentiamo tutta la platea della realtà territoriale, avendo al nostro interno la globalità della rappresentanza, non solo una parte. Con il ruolo che hanno oggi i governatori e le giunte regionali è chiaro che, nella misura in cui voi ascoltate un governatore, egli rappresenterà giustamente la sua regione, ma non ci sarà quella completezza democraticamente espressa che le Assemblee rappresentano.

In tale contesto noi confermiamo il desiderio di partecipare con voi all'attuazione di questo percorso, convinti che, in maniera molto modesta, possiamo essere un punto di riferimento utile anche per la Camera e il Senato.

Siamo assemblee: gli unici livelli che hanno potestà legislativa, di diverso grado e con il rispetto

dovuto, siamo noi; e siamo anche quelli che maggiormente possono cercare di mantenere il quadro dell'evoluzione del federalismo all'interno di un quadro democratico, compito affidabile alle Assemblee legislative oltre che al Governo.

PRESIDENTE. Condivido questa parte finale sulla centralità delle Assemblee legislative regionali. Le loro funzioni talvolta vengono oscurate dalla creatività dei cosiddetti governatori, i quali ritengono di governare a prescindere dal valore strategico delle Assemblee regionali che, secondo me, devono acquisire ancora maggiore potestà nella guida e nello sviluppo dei loro territori.

Vi ringrazio per il contributo che avete dato finora; quando entreremo nella fase di approfondimento della legge delega sul federalismo fiscale - perché è di questo che parliamo - avremo modo di confrontarci ancora.

Il presidente, a nome della Commissione, ha fatto istanza ai Presidenti della Camera e del Senato e, per conoscenza, ai capigruppo, di costituire la Commissione secondo i parametri e i principi della Costituzione italiana. Se noi non facciamo dei passi coraggiosi in avanti ma teniamo tutto oscurato o fermo, ci renderemo anche noi responsabili indubbiamente di inadempienze.

Se fossi stato il rappresentante di una regione, avrei chiesto con forza la costituzione *ad horas* della Commissione secondo i dettami della Costituzione modificata. Ritengo che sia giusto così.

Sono convinto che, al di là dei tempi che viviamo e delle conoscenze oggettive che dobbiamo avere sull'argomento - perché la finanza italiana è atipica e bisogna conoscerla bene - il processo di avviamento al federalismo vero o *tout court* avverrà, e dovrà essere effettivamente rappresentativo delle regioni salvo discipline diverse, perché non possiamo procedere con un Parlamento e un Senato così mastodontici, che talvolta non riescono a produrre ciò che devono produrre. Se vogliamo modernizzare il Paese dal punto di vista istituzionale, ritengo che il processo sia irreversibile, che non si debba tornare indietro, ma andare avanti.

ENZO LUCCHINI, *Vicepresidente del consiglio regionale della Lombardia*. Signor presidente, intervenendo per ultimo non posso far altro che confermare che la nostra presenza aveva come presupposto quello di risultare voce univoca. Infatti, si sono sentiti più toni e più note che però sono parte di un'unica sinfonia, perché quello che è stato detto ci vede tutti d'accordo.

Mi sembra si possa dire che c'è senz'altro l'esigenza, da parte delle Assemblee legislative, di essere parte attiva in questo processo di riforma complessiva dello Stato e, soprattutto, di applicazione dell'opzione federalista del Titolo V.

Ricordiamo sempre che il Titolo V della Costituzione, così come modificato, non parla mai di federalismo (è un termine che non cita mai); tuttavia, contiene una forte opzione federalista che ha visto alcune regioni attivare una serie di sollecitazioni e di istanze presso il Governo e presso il Parlamento per intraprendere la via di maggiori forme di autonomia.

Questo processo - che darebbe una risposta anche all'interrogativo e alla sollecitazione che il senatore Vaccari ha voluto porre - si è interrotto, perché rispetto alle richieste di istanze di maggiori forme di autonomia è sopraggiunta la considerazione secondo cui si potranno avere maggiori forme di autonomia quando si avranno e si potranno avere maggiori risorse.

È stato detto di non «mettere il carro davanti ai buoi» - per parlare in modo pedestre - e di passare attraverso il federalismo fiscale; questo è il tema che stiamo affrontando, con tutte le perplessità ma anche con tutti gli entusiasmi che esso suscita.

Allo stato attuale, siamo certamente di fronte a un lavoro in evoluzione, un *work in progress*. Ci interessa anche la tempistica rispetto a questo *work in progress*, e ci interessa capire come verranno emanati i decreti legislativi e con che forma di partecipazione troveranno una loro definizione, perché la Conferenza unificata è il soggetto che interlocherà in via privilegiata.

Noi ribadiamo la nostra volontà di essere soggetti che contribuiscono alla scelta delle vie da percorrere, e vorremmo anche che la tempistica e il nostro coinvolgimento arrivassero anche a definire una situazione di maggior libertà impositiva da parte delle regioni, perché se il punto di partenza sono la spesa storica da superare, i LEP, i LEA, i fabbisogni standard, è anche vero che poi

ci sono le opzioni di maggiori forme di autonomia che devono essere soddisfatte. La regione Lombardia ha già fornito una anticipazione della sua visione: sono dodici le materie che avremmo ipotizzato come materie di competenza esclusiva per esercitare le maggiori forme di autonomia. Alla fine non saranno dodici, ma l'istanza posta di declinare al meglio un federalismo graduato è un'istanza che abbiamo messo sul tavolo e che abbiamo tenuto «nel tepore dell'attesa» proprio perché siamo consapevoli che il primo passaggio è quello del federalismo fiscale. Noi non vogliamo forzare la situazione.

Nel federalismo fiscale però qualche perplessità rispetto ad alcune scelte è già stata sollevata, soprattutto dalla nostra regione. Questa forse è la questione sollevata dal collega Tesserin quando ha detto che marciamo tutti nella stessa direzione. In termini di principi generali siamo senz'altro tutti d'accordo, però poi non può che esserci qualche più o meno leggera - a seconda della prospettiva - differenza.

MONICA DONINI, *Coordinatrice della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome*. Concludo esplicitando tre domande nette alle quali credo che dobbiamo concorrere a dare la risposta insieme.

Innanzitutto chiedo se è possibile che sia una Commissione tecnica, avulsa da un rapporto con il Parlamento e le Assemblee, ad avere la responsabilità di definire i costi standard. Si tratta di una scelta fondamentale, perché è determinante la percezione materiale del risultato, positivo o negativo, di questa riforma.

In secondo luogo, chiedo se è possibile che anche la valutazione del monitoraggio sia affidata ad una Commissione permanente costituita solo dagli esecutivi in seno alla Conferenza Stato-regioni, quando il tema della valutazione del controllo è affidato dalla Costituzione al Parlamento e alle Assemblee legislative. Sul tema della valutazione, peraltro, avremo modo di scambiare riflessioni: nel documento da noi presentato, alcuni passaggi spiegano come il sistema dei consigli regionali sia avanti su questo tema, e utilizzi già le clausole valutative in moltissime leggi.

La senatrice Antezza, che fino a poco tempo fa era presidente del consiglio regionale della Basilicata, è stata protagonista di un momento importante, ovvero la Carta di Matera: la firmammo sul progetto relativo alla valutazione, ed è una seconda domanda aperta, alla quale desideriamo concorrere.

Infine: siamo sicuri di aver presente la necessità complessa di tenere tutto insieme il sistema? Io l'ho detto prima: se va attuata la Costituzione, va attuata tutta e con una modalità che non mascheri frammentariamente (perché si utilizza il sistema della frammentazione) alcuni aspetti. Alcune regioni, come la Lombardia e il Veneto, hanno già attivato l'articolo 116. Qual è l'effetto di questa realtà? Abbiamo le regioni speciali... Sono i temi qui in dibattito più le cose suggerite molto nettamente dal presidente Milana, quando ha fatto riferimenti più specifici al tema. Città metropolitane: se il modello Roma Capitale diventerà quello sul quale si costruiranno le città metropolitane, è corretta l'idea che le regioni diventino realtà «con i buchi», rendendo difficoltosa o impossibile l'individuazione di meccanismi anche perequativi tra territorio metropolitano e territorio regionale?

Penso che siamo stati netti. Ripeto: non c'è risposta a queste domande, perché non è più il tempo in cui si calano le risposte. C'è bisogno di fare una ricerca che sia condivisa e il più possibile collegiale.

I consigli regionali sono disponibili a collaborare e a trovare queste risposte, anche assumendosi la responsabilità di essere parte della soluzione (a parte i soggetti che in questa fase problematizzano, ma per senso di responsabilità). Le due cose insieme; non si è parte di un problema, si condivide una situazione complessa, con dei divari, e si vuole essere parte della soluzione.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome per il lavoro svolto e per le proposte che sono

venute da quest'audizione.
Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,35.

ANNO V - Numero - Ottobre-Dicembre 2008

Federalismo fiscale: quando i vantaggi fiscali regionali sono aiuti di stato.

Corte di Giustizia Europea 11 settembre 2008, causa n. C-428/06 e C-434/06

La massima

Per valutare il carattere selettivo di una misura e per chiarire se possa essere annoverata tra gli aiuti di stato, si tiene conto dell'autonomia istituzionale, procedurale ed economico finanziaria di cui dispone l'autorità che adotta tale misura.

Sussiste la giurisdizione del giudice nazionale ad interpretare ed applicare il diritto nazionale e quello comunitario per valutare se le competenze conferite agli enti infrastatali hanno carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuti di Stato.

Il commento

La sentenza in esame puntualizza la disciplina europea sugli aiuti di Stato, analizzando nello specifico la cosiddetta fiscalità regionale di vantaggio.

Il caso di specie, analizzato dalla Corte di Giustizia Europea, riguarda dei provvedimenti adottati dalla Comunità dei Paesi Baschi (definiti in sentenza "Territorios Historicos") che comportano una riduzione dell'aliquota d'imposta per le società con sede locale, passando dal 35 %, aliquota adottata sull'intero territorio nazionale, al 32.5%. Altri provvedimenti riguardano poi il trattamento fiscale agevolato per determinati tipi di investimenti non previsti dal diritto tributario spagnolo, così come riportato in sentenza. Per questi motivi il giudice nazionale spagnolo ha rinviato la decisione ai giudici europei per valutare la legittimità di tali provvedimenti in relazione alla normativa europea sugli aiuti di Stato

La Corte di Bruxelles, prima di esporre le proprie conclusioni, ha rigorosamente riportato e analizzato le norme tributarie nazionali spagnole, per poi passare in rassegna la disciplina comunitaria. Il contesto normativo di riferimento va fatto risalire all'art. 87 T.C.E che al primo comma afferma che sono incompatibili con il mercato interno comunitario, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, o mediante

risorse statali o sotto qualsiasi forma che favorisca alcune imprese a discapito di altre, minacciando il principio della libera concorrenza, tutelato dalla normativa europea.

Il secondo comma dello stesso articolo però, ridimensionando lo spettro di influenza del comma precedente, elenca una serie di aiuti che sono, invece, considerati compatibili con il mercato interno come, ad esempio, gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali, o gli aiuti di carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti.

Il terzo comma, infine, stabilisce che talune agevolazioni, considerate illegittime, possono essere accettate qualora siano autorizzate dalla Commissione come, ad esempio, gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di alcune attività o di alcune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi "in misura contraria al comune interesse".

Il giudizio della Corte, si allinea ad un filone giurisprudenziale innovativo e piuttosto recente, stabilitosi nella sentenza C-88/03 del 6 settembre 2006, con il quale i giudici comunitari hanno chiarito cosa debba intendersi per "misura regionale selettiva". L'elemento di selettività insito nel concetto di aiuti di Stato riposa su un confronto tra due gruppi di imprese che si trovano nello stesso ambito di riferimento che è quello sottoposto ad un regime di tassazione definito "normale". Se le riduzioni fiscali non derivano dall'applicazione dei principi come la proporzionalità o la progressività fiscale, favorendo imprese ubicate in una regione specifica, non possono in alcun modo essere considerate legittime. Tale controllo, non può essere relativo solo alle norme statali ma risulta necessario, anche, riguardo ai provvedimenti adottati dagli enti infrastatali, in quanto una misura adottata da una collettività territoriale, e non dal potere centrale, può comunque costituire un aiuto, qualora ne ricorrano i presupposti.

Con la presente sentenza, dunque, la Corte ha stabilito che il contesto territoriale di riferimento sul quale valutare la presenza di misure selettive, non è necessariamente quello statale, ma può, altresì riguardare un ente territoriale, o infrastatale, purché sia dotato di sufficiente autonomia.

Il criterio dell'autonomia, risulta essere, quindi fondamentale, al fine di valutare quali norme, possano essere considerate aiuti di Stato. In virtù di ciò, i giudici europei hanno specificatamente fissato i criteri che l'ente deve presentare per risultare autonomo rispetto allo Stato centrale:

- **Autonomia istituzionale:** la capacità per l'ente territoriale di essere dotato di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale.
- **Autonomia procedurale:** la capacità per l'ente statale di assumere decisioni senza l'intervento diretto del governo centrale sul suo contenuto. A tal proposito questo tipo di autonomia sussiste anche nei confronti di procedimenti sorti dalla concertazione di più organi istituzionali, purché la decisione finale sia adottata dall'ente locale e non dallo Stato centrale. Non ostante, altresì, all'autonomia procedurale i limiti costituiti dal rispetto dei principi costituzionali di armonizzazione fiscale e di solidarietà. In definitiva, l'obbligo per l'ente locale di rispettare l'interesse dello Stato nell'esercizio delle proprie competenze non costituisce in linea di principio un elemento lesivo dell'autonomia procedurale.
- **Autonomia economico-finanziaria:** le conseguenze economico-finanziarie di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale per le imprese situate nella regione non possono essere compensate da contributi o sovvenzioni provenienti da altre regioni o dal governo centrale.

La Corte di Giustizia Europea, non è, in ogni caso, entrata nel merito della fattispecie, ed ha rinviato la questione al giudice nazionale, dettando i criteri che regolano l'autonomia impositiva territoriale.

In conclusione, possiamo affermare che la sentenza sarà di rilevante interesse anche per lo Stato Italiano, che da anni persegue la modificazione costituzionale verso un assetto federale dello Stato. Dopo il primo passo della riforma costituzionale del 2005, lo scorso 11 settembre 2008, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge delega riguardo al federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Cost. che disciplina "l'autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale" che dovrà, necessariamente, tener conto, delle decisioni della Corte, appena esposte. (L.M.)

Il decisus

Sentenza 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono

sull'interpretazione dell'art. 87, n. 1, CE.

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di una serie di controversie tra, da una parte, l'Union General de Trabajadores de La Rioja (in prosieguo: l'«UGT-Rioja» (C-428/06), la Comunidad Autónoma de La Rioja (da C-429/06 a C-431/06) e la Comunidad Autónoma de Castilla y León (da C-432/06 a C-434/06) e, dall'altra, le Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, le Diputaciones Forales de Álava, de Vizcaya e de Guipúzcoa, che sono le autorità competenti dei territori a statuto speciale (fuero) denominati Territorios Históricos de Vizcaya, de Álava e de Guipúzcoa (in prosieguo: le «autorità forales»), nonché la Cámara de Comercio, Industria y Navegación di Bilbao e la Confederación Empresarial Vasca (in prosieguo: la «Confebask»), in merito a talune disposizioni tributarie adottate dalle suddette autorità.

Il diritto nazionale

La Costituzione spagnola del 1978

3 Gli artt. 2, 31, n. 1, 137-139 e 143, n. 1, della Costituzione spagnola del 1978 (in prosieguo: la «Costituzione») sono redatti come segue:

«Articolo 2.

La Costituzione si fonda sull'indissolubile unità della nazione

spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli. Essa riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono nonché la solidarietà fra le medesime.

(...)

Articolo 31.

1. Tutti contribuiscono a sostenere le spese pubbliche in funzione delle rispettive capacità economiche mediante un sistema tributario giusto, ispirato ai principi di uguaglianza e progressività che, in nessun caso, può avere carattere espropriativo.

(...)

Titolo VIII – Dell'organizzazione territoriale dello Stato Capitolo primo – Principi generali Articolo 137.

Lo Stato si organizza territorialmente in comuni, province e nelle

Comunità autonome che si costituiscano. Tutti questi enti godono di autonomia per la gestione dei rispettivi interessi.

Articolo 138.

1. Lo Stato garantisce l'effettiva attuazione del principio di solidarietà sancito all'art. 2 della Costituzione, provvedendo

all'instaurazione di un equilibrio economico adeguato e giusto fra le diverse parti del territorio spagnolo. Esso tiene conto in particolare delle circostanze

connesse con la situazione delle isole.

2. Le differenze fra gli statuti delle varie Comunità autonome non potranno in nessun caso implicare privilegi economici o sociali.

Articolo 139.

1. Tutti gli spagnoli hanno gli stessi diritti e doveri in qualunque parte del territorio dello Stato.

2. Nessuna autorità potrà adottare misure che ostacolino direttamente o indirettamente la libertà delle persone di circolare e stabilire la loro residenza nonché la libera circolazione dei beni in tutto il territorio spagnolo.

(...)

Capitolo III – Delle Comunità autonome

Articolo 143.

1. Nell'esercizio del diritto all'autonomia riconosciuto all'articolo 2 della Costituzione, le province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le province costituenti un ente regionale storico potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità autonome conformemente alle disposizioni [del titolo VIII] e dei rispettivi Statuti».

4 L'art. 148 della Costituzione, che descrive le materie in cui le Comunità autonome potranno esercitare determinate competenze, recita come segue:

«1. Le Comunità autonome potranno avere competenza nelle seguenti materie:

(...)

3. l'assetto del territorio, l'urbanistica e gli alloggi;

4. le opere pubbliche che interessano la Comunità autonoma nel suo stesso territorio;

5. le ferrovie e le strade il cui percorso si sviluppa integralmente nel territorio della Comunità autonoma e, nei medesimi termini, i trasporti che avvengono con questi mezzi o via cavo;

6. i porti di rifugio, i porti e gli aeroporti turistici e, in generale, quelli che non svolgono attività commerciali;

7. l'agricoltura e l'allevamento, in conformità delle norme economiche generali;

8. le montagne e le risorse forestali;

9. la gestione in materia di protezione dell'ambiente;

10. i progetti, la costruzione e lo sfruttamento degli impianti

idraulici, dei canali e dei terreni irrigui che interessano la Comunità autonoma, le acque minerali e termali;

11. la pesca nelle acque interne, la produzione dei frutti di mare e la piscicoltura, la caccia e la pesca fluviale;

12. le fiere locali;

13. lo sviluppo dell'attività economica della Comunità autonoma nell'ambito degli obiettivi stabiliti dalla politica economica nazionale;

14. l'artigianato;

(...)».

5 L'art. 149, n. 1, della Costituzione così dispone:

«1. Lo Stato gode di competenza esclusiva nelle seguenti materie:

1. la regolamentazione delle condizioni fondamentali che garantiscono

l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri costituzionali;

(...)

6. la legislazione commerciale, penale e penitenziaria; la legislazione processuale, fatte salve le speciali e necessarie disposizioni che in questa materia derivano dalle particolarità del diritto sostanziale delle Comunità autonome;

7. la legislazione del lavoro, fatta salva la sua attuazione da parte degli organi delle Comunità autonome;

(...)

11. il sistema monetario: divise, cambio e convertibilità; le basi dell'organizzazione del credito, delle banche e delle assicurazioni;

(...)

13. le basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica;

14. le finanze generali e il debito dello Stato;

(...)

17. la legislazione di base ed il regime economico della previdenza sociale, fatta salva l'esecuzione dei suoi servizi da parte delle Comunità autonome;

(...)

24. le opere pubbliche d'interesse generale o la cui realizzazione riguardi più di una Comunità autonoma.

(...)».

6 Gli artt. 156-158 della Costituzione sono redatti come segue:

«Articolo 156.

1. Le Comunità autonome godranno di autonomia finanziaria per lo sviluppo e l'adempimento delle loro competenze, in base ai principi di coordinamento con le finanze statali e di solidarietà fra tutti gli spagnoli.
2. Le Comunità autonome potranno agire come delegati o collaboratori dello Stato per la riscossione, la gestione e la liquidazione delle sue risorse tributarie, in conformità delle leggi e degli statuti.

Articolo 157.

1. Le risorse delle Comunità autonome sono costituite da:
 - a) le imposte cedute in tutto o in parte dallo Stato, le sovrainposte su imposte statali ed altre forme di partecipazione alle entrate dello Stato;
 - b) le loro proprie imposte, tasse e contributi speciali;
 - c) i trasferimenti da un fondo di compensazione interterritoriale ed altri stanziamenti a carico del bilancio dello Stato;
 - d) gli utili derivanti dal loro patrimonio e gli introiti di diritto privato;
 - e) il prodotto delle operazioni di credito.
2. Le Comunità autonome non potranno in nessun caso adottare misure tributarie riguardo a beni situati fuori del loro territorio o che ostacolino la libera circolazione di merci o servizi.
3. Una legge organica potrà regolare l'esercizio delle competenze finanziarie elencate al n. 1, prevedere le norme intese a risolvere i conflitti che potrebbero sorgere e le possibili forme di collaborazione finanziaria tra le Comunità autonome e lo Stato.

Articolo 158.

1. Nei bilanci generali dello Stato si potrà stabilire uno stanziamento a favore delle Comunità autonome in funzione dell'ampiezza dei servizi e delle attività statali da esse espletate, nonché della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali in tutto il territorio spagnolo.
2. Al fine di correggere squilibri economici interterritoriali e rendere effettivo il principio di solidarietà, si costituirà un Fondo di compensazione destinato a spese di investimento, le cui risorse verranno distribuite dalle Cortes Generales [Camera dei deputati] fra le Comunità autonome e, quando ne sia il caso, le province».

Lo Statuto di autonomia

7 Conformemente all'art. 2, al capitolo III del titolo VIII (artt. 143-158), nonché alla prima disposizione addizionale e alla seconda disposizione transitoria della Costituzione, il Paese Basco costituisce una Comunità autonoma in seno al Regno di Spagna. La Comunità autonoma del Paese Basco è disciplinata dallo Statuto di autonomia del Paese Basco («Estatuto de Autonomía del País Vasco»), approvato con legge organica delle Cortes Generales 3/1979 del 18 dicembre 1979 (BOE n. 306 del 22 dicembre 1979, in prosieguo: lo «Statuto di autonomia»).

8 La Comunità autonoma del Paese Basco consta di tre Territorios Históricos (enti amministrativi territoriali), a loro volta costituiti da Municipios (comuni). La struttura politica e istituzionale di tale Comunità autonoma comprende due diversi livelli, cioè quello delle istituzioni comuni all'insieme del Paese Basco (governo autonomo e Parlamento) e quello delle istituzioni o organi «forales» dotati di competenze limitate ai Territorios Históricos.

9 L'art. 37 dello Statuto di autonomia recita come segue:

«1. Gli organi forales dei Territorios Históricos saranno disciplinati dal regime giuridico proprio di ciascuno di essi.

2. Le disposizioni contenute nel presente Statuto non implicheranno alcuna modifica della natura del regime foral specifico o delle competenze previste dai regimi propri di ciascuno dei Territorios Históricos.

3. In ogni caso questi ultimi sono titolari della competenza esclusiva nei rispettivi territori nelle seguenti materie:

a) l'organizzazione, la disciplina e il funzionamento delle rispettive istituzioni;

b) l'elaborazione e l'approvazione dei rispettivi bilanci;

c) la definizione delle delimitazioni territoriali di livello sovramunicipale, ma non eccedenti i limiti della provincia;

d) il regime dei beni appartenenti alle province ed ai comuni, che rientrino nel demanio o nel patrimonio pubblico, o che siano propri o comunali;

e) l'ordinamento delle elezioni municipali;

f) ogni altra competenza specificata nel presente Statuto o che sia ad essi trasferita.

4. Spetterà loro inoltre, nei rispettivi territori, il potere normativo ed esecutivo nelle materie stabilite dal Parlamento basco».

10 L'art. 40 dello Statuto di autonomia prevede che, per l'adeguato esercizio e il finanziamento delle proprie competenze, il Paese Basco «dispone di proprie finanze autonome».

11 L'art. 41 del suddetto Statuto recita come segue:

«1. I rapporti tributari tra lo Stato ed il Paese Basco sono regolati dal sistema foral tradizionale della concertazione economica ('Concierto Económico') o delle convenzioni ('Convenios').

2. Il contenuto della disciplina della concertazione rispetterà i principi e le

basi seguenti e si conformerà ad essi:

a) Le istituzioni competenti dei Territorios Históricos possono mantenere, stabilire e disciplinare sul loro territorio il regime tributario, nel rispetto della struttura generale impositiva dello Stato, delle norme contenute nel regime di concertazione economica in vigore in materia di coordinamento, di armonizzazione fiscale e di cooperazione con lo Stato, e delle norme emanate dal Parlamento basco per finalità identiche nella Comunità autonoma. L'accordo di concertazione sarà approvato per legge.

b) L'imposizione, la gestione, la liquidazione, la riscossione e il controllo di tutte le imposte, escluse le imposizioni doganali e quelle attualmente riscosse tramite monopoli fiscali spettano, in ciascun Territorio Histórico, alle rispettive Diputaciones Forales, fatta salva tuttavia la cooperazione con lo Stato e i controlli da esso effettuati.

c) Gli organi competenti dei Territorios Históricos adottano le decisioni necessarie al fine di applicare, nel loro rispettivo territorio, le deroghe fiscali a carattere congiunturale che lo Stato ha deciso di applicare su tutto il territorio nazionale. La durata della loro validità corrisponde a quella prevista per queste ultime.

d) L'apporto del Paese Basco allo Stato consiste in una quota complessiva, composta dalle quote parziali corrispondenti a ciascuno dei suoi Territorios Históricos, come contributo a tutti gli oneri dello Stato non assunti dalla Comunità autonoma.

e) Al fine di fissare le quote dovute da ciascuno dei Territorios Históricos, le quali costituiscono insieme la menzionata quota complessiva, viene istituita una commissione mista, composta, da una parte, da un rappresentante di ciascuna Diputación Foral nonché da un corrispondente numero di rappresentanti del governo basco e, dall'altra, da un corrispondente numero di rappresentanti dell'amministrazione statale. La quota così determinata viene approvata per legge per il periodo stabilito dal regime di concertazione economica, fatto salvo il suo adeguamento annuale sulla base del procedimento parimenti previsto nel regime della concertazione.

f) Il regime della concertazione deve essere applicato tenendo conto del principio di solidarietà, cui si fa riferimento negli artt. 138 e 156 della Costituzione».

L'accordo di concertazione economica

12 L'accordo di concertazione economica fra la Comunità autonoma del Paese Basco e il Regno di Spagna è stato approvato con legge 12/2002 (Ley 12/2002 por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco) del 23 maggio 2002 (BOE n. 124 del 24 maggio 2002; in prosieguo: l'«accordo di concertazione economica»).

13 Gli artt. 2-4 dell'accordo di concertazione economica sono redatti come segue:

«Articolo 2. Principi generali

Primo – Il regime tributario istituito dai Territorios Históricos deve osservare i seguenti principi:

1° rispetto della solidarietà nella misura fissata dalla Costituzione e dallo Statuto di autonomia;

2° osservanza della struttura tributaria generale dello Stato;

3° coordinamento, armonizzazione fiscale e cooperazione con lo Stato

conformemente alle disposizioni del presente accordo di concertazione economica;

4° coordinamento, armonizzazione fiscale e cooperazione fra gli organi dei Territorios Históricos secondo le disposizioni emanate in materia dal Parlamento basco;

5° assoggettamento ai trattati o alle convenzioni internazionali, sottoscritti e ratificati dalla Spagna o ai quali essa ha aderito.

Devono essere osservate in particolare le disposizioni contenute nelle convenzioni concluse dal Regno di Spagna al fine di evitare la doppia imposizione nonché le normative in materia di armonizzazione fiscale dell'Unione europea, procedendo alle restituzioni risultanti dall'applicazione di queste convenzioni e normative.

Secondo – Le disposizioni del presente accordo di concertazione devono essere interpretate conformemente alle regole in materia di interpretazione delle norme tributarie contenute nel codice tributario.

Articolo 3. Armonizzazione fiscale.

In sede di elaborazione del diritto tributario i Territorios Históricos

devono:

a) adeguarsi alla terminologia e alle nozioni utilizzate nel codice tributario, fatte salve le particolarità fissate nel presente accordo di concertazione economica;

b) mantenere una pressione fiscale globale effettiva equivalente a quella esistente nel resto dello Stato;

c) osservare e garantire la libertà di circolazione e di stabilimento delle persone nonché la libera circolazione di merci, capitali e servizi su tutto il territorio nazionale spagnolo, senza effetti discriminatori, pregiudizio alle regole di concorrenza tra le imprese ovvero distorsioni nell'allocazione delle risorse;

d) utilizzare la medesima classificazione per le attività lucrative, minerarie, industriali, commerciali, di servizi, professionali, agricole, artistiche, le attività di pesca e di allevamento utilizzata nel territorio comune, fatta salva l'eventuale elaborazione di una classificazione più dettagliata delle suddette attività.

Articolo 4. Principio della cooperazione

Primo – Gli organi competenti dei Territorios Históricos sono tenuti a trasmettere all'amministrazione dello Stato i progetti di disposizioni normative in materia tributaria entro un termine congruo prima della loro

entrata in vigore.

In modo analogo, l'amministrazione dello Stato trasmette a questi organi i propri progetti.

Secondo – Lo Stato stabilisce i meccanismi atti a consentire la partecipazione degli organi del Paese Basco alle convenzioni internazionali che esplicano i loro effetti sull'applicazione del presente accordo di concertazione economica.

Terzo – Lo Stato e i Territorios Históricos, nell'espletamento delle funzioni ad essi spettanti nei settori della gestione, del controllo e della riscossione delle loro imposte, si trasmettono reciprocamente, nei tempi e nelle forme adeguati, i dati e le informazioni ritenuti necessari al miglioramento della riscossione medesima.

In particolare entrambe le amministrazioni:

a) si trasmettono reciprocamente, attraverso i loro centri di elaborazione dati, tutte le informazioni di cui ritengono di aver bisogno. A tal fine vengono predisposti i mezzi tecnici necessari alla comunicazione reciproca. Viene elaborato annualmente un piano comune e coordinato concernente l'elaborazione dei dati fiscali;

b) i servizi di controllo preparano i piani di controllo comuni su obiettivi, settori e procedure selettive coordinati nonché sui contribuenti che hanno cambiato domicilio, sugli enti soggetti all'obbligo di trasparenza fiscale e le società assoggettate all'imposta, proporzionalmente al volume di operazioni realizzate nell'ambito dell'imposta sulle società».

14 Gli artt. 48-60 dell'accordo di concertazione economica disciplinano i rapporti finanziari fra lo Stato ed il Paese Basco. Gli artt. 48-50 di tale accordo sono redatti come segue:

«Articolo 48. Principi generali

Per i rapporti finanziari fra lo Stato e il Paese Basco valgono i seguenti principi:

Primo – Autonomia fiscale e finanziaria delle istituzioni del Paese Basco per lo sviluppo e l'esecuzione delle loro competenze.

Secondo – Rispetto della solidarietà nella misura prevista dalla Costituzione e dallo Statuto di autonomia.

Terzo – Coordinamento e cooperazione con lo Stato in materia di stabilità di bilancio.

Quarto – Contributo del Paese Basco agli oneri dello Stato, non assunti dalla Comunità autonoma, nella forma stabilita dal presente accordo di concertazione economica.

Quinto – Le facoltà di tutela finanziaria esercitate in qualsiasi momento dallo Stato in materia di enti territoriali spettano agli organi competenti del Paese Basco, senza che ciò implichi un livello di autonomia degli enti territoriali baschi inferiore a quello spettante agli enti territoriali del sistema comune.

Artolo 49. Nozione di quota

Il contributo finanziario del Paese Basco a favore dello Stato consta di una quota complessiva, composta della quota dovuta da ciascuno dei Territorios Históricos, quale contributo a tutti gli oneri dello Stato non assunti dalla Comunità autonoma del Paese Basco.

Articolo 50. Periodicità e aggiornamento della quota

Primo – Ogni cinque anni viene fissato con legge votata dalle Cortes Generales, previo accordo della commissione mista per la concertazione economica, il metodo per stabilire la quota, valido per il successivo quinquennio, sulla base dei principi generali figuranti nella presente concertazione, nonché per l'approvazione della quota per il primo anno del quinquennio.

Secondo – In ognuno degli anni successivi al primo, la commissione mista per la concertazione economica aggiorna la quota applicando il metodo approvato nella legge cui si riferisce il comma precedente.

Terzo – I principi che costituiscono il metodo, contenuto nel presente accordo di concertazione, per la determinazione della quota possono essere modificati nell'ambito della legge quinquennale relativa al contributo finanziario qualora le circostanze e l'esperienza in occasione della loro applicazione lo rendano consigliabile».

15 L'accordo di concertazione economica prevede l'intervento di due commissioni composte in modo paritetico. A norma dell'art. 61, primo comma, di quest'ultimo, la commissione mista è costituita, da una parte, di un rappresentante del governo di ogni Territorio Histórico nonché di un ugual numero di rappresentanti del governo basco e, dall'altra, di un ugual numero di rappresentanti dell'amministrazione dello Stato.

16 L'art. 62 dell'accordo di concertazione economica dispone che la suddetta commissione mista ha in particolare la funzione di pervenire ad un'intesa sulle modifiche di tale accordo, sugli impegni di collaborazione e di coordinamento in materia di stabilità di bilancio, nonché sul metodo per il calcolo della quota per ciascun quinquennio e di concludere gli accordi che in qualsiasi momento fossero necessari in materia tributaria e finanziaria per l'applicazione e il corretto funzionamento delle disposizioni del suddetto accordo di concertazione.

17 L'art. 63 dell'accordo di concertazione economica prevede la costituzione della commissione per il coordinamento e la valutazione normativa (Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa), composta di quattro rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e quattro rappresentanti della Comunità autonoma del Paese Basco. Di questi ultimi, designati dal governo basco, tre lo sono su proposta di ognuna delle Diputaciones Forales.

18 Tra le competenze conferite alla commissione per il coordinamento e la valutazione normativa dall'art. 64 dell'accordo di concertazione economica figura in primo luogo quella consistente nel valutare la conformità della normativa tributaria con la suddetta concertazione e ciò prima della pubblicazione della normativa stessa. L'art. 64, lett. a), dello stesso accordo dispone espressamente che, a tal fine, «quando, in occasione dello scambio di progetti di disposizioni regolamentari previsto all'art. 4, n. 1, del

presente accordo di concertazione economica, si formulassero osservazioni concernenti le proposte ivi contenute, una qualsiasi tra le istituzioni ed amministrazioni rappresentate potrà sollecitare, per iscritto ed in forma motivata, la convocazione di tale commissione. Quest'ultima si riunirà entro un termine massimo di quindici giorni a decorrere dalla domanda di convocazione, esaminerà la conformità della normativa proposta con l'accordo di concertazione economica e si sforzerà, prima della pubblicazione delle relative disposizioni, di provvedere a che le istituzioni e le amministrazioni pervengano ad un'intesa quanto ai possibili disaccordi sul contenuto della normativa tributaria».

La legge del 2002 relativa alla quota per gli anni 2002-2006

19 Con legge 23 maggio 2002, n. 12, è stato approvato il metodo per la determinazione della quota del Paese Basco per gli anni 2002-2006 (BOE n. 124, pag. 18636; in prosieguo: la «legge del 2002 relativa alla quota»).

Gli artt. 3-7 di tale legge prevedono quanto segue:

«Articolo 3. Determinazione della quota per l'anno base

La quota effettiva per l'anno base del quinquennio 2002-2006 viene determinata mediante applicazione del coefficiente d'imputazione all'importo complessivo degli oneri non assunti dalla Comunità autonoma e adottando le corrispondenti rettifiche e compensazioni nella misura prevista dai seguenti articoli.

Articolo 4. Oneri dello Stato che non sono stati assunti dalla Comunità autonoma

Primo – Si considerano oneri dello Stato non assunti dalla Comunità autonoma quegli oneri che corrispondono a competenze il cui esercizio non è ancora stato effettivamente assunto da tale Comunità.

Secondo – Al fine di determinare l'ammontare totale degli oneri in questione, viene dedotta dal totale delle spese del bilancio dello Stato la dotazione integrale di bilancio corrispondente, a livello dello Stato, alle competenze conferite alla Comunità autonoma, a partire dalla data di efficacia del trasferimento fissato dai corrispondenti regi decreti.

(...)

Articolo 5. Rettifiche

Primo – Fatte salve le disposizioni contenute nei successivi art. 14 e 15, le cifre risultanti dall'imputazione cui si riferisce l'art. 4, n. 4, subiranno le rettifiche necessarie a perfezionare la stima delle entrate provenienti dalle imposte dirette ascrivibili al Paese Basco e al resto del territorio nazionale, conformemente al disposto dell'art. 55 dell'accordo di concertazione economica.

(...)

Articolo 6. Compensazione

Primo – Dalla quota a carico di ciascun Territorio Histórico vengono detratte per compensazione le seguenti voci:

- a) la parte imputabile delle imposte non concertate;
- b) la parte imputabile delle entrate del bilancio priva di carattere fiscale;
- c) la parte imputabile del disavanzo presentato dal bilancio generale dello Stato.
- (...)

Articolo 7. Coefficiente d'imputazione

Il coefficiente d'imputazione cui si riferiscono i precedenti artt. 4 e 6, essenzialmente determinato sulla base del reddito dei Territorios Históricos in rapporto a quello dello Stato, è del 6,24%, per il quinquennio in vigore».

20 Ai sensi dell'allegato I della legge del 2002 relativa alla quota, che fissa la quota provvisoria della Comunità autonoma del Paese Basco per l'anno di base 2002, l'importo che i Territorios Históricos devono versare ammonta a EUR 1 034 626 080.

Normativa tributaria in questione nelle cause principali

21 Nei procedimenti C-428/06, C-429/06 e C-434/06 i ricorsi di annullamento proposti dinanzi al giudice nazionale vertono sulla norma foral delle Juntas Generales de Vizcaya 23 giugno 2005, n. 7 (in prosieguo: la «norma foral 7/2005»), il cui art. 2 modifica la norma foral 26 giugno 1996, n. 3, relativa all'imposta sulle società. I primi due di tali ricorsi sono diretti all'annullamento dei nn. 4, 6 e 7 del suddetto art. 2, mentre il terzo ricorso ha per oggetto solo l'annullamento dei nn. 4 e 6 del medesimo articolo.

22 L'art. 2, n. 4, della norma foral 7/2005 modifica l'art. 29 della norma foral 3/1996 e fissa l'aliquota dell'imposta sulle società «in generale al 32,5%». Il giudice nazionale indica che, secondo la normativa comune dello Stato, cioè l'art. 28, n. 1, del testo unico della legge relativa all'imposta sulle società, approvato con regio decreto legislativo 5 marzo 2004, n. 4, l'aliquota normale dell'imposta sulle società è del 35%.

23 L'art. 2, n. 6, della norma foral 7/2005 modifica l'art. 37 della norma foral 3/1996 e prevede una detrazione pari al 10% dell'importo degli investimenti nuovi in attivi fissi materiali, destinati allo sviluppo dell'attività economica dell'impresa. Il n. 7 dello stesso art. 2 modifica l'art. 39 della norma foral 3/1996 e prevede una detrazione pari al 10% degli importi provenienti dal risultato del bilancio di esercizio, la quale può essere destinata ad una «riserva per investimenti produttivi e/o per attività di conservazione e miglioramento dell'ambiente o risparmio energetico». Il giudice nazionale precisa che tali possibilità di detrazione non esistono nella legge spagnola relativa all'imposta sulle società.

24 Nei procedimenti C-430/06 e C-433/06 i ricorsi di annullamento proposti dinanzi al giudice nazionale hanno per oggetto il Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal del Consejo de Diputados de Álava 24 maggio 2005, n. 2, confermato mediante accordo delle Juntas Generales de Álava del 13 giugno 2005, il cui articolo unico modifica, ai nn. 4 e 5, gli artt. 29 e 37 della norma foral 5 luglio 1996, n. 24, relativa all'imposta sulle società. Il contenuto della norma impugnata nei suddetti ricorsi è lo stesso della norma di

cui trattasi nei ricorsi all'origine della domanda di pronuncia pregiudiziale nel procedimento C-434/06.

25 Nei procedimenti C-431/06 e C-432/06 i ricorsi di annullamento proposti dinanzi al giudice nazionale hanno per oggetto il Decreto Foral della Diputación foral de Guipúzcoa 24 maggio 2005, n. 32, il cui articolo unico modifica, ai nn. 3 e 4, gli artt. 29 e 37 della norma foral 4 luglio 1996, n. 7, relativa all'imposta sulle società. Il contenuto della norma impugnata nei suddetti ricorsi è lo stesso della norma in questione nel ricorso all'origine della domanda di pronuncia pregiudiziale nel procedimento C-434/06.

Cause principali e questioni pregiudiziali

26 Risulta che le disposizioni impuginate nelle cause principali sono state adottate dalle Diputaciones Forales dopo che il Tribunal Supremo, con sentenza resa il 9 dicembre 2004, aveva dichiarato, in merito al ricorso per cassazione n. 7893/1999, la nullità di pieno diritto di numerose disposizioni analoghe adottate dalle stesse autorità per il motivo che tali misure, potendo costituire aiuti di Stato, avrebbero dovuto essere notificate alla Commissione delle Comunità europee conformemente all'art. 88, n. 3, CE. Le convenute nelle cause principali indicano tuttavia, nelle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte, che, a causa del fatto che il Tribunal Supremo ha statuito senza sottoporre alcuna questione pregiudiziale alla Corte e per altre ragioni, avverso tale sentenza è stato proposto dinanzi al Tribunal Constitucional un «recurso de amparo» (ricorso per la tutela dei diritti fondamentali).

27 Nell'ambito dei ricorsi di annullamento di cui alle cause principali, il giudice nazionale si chiede se misure fiscali di portata generale, che non implicano la concessione di un vantaggio a determinate imprese o a determinate produzioni, debbano essere considerate «selettive» ed essere assoggettate alla disciplina di cui agli artt. 87 CE e 88 CE per il solo motivo che esplicano la loro influenza esclusivamente nel territorio rientrante nella competenza di un ente infrastatale autonomo in materia tributaria.

28 Il giudice menziona al riguardo la sentenza della Corte 6 settembre 2006, causa C-88/03, Portogallo/Commissione (Racc. pag. I-7115), relativa a misure fiscali adottate dalla Regione autonoma delle Azzorre, e si riferisce alla tre condizioni dell'autonomia istituzionale, procedurale ed economica, precisate dalla Corte al punto 67 della suddetta sentenza.

29 Esaminando se il Paese Basco ed i suoi Territorios Históricos rispondano ai tre requisiti in parola, il giudice nazionale afferma di non aver dubbi quanto all'esistenza di un'autonomia istituzionale.

30 Viceversa, esso si pone l'interrogativo se il procedimento formale di elaborazione della normativa tributaria nel Paese Basco soddisfi il criterio dell'autonomia procedurale. Certo, tale procedimento non è soggetto all'intervento diretto del governo centrale, ma è caratterizzato da meccanismi di conciliazione non coercitivi, reciproci e paritetici volti a permettere l'esame della compatibilità dei progetti, una volta noti, con l'accordo di concertazione economica adottato dalle parti al fine di garantire che le normative approvate da queste ultime siano conformi alle regole pattuite tra le amministrazioni centrale e regionale, regole elevate al rango di leggi. Peraltro, dalla prospettiva degli obiettivi perseguiti dalla normativa tributaria autonoma e dell'eventuale obbligo, in capo all'amministrazione basca, di «tenere in considerazione l'interesse nazionale nello stabilire le aliquote», l'accordo di concertazione economica

prevede all'art. 3 taluni limiti negativi relativi alla pressione fiscale effettiva globale, alle libertà di circolazione e di stabilimento nonché all'assenza di effetti discriminatori. Tali limiti possono dar luogo ad un sindacato giurisdizionale a posteriori delle disposizioni tributarie poste in vigore, inteso a verificarne la conformità con le regole o gli orientamenti summenzionati.

31 Per quanto riguarda l'autonomia economica, il giudice nazionale solleva la questione se il Paese Basco, pur essendo un ente fiscalmente responsabile, disponga tuttavia di competenze sufficienti a soddisfare tale criterio. Tale giudice indica al riguardo che il livello di competenza del Paese Basco, benché sia molto elevato rispetto ad altre manifestazioni di autonomia regionale in ambito europeo, è tuttavia limitato dall'esistenza di competenze esclusive dello Stato in settori che hanno un'incidenza economica sul Paese Basco quali, tra gli altri settori di competenza menzionati all'art. 149 della Costituzione, il sistema monetario, le basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica, il regime economico della previdenza sociale e le opere pubbliche di interesse generale. Per tale ragione l'esistenza di un contesto economico distinto all'interno del Paese Basco dovrebbe essere relativizzata e concepita in funzione di determinate esigenze fondamentali di unità del mercato o di unità dell'ordinamento economico, le quali costituirebbero limiti intrinseci al sistema delle Comunità autonome spagnole, secondo la giurisprudenza del Tribunal Constitucional (v., segnatamente, sentenze 19 ottobre 1984, n. 96, e 25 aprile 2002, n. 96).

32 Dati tali elementi, il Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale, la quale è formulata in termini identici nei procedimenti C-428/06, C-429/06 e C-434/06):

«Se l'art. 87, n. 1, CE debba essere interpretato nel senso che le misure fiscali adottate dalle Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, che modificano gli artt. 29, n. 1, lett. a), 37 e 39 della normativa relativa all'imposta sulle società, poiché stabiliscono un'aliquota inferiore a quella generale della legge dello Stato spagnolo e talune detrazioni fiscali che non esistono nell'ordinamento giuridico tributario statale, applicabili nell'ambito territoriale di detto ente substatale dotato di autonomia, debbano essere considerate selettive e rientranti nell'ambito della nozione di aiuti di Stato ai sensi di detta disposizione e debbano pertanto essere comunicate alla Commissione ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE.

33 Nei procedimenti riuniti da C-430/06 a C-433/06, la questione pregiudiziale è identica a quella esposta al punto precedente, ma verte sulle pertinenti normas forales di Álava e di Guipúzcoa.

34 Con ordinanza del presidente della Corte 30 novembre 2006, i procedimenti da C-428/06 a C-434/06 sono stati riuniti ai fini delle fasi scritte e orale nonché della sentenza.

Sulla ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale

Osservazioni presentate alla Corte

35 La Comunidad Autónoma de La Rioja sostiene che le domande di

pronuncia pregiudiziale non sono ricevibili poiché la soluzione della questione sollevata non sarebbe necessaria a permettere al giudice nazionale di

emettere le sue decisioni. Infatti, con ordinanza 14 novembre 2005, confermata da un'ulteriore ordinanza 17 marzo 2006, entrambe adottate nell'ambito del procedimento incidentale di esecuzione della sentenza pronunciata dal Tribunal Supremo il 9 dicembre 2004 (esecuzione n. 3753/96-1), il Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco avrebbe già annullato talune delle disposizioni impugnate nelle cause principali, cioè l'art. 29 delle varie normas forales modificate relative all'aliquota dell'imposta sulle società e l'art. 39 modificato dalla norma foral 3/1996, considerando che tali disposizioni erano in contrasto con la suddetta sentenza ed erano state adottate al fine di evitarne l'esecuzione. Circa le due ordinanze summenzionate, esse sarebbero attualmente oggetto di un ricorso per cassazione.

36 Con lettera 23 gennaio 2008 la Comunidad Autónoma de La Rioja ha tuttavia dichiarato alla Corte che ritirava la domanda diretta a che le domande di pronuncia pregiudiziale fossero dichiarate irricevibili.

37 L'UGT-Rioja sostiene anch'essa che le suddette domande non sono ricevibili in quanto non sussisterebbe il minimo dubbio circa il fatto che le misure fiscali di cui trattasi nelle cause principali costituiscono aiuti di Stato. Essa si riferisce in proposito alla sentenza del Tribunal Supremo e a talune decisioni della Commissione relative a disposizioni tributarie adottate dai Territorios Históricos le quali sono analoghe alle suddette misure.

38 La Confebask fa anch'essa valere che le domande di pronuncia pregiudiziale non erano necessarie in quanto la citata sentenza Portogallo/Commissione è molto chiara e non v'è alcun dubbio sul fatto che le misure fiscali di cui trattasi nelle cause principali non costituiscono aiuti di Stato.

Giudizio della Corte

39 Sia dal dettato sia dal sistema dell'art. 234 CE emerge che il procedimento pregiudiziale presuppone la pendenza dinanzi ai giudici nazionali di un'effettiva controversia, nell'ambito della quale essi dovranno emettere una pronuncia che possa tener conto della sentenza pregiudiziale della Corte (v., in questo senso, sentenze 15 giugno 1995, cause riunite da C-422/93 a C-424/93, Zabala Erasun e a., Racc. pag. I-1567, punto 28; 12 marzo 1998, causa C-314/96, Djabali, Racc. pag. I-1149, punto 18, e 20 gennaio 2005, causa C-225/02, García Blanco, Racc. pag. I-523, punto 27).

40 Poiché l'esistenza di una controversia nella causa principale è un presupposto della competenza della Corte, quest'ultima può verificarla d'ufficio. Ne consegue che il ritiro della domanda di dichiarazione di irricevibilità della questione pregiudiziale, effettuato dalla Comunidad Autónoma de La Rioja, è irrilevante ai fini di tale verifica.

41 Nella fattispecie non risulta da alcuno degli elementi forniti alla Corte che, in seguito all'annullamento di talune delle disposizioni impugnate, le controversie di cui alle cause principali siano divenute prive di oggetto, né che la soluzione delle domande di pronuncia pregiudiziale non sia più necessaria al giudice nazionale per emettere le sue decisioni nelle cause dinanzi ad esso pendenti.

42 Quanto all'asserita chiarezza della soluzione della questione sollevata, occorre ricordare che, quando la soluzione di una questione pregiudiziale può essere chiaramente dedotta dalla giurisprudenza o quando essa non dà

adito ad alcun ragionevole dubbio, da un lato, il giudice le cui decisioni non sono impugnabili non ha l'obbligo, in talune circostanze, di sollevare una questione pregiudiziale (v., in questo senso, sentenze 6 ottobre 1982, causa 283/81, Cilfit e a., Racc. pag. 3415, punti 14 e 16-20) e, dall'altro, la Corte può statuire con ordinanza motivata conformemente all'art. 104, n. 3, del regolamento di procedura.

43 Tuttavia tali circostanze non vietano in alcun modo al giudice nazionale di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale (v., in tal senso, citata sentenza Cilfit e a., punto 15) e non hanno per effetto di rendere la Corte incompetente a statuire su una siffatta questione.

44 Va in ogni caso constatato che, per l'UGT-Rioja, non sussiste alcun dubbio che le misure fiscali di cui alla causa principale costituiscono aiuti di Stato, mentre, per la Confebask, è fuori dubbio che tali misure non costituiscono aiuti siffatti. Tale valutazione contraddittoria delle suddette misure fiscali rispetto alle disposizioni del Trattato CE è sufficiente a dimostrare la necessità di risolvere le domande di pronuncia pregiudiziale.

Sulla questione pregiudiziale

45 Con la sua questione il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 87, n. 1, CE debba interpretarsi nel senso che misure fiscali come quelle di cui trattasi nella causa principale, che sono state adottate da enti infrastatali, devono considerarsi selettive e, pertanto, come aiuti di Stato ai sensi di tale disposizione per il solo motivo che non si applicano all'insieme del territorio dello Stato membro interessato.

46 Come indicato dalla Corte al punto 56 della citata sentenza Portogallo/Commissione, per valutare la selettività di una misura occorre accertare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, la suddetta misura rappresenti un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga.

47 A tale riguardo l'ambito di riferimento non deve essere necessariamente definito entro i limiti del territorio dello Stato membro interessato, cosicché un provvedimento che concede un beneficio solo in una parte del territorio nazionale non è per questa sola circostanza selettivo ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE (citata sentenza Portogallo/Commissione, punto 57).

48 Non si può escludere che un ente infrastatale è dotato di uno statuto di fatto e di diritto che lo rende sufficientemente autonomo rispetto al governo centrale di uno Stato membro affinché, grazie alle misure adottate, sia il suddetto ente, e non il governo centrale, a rivestire un ruolo fondamentale nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese (citata sentenza Portogallo/Commissione, punto 58).

49 La Corte ha richiamato, al punto 65 della citata sentenza Portogallo/Commissione, la situazione in cui un'autorità regionale o locale, nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale, stabilisce un'aliquota fiscale inferiore a quella nazionale e applicabile unicamente alle imprese situate all'interno del territorio di sua competenza.

50 In quest'ultima situazione, il contesto giuridico pertinente per valutare la selettività di una misura fiscale potrebbe limitarsi all'area geografica

interessata dal provvedimento qualora l'ente infrastatale, segnatamente in virtù del suo statuto e dei suoi poteri, ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese presenti nel territorio di sua competenza (citata sentenza Portogallo/Commissione, punto 66).

51 Affinché una decisione presa da un'autorità regionale o locale possa essere considerata come adottata nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, è innanzi tutto necessario che tale autorità sia dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale. Inoltre, la decisione in questione deve essere stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto. Infine, le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale (citata sentenza Portogallo/Commissione, punto 67). Queste tre condizioni sono comunemente qualificate come i criteri dell'autonomia istituzionale, procedurale nonché economica e finanziaria.

52 La Corte ha concluso, al punto 68 della citata sentenza Portogallo/Commissione, che un'autonomia politica e fiscale rispetto al governo centrale che sia sufficiente sotto il profilo dell'applicazione delle disposizioni comunitarie relative agli aiuti di Stato presuppone non soltanto che l'ente infrastatale sia dotato della competenza ad adottare, nel rispettivo territorio, misure di riduzione dell'aliquota d'imposta indipendentemente da qualsiasi considerazione collegata all'azione dello Stato centrale, ma altresì che esso si assuma le conseguenze politiche ed economiche di una tale misura.

Sull'assenza di condizione preliminare

53 Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, i punti 58 e 66 della citata sentenza Portogallo/Commissione non istituiscono alcuna condizione preliminare all'applicazione dei tre criteri precisati al punto 67 della medesima sentenza.

54 Il tenore stesso del punto 58 della suddetta sentenza non lascia alcun margine di dubbio in proposito. La Corte vi indica infatti che non è escluso che un ente infrastatale sia sufficientemente autonomo rispetto al governo centrale da svolgere esso stesso un ruolo fondamentale nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese.

55 In altri termini, un ente infrastatale, quando è sufficientemente autonomo, cioè quando dispone di autonomia dal punto di vista istituzionale, procedurale ed economico, riveste un ruolo fondamentale nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese. Tale ruolo fondamentale è la conseguenza dell'autonomia e non una condizione preliminare di quest'ultima.

56 Il punto 66 della citata sentenza Commissione/Portogallo esprime anch'esso tale rapporto di consequenzialità, in quanto la Corte vi richiama il caso in cui un ente infrastatale, «segnatamente in virtù del suo statuto e dei suoi poteri», ricopre un ruolo determinante nella definizione del contesto

politico ed economico in cui operano le imprese presenti nel territorio di sua competenza.

57 Tale punto 66 chiarisce a sufficienza il punto 67 della medesima sentenza, il quale descrive i criteri che una decisione deve soddisfare per poter essere considerata come adottata nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, cioè in circostanze come quelle di cui al suddetto punto 66.

58 Una siffatta interpretazione del principio dettato dalla Corte ai punti 54-68 della citata sentenza Portogallo/Commissione è corroborata dall'esame del controllo effettuato dalla Corte nella medesima sentenza. Va rilevato in proposito che quest'ultima ha esaminato, al punto 70 della stessa sentenza, i criteri dell'autonomia istituzionale e dell'autonomia procedurale e, ai punti 71-76, quello dell'autonomia economica.

59 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 70 delle sue conclusioni, non risulta però in alcun modo dal controllo effettuato dalla Corte che quest'ultima abbia esaminato se fosse soddisfatta la condizione preliminare di cui la Commissione asserisce l'esistenza.

60 Ne consegue che le uniche condizioni che devono ricorrere affinché il territorio rientrante nella competenza di un ente infrastatale sia il contesto pertinente per valutare se una decisione adottata da tale ente abbia natura selettiva sono le condizioni di autonomia istituzionale, di autonomia procedurale nonché di autonomia economica e finanziaria quali precisate al punto 67 della citata sentenza Portogallo/Commissione.

Sull'ente infrastatale da prendere in considerazione

Osservazioni presentate alla Corte

61 Al fine di verificare se le misure in questione nelle cause

principali siano state adottate da un ente infrastatale «sufficientemente autonomo», occorre preliminarmente determinare quale sia l'ente che va preso in considerazione.

62 Infatti, se è vero che la questione pregiudiziale sollevata in ognuno dei procedimenti riuniti da C-428/06 a C-434/06 verte sulle misure fiscali adottate da un Territorio Histórico particolare, è opportuno rilevare che il giudice nazionale, nel suo ragionamento inteso a chiarire i motivi per cui è necessaria la soluzione di una questione siffatta, menziona sia la Comunità autonoma del Paese Basco sia i Territorios Históricos.

63 Dinanzi alla Corte, la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Comunidad Autónoma de Castilla y León nonché la Commissione affermano che occorre prendere in considerazione unicamente i Territorios Históricos, poiché proprio tali enti hanno adottato le misure in discussione. Esse sottolineano in proposito la ridotta competenza di tali enti, la loro assenza di autonomia e, quindi, il carattere selettivo delle normasforales contestate.

64 Al pari del giudice nazionale, le autorità forales e il governo spagnolo si riferiscono, per designare lo stesso ente infrastatale, ora ai Territorios Históricos, ora alla Comunità autonoma del Paese Basco, a seconda che si riferiscano all'autorità competente in materia fiscale o in altre materie.

Risposta della Corte

65 Come risulta dalla descrizione della normativa nazionale riprodotta nella presente sentenza, il sistema istituzionale del Regno di Spagna è particolarmente complesso. Peraltro, la Corte non è competente ad interpretare il diritto nazionale. L'interpretazione dell'art. 87, n. 1, CE impone tuttavia di determinare l'ente infrastatale da prendere in considerazione nel valutare il carattere selettivo di una misura fiscale.

66 La Comunità autonoma del Paese Basco consta delle tre Province di Álava, di Vizcaya e di Guipúzcoa. I confini di tali province coincidono con quelli dei Territorios Históricos, enti che godono di diritti di origine antica, denominati «fueros», che permettono loro di applicare e prelevare l'imposta. Invece altre varie competenze, segnatamente in materia economica, sono esercitate dalla Comunità autonoma.

67 Sembra non esservi dubbio che i Territorios Históricos, considerati in quanto tali, non dispongano di un'autonomia sufficiente ai sensi dei criteri enunciati ai punti 67 e 68 della citata sentenza Portogallo/Commissione. Infatti, l'esistenza di un'autonomia politica e fiscale richiede che l'ente infrastatale assuma le conseguenze politiche e finanziarie di una misura di riduzione dell'imposta. Ciò non accadrebbe nel caso in cui l'ente non si faccia carico della gestione di un bilancio, cioè non possieda il controllo sia delle entrate sia delle spese. Pare che tale sia la situazione in cui versano i Territorios Históricos, i quali sarebbero competenti solo in materia tributaria, mentre le altre competenze spettano alla Comunità autonoma del Paese Basco.

68 Non risulta tuttavia indispensabile, ai fini di un esame dei criteri di autonomia di un ente infrastatale, prendere in considerazione solo i Territorios Históricos o, inversamente, solo la Comunità autonoma del Paese Basco.

69 Emerge infatti dalle spiegazioni fornite alla Corte che solo per ragioni storiche le competenze esercitate nel territorio geografico corrispondente al tempo stesso ai Territorios Históricos ed alla Comunità autonoma del Paese Basco sono organizzate distinguendo la competenza in materia tributaria, conferita ai Territorios Históricos, dalle competenze in materia economica, conferite alla Comunità autonoma.

70 Per evitare di pervenire a situazioni incoerenti, tale suddivisione delle competenze impone una stretta collaborazione tra i vari enti.

71 Così, lo Statuto di autonomia tratta delle competenze della Comunità autonoma del Paese Basco, ma precisa anche, all'art. 41, n. 2, i principi fondamentali che devono essere osservati dalle autorità forales di cui si tratta più ampiamente nell'accordo di concertazione economica.

72 Tale accordo di concertazione economica, approvato per legge, è stato concluso tra la Comunità autonoma del Paese Basco e lo Stato spagnolo. Esso non disciplina però unicamente le competenze della Comunità autonoma, ma contiene numerose disposizioni relative ai Territorios Históricos, che sono competenti per numerose materie tributarie.

73 La corretta esecuzione dell'accordo di concertazione economica è controllata da una commissione mista. A norma dell'art. 61, primo comma, del suddetto accordo, tale commissione è costituita, da una parte, da un

rappresentante di ciascun governo territoriale nonché dallo stesso numero di rappresentanti del governo basco e, dall'altra, da un ugual numero di rappresentanti dell'amministrazione dello Stato.

74 Parimenti, la composizione della commissione di coordinamento e di valutazione normativa attesta la stretta cooperazione tra i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco. Infatti, a norma dell'art. 63 dell'accordo di concertazione economica, tale commissione è composta di quattro rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e di quattro rappresentanti della Comunità autonoma designati dal governo basco, e tre di questi ultimi sono nominati su proposta di ciascuna delle Diputaciones Forales.

75 Occorre quindi riferirsi al tempo stesso ai Territorios Históricos ed alla Comunità autonoma del Paese Basco per determinare se l'ente infrastatale costituito sia da questi Territorios Históricos, sia da questa Comunità disponga di un'autonomia sufficiente per costituire il quadro di riferimento rispetto al quale occorre valutare la selettività di una misura adottata da uno di tali Territorios Históricos.

Sulla pertinenza del controllo giurisdizionale

76 Prima di esaminare se nelle cause principali siano soddisfatti i tre criteri di autonomia enunciati al punto 67 della citata sentenza Portogallo/Commissione, occorre anche precisare a quale titolo va preso in considerazione il controllo esercitato dai giudici nazionali. Talune delle parti nelle cause principali che hanno presentato osservazioni fanno infatti valere che le normas forales hanno il rango di disposizioni amministrative e sono soggette al controllo di legittimità dei giudici amministrativi, il che avrebbe un'influenza sull'autonomia procedurale dei Territorios Históricos. Altre parti ritengono invece che tale controllo non sia pertinente ai fini della valutazione dei criteri di autonomia.

77 Si deve ricordare in proposito che, nell'ambito dell'art. 234 CE, la Corte è competente non ad applicare il diritto comunitario, ma unicamente ad interpretarlo o a giudicarne la validità.

78 Occorre quindi non già porsi l'interrogativo se le normas forales di cui alle cause principali costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, bensì interpretare tale disposizione al fine di verificare se disposizioni quali le normas forales adottate dai Territorios Históricos nei limiti delle loro competenze possano definirsi regole di applicazione generale ai sensi della nozione di aiuto di Stato, quale risulta da tale disposizione, o se tali norme abbiano carattere selettivo.

79 Risulta che i limiti delle competenze dei Territorios Históricos sono stabiliti dalla Costituzione e da altre disposizioni, come lo Statuto di autonomia e l'accordo di concertazione economica. A tale riguardo è necessario prendere in considerazione le disposizioni in parola quali, come le interpretano i giudici nazionali e come questi ultimi le fanno osservare. Infatti, pertinente al fine di verificare l'esistenza di un'autonomia è non già il controllo del giudice, ma il parametro che tale giudice utilizza quando effettua il suo controllo.

80 La funzione del controllo di legittimità è quella di far rispettare i limiti prestabiliti delle competenze di diversi poteri, organi o enti dello Stato, ma non di determinare tali limiti. Come il governo spagnolo ha fatto valere all'udienza, l'esistenza di un controllo giurisdizionale è inerente all'esistenza di uno Stato di diritto.

81 Invero, la giurisprudenza dei giudici di uno Stato membro è importante per conoscere i limiti delle competenze di un ente infrastatale, proprio in quanto l'interpretazione giurisprudenziale fa parte integrante delle norme che definiscono tali competenze. Tuttavia la decisione giurisdizionale si limita a interpretare la norma che stabilisce i limiti delle competenze di un ente siffatto, ma non incide, in via di principio, sull'esercizio di queste competenze all'interno di tali limiti.

82 Ne deriva che sono le norme applicabili, quali interpretate dai giudici nazionali, a determinare i limiti delle competenze di un ente infrastatale e a dover essere prese in considerazione per verificare se quest'ultimo disponga di un'autonomia sufficiente.

83 Di conseguenza non si può validamente concludere per l'assenza di autonomia di un ente infrastatale per il solo motivo che sugli atti adottati da quest'ultimo viene esercitato un controllo giurisdizionale.

Sui tre criteri di autonomia

Sul criterio dell'autonomia istituzionale

- Osservazioni presentate alla Corte

84 Le autorità forales, la Confebask nonché il governo del Regno Unito condividono l'analisi del giudice nazionale per quanto riguarda l'autonomia istituzionale. Anche il governo spagnolo ritiene che la prima condizione sia soddisfatta.

85 La Comunidad Autónoma de Castilla y León sostiene che i Territorios Históricos non dispongono di un'autonomia istituzionale completa, in quanto devono contribuire agli oneri dello Stato spagnolo. La Comunidad Autónoma de La Rioja ricorda che occorre distinguere le autorità forales, che hanno adottato le misure fiscali di cui alle cause principali, dalla Comunità autonoma del Paese Basco. Quest'ultima, come le altre Comunità autonome, dovrebbe esercitare le competenze conferitele dallo Stato nell'ambito degli obiettivi di politica economica nazionale o dell'organizzazione generale dell'economia definiti da quest'ultimo, mentre le autorità forales in parola non disporrebbero di competenze in materia economica. Senza con ciò contestare l'esistenza di un'autonomia istituzionale, la Commissione rileva anch'essa le competenze ridotte di cui fruiscono le autorità forales, che agirebbero essenzialmente come un esattore fiscale per conto di altre amministrazioni.

- Risposta della Corte

86 Le varie tesi sono state richiamate nella misura del necessario.

Occorre tuttavia, come già indicato al punto 75 della presente sentenza, prendere in considerazione l'ente infrastatale composto al tempo stesso dei Territorios Históricos e della Comunità autonomia del Paese Basco.

87 A tale riguardo risulta dall'esame della Costituzione, dello Statuto di autonomia e dell'accordo di concertazione economica che enti infrastatali quali i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco, in quanto dotati di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale, soddisfano il criterio dell'autonomia istituzionale.

Sul criterio dell'autonomia procedurale

- Osservazioni presentate alla Corte

88 La Comunidad Autónoma de La Rioja e la Comunidad Autónoma de Castilla y León nonché la Commissione sottolineano che le autorità forales sono limitate nell'esercizio delle loro competenze nei confronti sia dello Stato centrale, sia della Comunità autonoma del Paese Basco e tra loro. Conformemente al principio di collaborazione con lo Stato, esisterebbe in proposito un controllo preliminare. La Comunidad Autónoma de Castilla y León insiste sul ruolo della commissione di coordinamento e di valutazione normativa di cui agli artt. 63 e 64 dell'accordo di concertazione economica.

89 Le suddette parti nelle cause principali fanno anche valere che le autorità forales, sotto il controllo dei giudici amministrativi, devono osservare numerosi principi costituzionali o di altra natura. Tali principi costituirebbero limiti sostanziali importanti ai poteri delle dette autorità. Ciò si verificherebbe per il principio di solidarietà, sancito all'art. 138 della Costituzione, per il principio di armonizzazione fiscale, i cui requisiti sono enunciati all'art. 3 dell'accordo di concertazione economica, nonché per i principi di uguaglianza, formulato segnatamente all'art. 31 della Costituzione, e di unità del mercato.

90 Le autorità forales e la Confebask rilevano che lo Stato non interviene nell'adozione delle normas forales. Esisterebbe un meccanismo di comunicazione reciproca, ma quest'ultimo sarebbe solo di natura informativa. Anche se la commissione di coordinamento e di valutazione normativa adottasse una decisione negativa, ciò non osterebbe all'entrata in vigore delle normas forales adottate, che potrebbero essere impugnate solo dinanzi ai giudici nazionali.

91 Il governo del Regno Unito, al pari del governo italiano, ritiene che misure di concertazione non siano incompatibili con il riconoscimento di un'autonomia procedurale. A suo avviso, ciò che è pertinente è il fatto che l'adozione di una misura fiscale regionale non necessiti del consenso dello Stato e che quest'ultimo non disponga del potere di opporre il veto a tale misura o di annullare la decisione delle autorità regionali.

92 La Confebask trae argomento da una diversità nella formulazione tra le conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa all'origine della citata sentenza Portogallo/Commissione e il tenore letterale di quest'ultima per sostenere che poco importa, all'atto della verifica del criterio dell'autonomia procedurale, che l'autorità locale sia tenuta a prendere in considerazione gli interessi nazionali. Invero, al paragrafo 54 delle suddette conclusioni, è scritto che «(...) la decisione è presa da un ente territoriale conformemente ad una procedura all'interno della quale l'autorità centrale non ha alcun potere di intervenire direttamente rispetto alla determinazione dell'aliquota d'imposta e in assenza di qualsiasi obbligo per l'ente territoriale di tenere conto degli interessi dell'autorità centrale all'atto di determinare la detta aliquota». Invece, al punto 67 della sentenza, la Corte non avrebbe ripreso l'ultima parte della frase summenzionata, limitandosi ad indicare che la misura deve essere stata presa «senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto».

93 La Commissione sostiene, contrariamente alla Confebask, che il fatto di tener conto degli interessi dello Stato è importante. Secondo tale istituzione, la condizione di autonomia procedurale non sarebbe soddisfatta se

l'ente infrastatale fosse assoggettato all'obbligo procedurale di consultare il governo centrale e/o all'obbligo sostanziale di prendere in considerazione le ripercussioni delle sue decisioni in tutto il territorio, per esempio al fine di rispettare i principi di uguaglianza, di solidarietà o di equivalenza della pressione fiscale.

94 La Commissione si fonda in proposito sull'ultima frase del punto 68 della citata sentenza Portogallo/Commissione, secondo cui l'ente infrastatale dovrebbe essere dotato della competenza fiscale «indipendentemente da qualsiasi considerazione collegata alla condotta dello Stato centrale», precisazione alla luce della quale si dovrebbe interpretare la seconda condizione enunciata al punto 67 della medesima sentenza, cioè quella secondo cui la decisione presa dall'autorità infrastatale deve essere stata adottata «senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto».

- Risposta della Corte

95 Come risulta dal punto 67 della citata sentenza Portogallo/Commissione, perché si possa ritenere adottata nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, una decisione dell'autorità infrastatale deve essere stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto.

96 Una siffatta autonomia procedurale non esclude che, allo scopo di prevenire i conflitti, venga istituito un procedimento di concertazione sempreché la decisione finale presa in esito a tale procedimento sia adottata dall'ente infrastatale e non dal governo centrale.

97 A tale proposito risulta dall'art. 4, n. 1, dell'accordo di concertazione economica che le autorità forales comunicano all'amministrazione dello Stato i progetti di normas forales in materia tributaria e che tale amministrazione opera allo stesso modo con le dette autorità.

98 Conformemente all'art. 64 dello stesso accordo, una commissione di coordinamento e di valutazione normativa composta, per metà, di rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e, per l'altra metà, di rappresentanti della Comunità autonoma del Paese Basco può esaminare progetti di normas forales e tentare, attraverso la negoziazione, di eliminare eventuali divergenze con la normativa tributaria applicabile nel resto del territorio spagnolo.

99 Come giustamente rileva l'avvocato generale al paragrafo 87 delle sue conclusioni, dall'accordo di concertazione economica non risulta che, in assenza di accordo in seno alla suddetta commissione, il governo centrale potrebbe imporre l'adozione di una norma avente un determinato contenuto.

100 Occorre peraltro rilevare che la commissione di coordinamento e di valutazione normativa può esaminare non soltanto i progetti di normasforales, ma anche i progetti trasmessi dall'amministrazione dello Stato. Tale possibilità prova a sufficienza che la suddetta commissione è unicamente un organo consultivo e di conciliazione, e non un meccanismo grazie al quale il governo centrale imporrebbe la propria decisione nel caso in cui esistesse un conflitto tra un progetto di normas forales e la normativa tributaria dello Stato spagnolo.

101 Quanto ai vari principi invocati dalla Comunidad Autónoma de La Rioja, dalla Comunidad Autónoma de Castilla y León nonché dalla Commissione, non risulta che essi ledano l'autonomia decisionale dei Territorios Históricos, ma piuttosto che ne definiscano i limiti.

102 Così il principio di solidarietà, definito all'art. 138 della Costituzione ed a norma del quale «lo Stato garantisce l'effettiva attuazione del principio di solidarietà sancito all'art. 2 della Costituzione provvedendo all'instaurazione di un equilibrio economico adeguato e giusto fra le diverse parti del territorio spagnolo (...)», non sembra pregiudicare l'autonomia procedurale dei Territorios Históricos.

103 Infatti, con l'imporre ad un ente infrastatale di prendere in considerazione l'equilibrio economico delle diverse parti del territorio nazionale allorché adotta una norma fiscale si definiscono i limiti delle competenze di tale ente, anche se le nozioni utilizzate per definire i medesimi, quale la nozione di equilibrio economico, sono eventualmente elaborate nell'ambito dell'interpretazione propria del controllo giurisdizionale.

104 Tuttavia, come affermato al punto 81 della presente sentenza, il fatto che all'atto dell'adozione di una decisione vadano osservati limiti prestabiliti non implica, in linea di principio, che venga scalfita l'autonomia decisionale dell'ente che adotta tale decisione.

105 Quanto al principio di armonizzazione fiscale di cui all'art. 3 dell'accordo di concertazione economica, esso impone segnatamente di esercitare «una pressione fiscale effettiva globale equivalente a quella esistente nel resto dello Stato» e di rispettare e garantire «la libertà di circolazione e di stabilimento delle persone nonché la libera circolazione di merci, capitali e servizi su tutto il territorio nazionale spagnolo, senza effetti discriminatori, pregiudizio alle regole di concorrenza tra le imprese ovvero distorsioni nell'allocazione delle risorse».

106 Sebbene sembri derivare da un principio siffatto che i Territorios Históricos non sono dotati di una competenza di grande ampiezza per quanto riguarda la pressione fiscale globale che può essere istituita dalle normas forales, poiché quest'ultima dev'essere equivalente a quella esistente nel resto dello Stato spagnolo, non è però contestato che la pressione fiscale globale è solo uno degli elementi da prendere in considerazione in occasione dell'adozione di una norma tributaria. I Territorios Históricos, nei limiti in cui rispettino tale principio, hanno quindi la facoltà di adottare disposizioni tributarie diverse, sotto molti profili, dalle disposizioni applicabili nel resto del suddetto Stato.

107 In ogni caso, come risulta dal punto 67 della citata sentenza Portogallo/Commissione, il criterio essenziale per giudicare dell'esistenza di un'autonomia procedurale è non già l'ampiezza della competenza riconosciuta all'ente infrastatale, ma la possibilità per tale ente, in forza della medesima competenza, di adottare una decisione in maniera indipendente, cioè senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto.

108 Ne consegue che l'obbligo, per un ente infrastatale, di prendere in considerazione l'interesse dello Stato al fine di rispettare i limiti delle competenze attribuite al medesimo ente non costituisce, in linea di principio, un elemento che lede l'autonomia procedurale di quest'ultimo allorché adotta una decisione nei limiti di tali competenze.

109 Nelle cause principali va constatato che, come emerge dalle disposizioni nazionali applicabili e, in particolare, dagli artt. 63 e 64 dell'accordo di concertazione economica, non risulta la possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale nell'iter di adozione di una norma foral per far rispettare principi quali il principio di solidarietà, quello dell'armonizzazione fiscale o altri principi come quelli invocati dalle ricorrenti nelle cause principali.

110 Tuttavia, se è vero che la Corte è competente ad interpretare il diritto comunitario, è il giudice nazionale ad essere competente a individuare il diritto nazionale applicabile e ad interpretarlo, nonché ad applicare il diritto comunitario alle controversie che gli sono sottoposte. Spetta quindi al giudice del rinvio, sul fondamento degli elementi esaminati nonché di tutti gli altri elementi che ritenga eventualmente rilevanti, verificare se il secondo criterio di cui al punto 67 della citata sentenza Portogallo/Commissione, cioè quello dell'autonomia procedurale, sia soddisfatto nelle cause principali.

Sul criterio dell'autonomia economica e finanziaria

- Osservazioni presentate alla Corte

111 Per quanto riguarda tale criterio, risulta dalle osservazioni presentate alla Corte che gli autori di queste ultime si riferiscono ai punti 67 e 68 della citata sentenza Portogallo/Commissione. La Corte vi ha dichiarato, da una parte, che le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota dell'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da contributi o sovvenzioni provenienti da altre regioni o dal governo centrale e, dall'altra, che l'autonomia economica sussiste solo quando l'ente infrastatale si assume le conseguenze politiche ed economiche di una misura di riduzione delle imposte. Molte delle osservazioni presentate alla Corte sono dedicate alla fissazione della quota e alle conseguenze da trarne quanto all'autonomia economica e finanziaria della Comunità autonoma del Paese Basco nonché dei Territorios Históricos.

112 La Comunidad Autónoma de La Rioja e la Comunidad Autónoma de Castilla y León fanno valere che i Territorios Históricos non dispongono di autonomia economica, segnatamente a causa dei diversi principi imposti dalla Costituzione e dall'accordo di concertazione economica.

113 Viceversa le autorità forales fanno valere che il sistema fiscale dei Territorios Históricos è fondato sui due pilastri costituiti, da una parte, dall'autonomia fiscale e dalla responsabilità nonché, dall'altra, dal principio di rischio unilaterale.

114 Nell'esaminare la motivazione delle decisioni di rinvio, la Confesbask rileva che, secondo il giudice nazionale, il criterio dell'autonomia economica presupporrebbe una differenziazione economica tra il territorio autonomo ed il resto dello Stato spagnolo in materia tributaria, talché un eventuale principio di unità del mercato potrebbe rimettere in questione l'esistenza di un'autonomia reale. La Confesbask sottolinea tuttavia che la citata sentenza Portogallo/Commissione non esige in alcun caso la presenza di un elemento come un «contesto economico distinto», realtà che non sussiste neppure fra gli Stati membri della Comunità europea, la quale costituisce un'unità economica e sociale ampiamente integrata. L'unico elemento pertinente sarebbe quello secondo cui l'onere fiscale inferiore applicabile in una determinata regione non dev'essere finanziato da un trasferimento proveniente dal governo centrale, il che implica che i rischi politici ed economici delle decisioni prese in materia

tributaria dall'ente infrastatale siano assunti da quest'ultimo, esigenza che viene denominata, in diritto spagnolo, «principio della responsabilità fiscale». Ciò si verificherebbe per quanto concerne i Territorios Históricos, poiché la responsabilità fiscale è intrinseca al regime di concertazione economica.

115 Il governo spagnolo esamina il sistema della quota e rileva che, benché esistano diversi flussi finanziari tra lo Stato spagnolo e la Comunità autonoma del Paese Basco, esiste del pari un contributo netto di quest'ultima a vantaggio del Ministero delle Finanze spagnolo, che è destinato al finanziamento delle materie attribuite allo Stato e non al Paese Basco. Esso insiste sul fatto che le modifiche fiscali adottate dalle competenti istituzioni dei Territorios Históricos non alterano né i flussi finanziari tra lo Stato e il Paese Basco né la quantificazione dei servizi forniti dallo Stato. Ne inferisce che, dal punto di vista sia politico sia economico, i Territorios Históricos si assumono le conseguenze delle loro decisioni in materia tributaria.

116 Il governo italiano ritiene che il fatto che lo Stato spagnolo abbia una competenza esclusiva in settori come il sistema monetario, le basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica, il regime economico della previdenza sociale nonché le opere pubbliche di interesse generale non compromette l'esistenza di un sufficiente grado di autonomia economica e finanziaria.

117 Il governo del Regno Unito considera che il fatto che lo Stato spagnolo conservi un certo controllo sul contesto economico generale e l'esistenza di una quota negli oneri assunti da tale Stato non sembrano incompatibili con il criterio dell'autonomia economica e finanziaria, nei limiti in cui l'aliquota dell'imposta non influisca sull'importo di tale contributo.

118 La Commissione fa valere, in primo luogo, che, quando occorre esaminare se una misura fiscale costituisca o meno un aiuto di Stato, non si deve tener conto dell'effetto di richiamo, cioè la creazione di imprese e quindi l'aumento degli introiti fiscali che potrebbe essere generato da una diminuzione delle imposte, poiché un effetto siffatto non può essere determinato a priori. Comunque, la natura di aiuto di Stato di una misura dev'essere valutata caso per caso, a livello dell'impresa beneficiaria in un dato momento. Essa rileva, in secondo luogo, che l'esame dell'autonomia economica di un dato territorio implica l'analisi di tutti i meccanismi di trasferimenti finanziari e dei meccanismi di solidarietà, anche se essi non si presentano in quanto tali (ad esempio, il meccanismo della cassa unica della previdenza sociale, la garanzia da parte dello Stato di un servizio pubblico minimo ecc.). La Commissione sottolinea, in terzo luogo, che, per verificare se una misura fiscale si risolva in un aiuto di Stato, occorre prendere in considerazione non già gli obiettivi degli interventi statali, ma gli effetti di tale misura. Essa ricorda in tale contesto che il fatto che un territorio sia dotato di ampie competenze in materia tributaria e disponga del controllo dei suoi introiti non implica necessariamente che esso goda di un ruolo fondamentale nella definizione del contesto economico.

119 La Commissione sottolinea in proposito l'importanza del principio costituzionale di solidarietà, che costituisce un limite all'autonomia finanziaria dei Territorios Históricos e deve garantire servizi di un livello minimo in tutto il territorio spagnolo.

120 La Commissione esamina più particolarmente il Fondo di compensazione interterritoriale, di cui all'art. 158, n. 2, della Costituzione. A suo avviso l'esistenza stessa di tale Fondo indica che i Territorios Históricos non si

assumono le conseguenze finanziarie di una decisione relativa alla diminuzione dell'aliquota dell'imposta o all'aumento delle detrazioni autorizzate. Per quanto riguarda la quota, essa deduce dall'analisi del relativo meccanismo che questa è calcolata in funzione del reddito relativo dei Territorios Históricos rispetto a quello dello Stato e che di conseguenza costituisce un meccanismo di solidarietà. Esisterebbero peraltro altri trasferimenti finanziari, quali le rettifiche e le compensazioni a titolo di imposte dirette e indirette, che costituirebbero anch'essi meccanismi di solidarietà, in quanto talune compensazioni sarebbero calcolate in funzione del suddetto reddito relativo.

121 Quanto alla previdenza sociale, la Commissione invoca una relazione del Ministero del Lavoro e degli Affari sociali relativa agli anni 1999-2005. In materia di pensioni, ad esempio, il sistema avrebbe presentato, nel 2005, un deficit di EUR 311 milioni nella Comunità autonoma del Paese Basco. La Commissione ne inferisce che le prestazioni della previdenza sociale sono finanziate dalle altre Comunità autonome. Poiché il finanziamento dei deficit fa parte delle competenze non assunte, la Comunità autonoma del Paese Basco vi apporterebbe la sua quota. Orbene, dal momento che quest'ultimo sarebbe calcolato sul reddito relativo di tale Comunità, il sistema istituito per ovviare al deficit della previdenza sociale costituirebbe un meccanismo di solidarietà.

122 Considerato il complesso degli elementi esposti, la Commissione conclude che i Territorios Históricos non si fanno carico di tutte le conseguenze finanziarie delle misure di riduzione dell'aliquota dell'imposta

- di aumento delle detrazioni autorizzate. Conseguentemente la terza condizione enunciata al punto 67 della citata sentenza Portogallo/Commissione non sarebbe soddisfatta.
- Risposta della Corte 123 Come risulta dal punto 67 della citata sentenza Portogallo/Commissione, uno dei presupposti affinché un ente infrastatale goda di un'autonomia economica e finanziaria è che le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota dell'imposta applicabile alle imprese presenti nella regione non siano compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale.

124 I trasferimenti finanziari tra lo Stato spagnolo e la Comunità autonoma del Paese Basco sono disciplinati dall'accordo di concertazione economica e dalla legge del 2002 relativa alla quota. Occorre quindi esaminare in primo luogo tali disposizioni al fine di verificare se possano avere per effetto la compensazione, da parte dello Stato spagnolo, delle conseguenze finanziarie di una misura fiscale adottata dalle autorità forales.

125 Il metodo di calcolo della quota è particolarmente complesso. La prima fase di tale calcolo consisterebbe nel valutare gli importi degli oneri assunti dallo Stato nell'insieme del Regno di Spagna riguardo alle competenze di cui non si è fatta carico la Comunità autonoma del Paese Basco. A tale importo verrebbe applicato un coefficiente di imputazione che deve riflettere in linea di principio il peso relativo dell'economia basca nell'insieme del Regno di Spagna. Infine, si procederebbe a varie rettifiche dirette a perfezionare la stima degli introiti percepiti dai vari enti a titolo di imposte diverse.

126 Dalle osservazioni presentate alla Corte risulta che l'importo degli introiti fiscali dei Territorios Históricos non ha alcuna influenza sulla prima fase del calcolo, consistente esclusivamente in una valutazione di diversi oneri assunti dallo Stato spagnolo. Quanto alle rettifiche, solo in maniera indiretta

potrebbe influire su di esse una norma foral che istituisca un regime tributario più favorevole per i contribuenti rientranti nella sua sfera di applicazione.

127 Uno dei dati essenziali per il calcolo della quota sarebbe il coefficiente di imputazione, attualmente fissato al 6,24%. In proposito è emerso dal dibattito dinanzi alla Corte che tale coefficiente, determinato a partire da dati economici, viene tuttavia fissato nel corso di negoziazioni essenzialmente politiche tra lo Stato spagnolo e la Comunità autonoma del Paese Basco. La decisione di ridurre l'aliquota dell'imposta non influirebbe quindi necessariamente sull'aliquota del coefficiente in parola.

128 All'udienza la Commissione ha posto in questione l'attuale coefficiente di imputazione, considerando che è sottostimato e che, pertanto, i Territorios Históricos contribuiscono meno di quanto dovrebbero agli oneri dello Stato. Occorre però ricordare di nuovo che la Corte è competente solo ad interpretare l'art. 87, n. 1, CE e non a giudicare, nelle cause principali, se il coefficiente di imputazione calcolato in forza della legge del 2002 relativa alla quota sia stato determinato in maniera corretta sul piano economico o se sia sottostimato.

129 Va però rilevato che una sottostima del suddetto coefficiente potrebbe costituire solo un indizio dell'assenza di autonomia economica dei Territorios Históricos. Orbene, è necessario che sussista una compensazione, cioè un nesso di causa ad effetto tra una misura fiscale adottata dalle autorità forales e gli importi posti a carico dello Stato spagnolo.

130 Come è stato esposto dinanzi alla Corte, il coefficiente di imputazione viene fissato a partire da dati economici nel corso di negoziazioni politiche cui partecipa lo Stato spagnolo e nell'ambito delle quali quest'ultimo difende l'interesse nazionale nonché quello delle altre regioni del Regno di Spagna. Spetta al giudice del rinvio stabilire se un siffatto iter di fissazione sia volto a permettere al governo centrale di compensare il costo di una sovvenzione o di una misura fiscale favorevole alle imprese adottata dai Territorios Históricos.

131 Spetta parimenti a tale giudice esaminare gli effetti di questo iter e verificare se, a causa del metodo adottato e dei dati economici presi in considerazione, la fissazione del coefficiente di imputazione e, in maniera più generale, il calcolo della quota possano avere per effetto di far compensare, da parte dello Stato spagnolo, le conseguenze di una misura fiscale adottata dalle autorità forales.

132 Nelle sue osservazioni scritte la Commissione afferma anche che esistono numerosi altri trasferimenti finanziari che compensano le misure fiscali di riduzione di imposte, come quelli risultanti dall'esistenza di una cassa unica di previdenza sociale, di un servizio pubblico minimo garantito dallo Stato o del Fondo di compensazione interterritoriale. Sono stati inoltre menzionati all'udienza trasferimenti e sovvenzioni di importi considerevoli ad enti pubblici della Comunità autonoma del Paese Basco di cui non si terrebbe conto nel calcolo della quota.

133 In proposito, se è vero che una compensazione finanziaria può essere dichiarata e specifica, essa potrebbe anche essere occulta e risultare solo dal concreto esame dei flussi finanziari esistenti tra l'ente infrastatale interessato, lo Stato membro cui fa capo e le altre regioni di quest'ultimo.

134 Tale esame può infatti indicare che la decisione di ridurre l'imposta

adottata dall'ente infrastatale ha per conseguenza trasferimenti finanziari più ingenti a suo vantaggio, a seguito delle modalità di calcolo impiegate per determinare gli importi da trasferire.

135 Tuttavia, come ha sostanzialmente rilevato l'avvocato generale al paragrafo 109 delle sue conclusioni, e contrariamente a quanto sembra sostenere la Commissione, il semplice fatto che da una valutazione complessiva dei rapporti finanziari tra lo Stato centrale ed i suoi enti infrastatali risulti che sussistono trasferimenti finanziari dal suddetto Stato verso questi ultimi non può, in quanto tale, essere sufficiente a dimostrare che tali enti non si assumono le conseguenze economiche delle misure fiscali da essi adottate e che, pertanto, non godono di un'autonomia finanziaria, dato che siffatti trasferimenti possono spiegarsi con motivi che non presentano alcun legame con le suddette misure fiscali.

136 Nelle cause principali è pacifico che le competenze dei Territorios Históricos hanno segnatamente, quali limiti, i vari principi invocati dinanzi alla Corte e, più particolarmente, quello dell'armonizzazione fiscale.

137 Tenuto conto di tali limiti, occorre esaminare se norme forales adottate dai Territorios Históricos potrebbero comportare compensazioni occulte in settori quali la previdenza sociale e la garanzia, da parte dello Stato spagnolo, di un servizio pubblico minimo, o anche nel funzionamento del Fondo di compensazione interterritoriale, come in particolare afferma la Commissione. Occorre constatare al riguardo che quest'ultima non ha esplicitato in maniera precisa le sue asserzioni.

138 Infine, circa l'argomento della Commissione, sottolineato all'udienza, secondo cui le misure fiscali controverse non si applicano a tutte le imprese stabilite o a tutte le produzioni realizzate nei Territorios Históricos, è sufficiente constatare che esso non può compromettere la validità dell'esame precedente in quanto è pacifico che, conformemente a quanto dichiarato dalla Corte al punto 62 della citata sentenza Portogallo/Commissione, le suddette misure si applicano a tutte le imprese o a tutte le produzioni rientranti, conformemente alla regola di ripartizione della competenza fiscale stabilita dallo Stato membro interessato e dall'ente infrastatale in questione, nella competenza di quest'ultimo.

139 In ogni caso, non spetta alla Corte dichiarare se le normas forales controverse nelle cause principali costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Infatti, una siffatta operazione di qualificazione implicherebbe che la Corte proceda alla determinazione, all'interpretazione ed all'applicazione del diritto nazionale pertinente, nonché ad un esame dei fatti, compiti che rientrano nella competenza del giudice nazionale, mentre la Corte è unicamente competente ad interpretare la nozione di aiuto di Stato ai sensi della disposizione in parola, al fine di dare al suddetto giudice criteri che gli permettano di risolvere le controversie sottopostegli.

140 Occorre quindi concludere che, sulla base degli elementi esaminati e di tutti gli altri elementi che il giudice nazionale dovesse ritenere pertinenti, spetta a quest'ultimo verificare se i Territorios Históricos si assumano le conseguenze politiche ed economiche di una misura fiscale adottata nei limiti delle competenze ad essi conferite.

Conclusione quanto ai tre criteri esposti al punto 51 della presente sentenza

141 Per determinare se le normas forales in esame, adottate dai Territorios Históricos, costituiscano un aiuto di Stato ai sensi dell'art.

87, n. 1, CE occorre verificare se i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di un'autonomia istituzionale, procedurale ed economica sufficiente affinché una norma adottata da tali autorità nei limiti delle competenze ad esse conferite sia considerata di applicazione generale in seno a tale ente infrastatale e non abbia carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 87, n. 1, CE.

142 Tale verifica può essere effettuata solo a seguito di un controllo preliminare che permetta di garantire che i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco rispettano i limiti delle loro competenze poiché le regole relative, segnatamente, ai trasferimenti finanziari sono state elaborate in funzione di tali competenze quali sono definite.

143 La constatazione di una violazione dei limiti di tali competenze potrebbe infatti compromettere il risultato dell'esame effettuato sul fondamento dell'art. 87, n. 1, CE dal momento che il contesto di riferimento per valutare il carattere selettivo della norma di applicazione generale nell'ente infrastatale non sarebbe più necessariamente costituito dai Territorios Históricos e dalla Comunità autonoma del Paese Basco, ma potrebbe, se del caso, essere esteso all'insieme del territorio spagnolo.

144 Dato l'insieme di tali elementi, occorre risolvere la questione sollevata dichiarando che l'art. 87, n. 1, CE dev'essere interpretato nel senso che, per valutare il carattere selettivo di una misura, si tiene conto dell'autonomia istituzionale, procedurale ed economica di cui dispone l'autorità che adotta tale misura. Spetta al giudice nazionale, l'unico competente ad identificare il diritto nazionale applicabile e ad interpretarlo, nonché ad applicare il diritto comunitario alle controversie che gli sono sottoposte, verificare se i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di una siffatta autonomia, il che avrebbe per conseguenza che le norme adottate nei limiti delle competenze conferite agli enti infrastatali in parola dalla Costituzione e dalle altre disposizioni del diritto spagnolo non hanno carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 87, n. 1, CE.

Sulle spese

145 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M. - la Corte (Terza Sezione) dichiara:

L'art. 87, n. 1, CE dev'essere interpretato nel senso che, per valutare il carattere selettivo di una misura, si tiene conto dell'autonomia istituzionale, procedurale ed economica di cui dispone l'autorità che adotta tale misura. Spetta al giudice nazionale, l'unico competente ad identificare il diritto nazionale applicabile e ad interpretarlo, nonché a applicare il diritto comunitario alle controversie che gli sono sottoposte, verificare se i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di una siffatta autonomia, il che avrebbe per conseguenza che le norme adottate nei limiti delle competenze conferite agli enti infrastatali in parola dalla Costituzione spagnola del 1978 e dalle altre disposizioni del diritto spagnolo non hanno carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 87, n. 1, CE.

APPROFONDIMENTI

Federalismo fiscale: una simulazione degli effetti sui trasferimenti ai comuni in base al DDL Calderoli

Sommario: 1. L'attuale sistema dei trasferimenti erariali ai Comuni – 2. Il nuovo sistema dei trasferimenti erariali previsto nella bozza del DDL Calderoni – 3. Definizione e finanziamento dei servizi comunali indispensabili - 4. Quanto spendono i Comuni e come si finanzia la spesa. Le differenze tra Nord e Sud – 5 I costi medi dei servizi comunali indispensabili: un confronto tra otto città campione – 6. Conclusioni.

1. L'attuale sistema dei trasferimenti erariali ai Comuni

I trasferimenti erariali agli enti locali sono iniziati con i provvedimenti di risanamento del settore degli anni 1977 e 1978 e sono stati influenzati in misura determinante dai livelli di spesa degli anni precedenti il risanamento e dalla tipologia e quantità delle spese ammesse al finanziamento erariale.

I provvedimenti normativi intervenuti negli anni successivi, sia quelli che hanno concesso incrementi gradualmente, che quelli che hanno imposto riduzioni, non hanno variato, in maniera sensibile, il collegamento dei trasferimenti alla spesa storica degli enti locali, con inevitabili squilibri fra le diverse zone geografiche ed incomprensibili sperequazioni tra i singoli enti.

Solo con il decreto legislativo n. 504 del 1992 fu introdotto un primo innovativo sistema di riequilibrio, da attuarsi inizialmente in sedici anni, fondato sulla metodologia di parametri obiettivi, che tenessero conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche nonché di una perequata distribuzione delle risorse in relazione agli squilibri di fiscalità locale. Tale sistema era basato sulla riduzione annua del 5% dei contributi erariali storicamente assegnati ai Comuni e sulla loro successiva redistribuzione, utilizzando i contributi annualmente detratti, con la citata metodologia dei parametri obiettivi.

Questa riforma ha trovato tuttavia applicazione per i soli anni 1994 e 1995, in quanto successivamente sospesa in attesa dell'adozione di un nuovo sistema di riequilibrio.

Il riparto dei trasferimenti con tale metodologia non ha tuttavia investito la generalità

dei Comuni; infatti, la decurtazione progressiva non toccava i beneficiari del contributo minimo garantito, ovvero di una clausola di salvaguardia in grado di assicurare un minimo di contributi erariali per quegli Enti che, avendo il gettito dell'I.C.I. al 4 per mille superiore all'importo dei contributi ordinari e perequativi, non avrebbero avuto diritto ad alcun trasferimento.

Successive modifiche legislative hanno tentato di introdurre, dall'anno 1996, un nuovo meccanismo di riequilibrio, basato questa volta su i "fabbisogni standardizzati", da attuarsi in dodici anni, al fine di creare un modello di perequazione che potesse meglio consentire il riallineamento degli enti in sottodotazione di risorse; per gli Enti per i quali veniva evidenziata una posizione di sovradotazione di risorse, l'adozione di tale sistema prevedeva la riduzione dei trasferimenti erariali, nella misura di un dodicesimo delle differenze in eccesso, con conseguente redistribuzione proporzionale, a decorrere dall'anno 1996, in favore degli Enti in posizione di sottodotazione.

Ma anche questo secondo tentativo di riforma si arenò immediatamente, in quanto venne ritenuto eccessivamente gravoso per gli enti "sovradotati", i quali avrebbero dovuto sopportare sistematici tagli delle risorse loro trasferite e fu quindi sospeso.

Si è arrivati così al terzo disegno di riforma, varato con il decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, la cui entrata in vigore, però, venne più volte prorogata ed infine di fatto sospesa dall'articolo 27 della legge n. 448 del 2001.

Il risultato finale prodotto da queste riforme incompiute è che il sistema della finanza locale è tuttora disciplinato, per la parte generale, dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 ed è imperniato sulla presenza di cinque fondi, tre dei quali per i trasferimenti di natura corrente ("fondo ordinario", "fondo consolidato" e "fondo per la perequazione degli squilibri della fiscalità locale") e due per i trasferimenti in conto capitale ("fondo nazionale ordinario per gli investimenti" e "fondo nazionale speciale per gli investimenti"); tali fondi registrano annualmente una riduzione del 3 per cento, ai sensi dell'articolo 24, comma 9, della legge n. 448 del 2001.

Funzione principale del fondo ordinario sarebbe quella di contribuire al finanziamento della spesa corrente per i servizi indispensabili: il condizionale è d'obbligo, visto che la quantificazione di detto fondo non è avvenuta, come il buon senso ci porterebbe ad immaginare, quantificando il costo di detti servizi, bensì partendo, nel 1994, dal complesso delle dotazioni ordinarie e perequative e dei proventi dell'addizionale sui consumi di energia elettrica riconosciuti agli Enti Locali per l'anno 1993 e riducendolo

di un importo pari al gettito, dovuto per l'anno 1993, dell'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.), calcolato sulla base dell'aliquota al 4 per mille, al netto della perdita del gettito derivante dalla soppressione dell'INVIM.

Il fondo consolidato comprende invece una serie di erogazioni specifiche previste da leggi speciali.

Il terzo fondo intende assegnare contributi agli Enti dotati di basi imponibili inferiori rispetto ai valori medi nazionali.

Il quarto, cioè il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, ha natura di contributo in conto capitale da utilizzare esclusivamente per la realizzazione di opere di preminente interesse sociale ed economico ed è quantificato nella legge finanziaria.

Infine, il quinto, il fondo nazionale speciale per gli investimenti, alimentato con i proventi della casa da gioco del Comune di Campione d'Italia, è destinato al finanziamento di opere pubbliche nei territori degli Enti Locali i cui organi siano sciolti per attività mafiosa o di quelli in gravi condizioni di degrado.

Ai fondi generali si aggiungono i fondi speciali, il più importante dei quali è il fondo per lo sviluppo degli investimenti, destinato al finanziamento delle rate dei mutui stipulati anteriormente all'entrata in vigore della nuova normativa; la sua consistenza va riducendosi a seguito della progressiva estinzione dell'indebitamento precedente.

Vanno infine aggiunti i fondi individuali, stanziati con la legge finanziaria per esigenze specifiche di singoli o pochi Comuni (come risultato di attività di "lobbing" di ministri e parlamentari), più una quota (che è oscillata negli anni) di compartecipazione al gettito IRPEF ed i fondi per il federalismo amministrativo, in applicazione dei provvedimenti di trasferimento e delega di funzioni, emanati a seguito della legge 15 marzo 1997, n. 59), che fino ad oggi hanno però trasferito ai Comuni risorse insignificanti.

2. Il nuovo sistema dei trasferimenti erariali previsto nel DDL Calderoli

L'art. 2 della bozza dello schema di disegno di legge sul federalismo fiscale, presentata dal Ministro della Semplificazione Roberto Calderoli e condivisa dal Consiglio dei Ministri del 11 Settembre 2008, prevede il 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, secondo comma, lettera m) della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui alla lettera p), ed a favore della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni.

Mentre per le Regioni la definizione delle funzioni fondamentali, delle competenze e dei livelli essenziali delle prestazioni ha già alle spalle diversi anni di rodaggio, per i Comuni si tratta di un campo tutto da esplorare.

Infatti la Costituzione e il Testo Unico degli Enti Locali attribuiscono ai Comuni, in base al principio di sussidiarietà, una competenza di carattere generale: l'art. 13 del TUEL stabilisce che ai Comuni spettano *“tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”*.

Si tratta di una definizione assolutamente generica, tanto che i Sindaci si vedono spesso i destinatari finali del “cerino” che sta per spegnersi, dopo che altre istituzioni si sono rimpallate tra loro le competenze [1].

Non a caso il DPEF 2009-2013 varato dal Governo Berlusconi, nel capitolo dedicato al federalismo fiscale, ha posto quale esigenza prioritaria *“la individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione”*: se non si stabilisce cosa finanziare, non è possibile decidere come finanziarlo.

Il disegno federalista della bozza del DDL Calderoli, con riguardo al finanziamento delle funzioni dei Comuni, prevede (art. 9) l'emanazione di decreti legislativi, da adottare secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) 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;

b) la definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento.

Le spettanze per i singoli enti saranno determinate, in particolare, in base al fabbisogno finanziario, calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi ed il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di

applicazione generale.

E' previsto che la spesa corrente standardizzata sia 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 dev'essere determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti.

Il riferimento alla spesa corrente standardizzata, come abbiamo già visto in precedenza, non rappresenta una novità rispetto ai precedenti tentativi di riordino dei trasferimenti agli Enti Locali; a tale riguardo, va evidenziato che la bozza di DDL fa riferimento alla spesa standard[2] per i Comuni ed ai costi standard per le Regioni[3], mentre nel dibattito politico il riferimento è costantemente ed esclusivamente al metodo dei costi standard[4], considerato tra i principali elementi di innovazione della riforma.

Si tratta di due metodi molto differenti tra loro: mentre l'adozione dei costi standard può, in effetti, essere considerata una "rivoluzione culturale" ed un buon metodo per spingere le amministrazioni locali verso una maggiore efficienza, il criterio della spesa standardizzata è intrinsecamente legato alla spesa storica del complesso degli enti e si presta a notevoli margini di discrezionalità politica nel definire le variabili rilevanti ed il peso assegnato a ciascuna di esse, che a loro volta influenzano in misura decisiva la determinazione della spesa standard assegnata a ciascun Comune.

Una importante novità, che viceversa è messa nera su bianco nella bozza del DDL (art. 11) ma su cui non vi è dibattito politico, consiste nella modifica ai meccanismi di funzionamento dei fondi perequativi agli Enti locali: questi non arriveranno più, come avviene attualmente, dal Bilancio statale, con provvedimenti di assegnazione ed erogazione da parte del Ministero dell'Interno, bensì saranno i bilanci e le strutture delle Regioni a svolgere tali attività.

Inoltre le singole Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e previa concertazione con gli enti locali, potranno procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate e procedere conseguentemente ad un diverso riparto delle risorse assegnate dallo Stato; qualora le Regioni non modifichino tali criteri, si applicano quelli statali.

3. Definizione e finanziamento dei servizi comunali indispensabili

Il sostegno politico all'attuale disegno di riforma federalista dipende in larga misura dalla reale possibilità che siano assicurati a tutti i Comuni risorse sufficienti a garantire il finanziamento dei servizi essenziali.

Ma quali sono i servizi essenziali o indispensabili da garantire e quanto costano ?

Si tratta, come già accennato nel primo paragrafo, di questioni tutt'altro che definite.

L'unico riferimento che sino ad oggi ha "tipizzato" i servizi locali indispensabili è il D.M. 28 maggio 1993, adottato ai fini della quantificazione delle somme non assoggettabili ad esecuzione forzata, nei confronti dei Comuni.

Il DM classifica come tali:

- i servizi connessi agli organi istituzionali;
- i servizi di amministrazione generale, compreso il servizio elettorale;
- i servizi connessi all'ufficio tecnico comunale;
- servizi di anagrafe e di stato civile;
- il servizio statistico;
- i servizi connessi con la giustizia;
- i servizi di polizia locale e di polizia amministrativa;
- i servizio della leva militare;
- i servizi di protezione civile, di pronto intervento e di tutela della sicurezza pubblica;
- i servizi di istruzione primaria e secondaria;
- i servizi necroscopici e cimiteriali;
- i servizi connessi alla distribuzione dell'acqua potabile;
- i servizi di fognatura e di depurazione;
- i servizi di nettezza urbana;
- i servizi di viabilità e di illuminazione pubblica.

Si tratta di un'elencazione sicuramente da rivedere e dettagliare maggiormente, come avviene per i LEA delle prestazioni sanitarie delle Regioni: è evidente come, ad

esempio, non sono presenti i servizi sociali che, però, pesano sempre più sui bilanci comunali e che sarebbe impensabile considerare degli “optional” da garantire solo nei limiti della capacità fiscale autonoma; tra i servizi minimi obbligatori, andrebbero certamente inseriti, a titolo esemplificativo, un numero minimo di assistenti sociali per abitante e di risorse per i sussidi economici “di ultima istanza” per le persone prive di altre forme di sostentamento, per l’assistenza domiciliare e per le rette per il ricovero in case protette per anziani non autosufficienti, per l’integrazione degli immigrati, per il reinserimento di minori a rischio di devianza, ecc.

4. Quanto spendono i Comuni e come si finanzia la spesa. Le differenze tra Nord e Sud.

Quanto spendono i Comuni ?

I Comuni rappresentano l’istituzione di riferimento per la gran parte dei bisogni quotidiani dei cittadini e costano circa 47 miliardi di Euro l’anno [5]; una cifra che può apparire elevata ma che, se confrontata con i costi di funzionamento del Settore Statale, appare relativamente contenuta: il Bilancio dello Stato, per dare un’ idea, nel 2006 ha registrato una spesa corrente complessiva di oltre 386 miliardi di Euro, le sole retribuzioni dei dipendenti statali sono costate circa 93,5 miliardi[6].

La spesa corrente pro-capite (per cassa) registra un dato medio nazionale che da 1.000 euro per abitante nel 1996 ha registrato una lieve ma costante crescita, attestandosi a quota 1.214 euro pro-capite nel 2006; analizzando i dati a livello disaggregato per comparti geografici, il Sud passa da 830 euro pro-capite del 1996 a 1.055 euro nel 2006: si tratta di una spesa strutturalmente inferiore rispetto a quella media nazionale[7].

Anche se utilizziamo un’altro criterio, quello della competenza finanziaria, la distribuzione territoriale dell’indice della spesa corrente per abitante ci fornisce indicazioni analoghe: a fronte di una spesa corrente pro-capite 2006 pari a 1.214,18 euro per abitante, tra i capoluoghi di Regione si registra il valore minimo a Catanzaro (748,35 euro), cui si contrappone il massimo di Venezia (1.753,62 euro); escludendo i comuni non capoluogo di regione, la spesa corrente per abitante denuncia il minimo assoluto in Puglia con 571,40 euro, ed il massimo in Valle d’Aosta con 1.609,07 euro[8].

Si tratta di una vera sorpresa, rispetto all’opinione comune e largamente diffusa,

secondo cui le amministrazioni locali del Sud sono molto più costose ed inefficienti di quelli del Nord: al contrario, i numeri ci dicono che i Comuni del Sud sono mediamente meno costosi.

Come si finanzia questa spesa ?

In base ai dati finanziari forniti dal Dipartimento per la Fiscalità Locale del Ministero dell'Interno, ricavati direttamente dall'analisi dei consuntivi 2005 dei Comuni, risulta un trasferimento erariale pro-capite medio nazionale di 129,69 euro per abitante.

Il dato medio, però, nasconde una notevole varianza: si va dai 48,61 euro per abitante del Nord-Est ed i 67,49 euro del Nord-Ovest ai 210,94 euro del Sud, isole escluse; i comuni di Sicilia e Sardegna godono del maggior trasferimento erariale per abitante, pari a 278,39 euro, mentre il Centro si attesta su valori di poco inferiori alla media nazionale (113,91 euro).

Ma come è possibile che i Comuni del Sud, pur ricevendo molto più dallo Stato, registrino una spesa media per abitante sensibilmente inferiore ?

La risposta sta tutta in due indicatori: la pressione finanziaria e l'intervento regionale. Il primo indica la ricchezza prelevata dai singoli comuni ai cittadini sotto forma di imposte (e compartecipazioni ai tributi erariali), tasse e tariffe per i servizi comunali; il secondo, il sostegno che le rispettive regioni di appartenenza garantiscono ai bilanci comunali per garantire l'esercizio delle proprie funzioni delegate agli Enti Locali.

Grazie all'analisi degli indicatori di pressione finanziaria, possiamo constatare che, a fronte di una media nazionale di 647,27 euro annui per abitante, i Comuni più "esosi" sono quelli del Nord-Ovest (793,79 euro), seguiti a breve distanza da quelli del Centro (772,40 euro) e del Nord-Est (716,82 euro); i Comuni meridionali, invece, fanno pagare solo 449,63 euro l'anno ai propri cittadini, quelli delle isole ancora meno (359,38 euro)[9].

Una notevole differenziazione territoriale la troviamo anche nel sostegno delle Regioni ai Comuni: a fronte della media nazionale di 74,12 euro pro-capite annui, sono la Sicilia e la Sardegna le Regioni che sostengono maggiormente i propri Comuni, con ben 205,80 euro annui per abitante; seguono a notevole distanza le Regioni del Nord-Est (111,44 euro), mentre le Regioni del Nord-Ovest (40,90), Centro (50,57 euro) e Sud (43,25 euro) sono accomunate da valori molto bassi e non molto dissimili tra loro[10].

Alcune considerazioni su questi numeri:

a) nell'attuale assetto, riduzioni generalizzate dei trasferimenti statali colpirebbero paradossalmente i Comuni che spendono meno (quelli del Sud); i municipi del Sud, per raggiungere la capacità di spesa del Nord a parità di trasferimenti, dovrebbero quasi raddoppiare la pressione finanziaria locale;

b) le Regioni, ad eccezione delle isole (entrambe Regioni a statuto speciale), garantiscono una quota marginale delle risorse necessarie per finanziare i servizi dei Comuni, pur avendo importanti funzioni e competenze in materia (servizi sociali, ambiente, diritto allo studio, ecc.).

5. I costi medi dei servizi comunali indispensabili: un confronto tra otto città campione.

I Comuni meno costosi sono quelli meridionali: vediamo se è possibile sapere quali sono i più efficienti.

Abbiamo già visto come uno dei pilastri su cui dovrebbe reggersi la riforma federalista dovrebbe consistere nel passaggio da una perequazione basata sulla spesa storica ad una che tenga conto dei cd "costi standard"; per la verità, come detto in precedenza, c'è contraddizione tra il principio richiamato ed il testo della norma, che rinvia invece al meccanismo della spesa standardizzata[11].

Proviamo ad eliminare questa contraddizione, ed a far prevalere la volontà politica: utilizzando i costi standard, quali Comuni sarebbero considerati virtuosi, e quali invece da inserire nella "black list" ?

Per realizzare una simulazione di questo tipo sono stati elaborati parametri di efficacia ed efficienza utilizzando le informazioni contabili ed extracontabili relative ai servizi locali classificati attualmente quali obbligatori[12].

Il campione analizzato è composto da 8 Comuni capoluogo di Regione: 3 del Nord, Milano Torino e Venezia, 2 del Centro, Firenze e Bologna, 3 del Sud, Bari Napoli e Palermo. E' stata volutamente tenuta fuori Roma, la cui specificità di città capitale produce effetti sul bilancio comunale tali da rendere i dati non comparabili rispetto a quelli degli altri Comuni.

Sono stati elaborati e confrontati tra loro le funzioni di amministrazione generale, polizia locale e amministrativa, istruzione primaria e secondaria inferiore ed il servizio di illuminazione pubblica.

I dati riguardanti le funzioni di amministrazione generale (Tabella 1), che comprendono

in linea di massima le spese di funzionamento degli organi politici e dei servizi tipicamente di back-office, ci dicono che è Bari il Comune meno costoso (€ 194,47 per abitante), mentre è Firenze il più oneroso (€ 505,09 per abitante), nonostante il medesimo Comune risulti tra i più efficienti nel rapporto tra abitanti ed addetti (636 abitanti per addetto), secondo solo a Torino (677 abitanti per addetto); rispetto a quest'ultimo parametro, la maglia nera va a Palermo (381 abitanti per addetto), mentre Bari è "fuori classifica" in quanto il dato relativo al n. degli addetti è palesemente errato.

Complessivamente, il costo medio per abitante dei servizi generali non è correlato alla variabile geografica; infatti, l'ordine dal più parsimonioso al più costoso è il seguente: Bari, Torino, Milano, Bologna, Palermo, Venezia, Napoli, Firenze.

Anche l'indicatore del n. di abitanti per addetto, ad eccezione dei due Comuni virtuosi (Torino e Firenze), non evidenzia marcate differenze scendendo da Nord verso Sud.

Viceversa, utilizzando i sub-indicatori di alcuni dei servizi inclusi tra le funzioni generali (servizi demografici, gestione finanziaria, gestione entrate tributarie) i due più costosi risultano sempre Comuni del Centro-Nord, mentre Napoli per due volte è primo ed una volta secondo quanto a servizi meno costosi, con Bari al secondo posto per un servizio (Tabella 2).

Riguardo le altre funzioni e servizi esaminati, le differenze territoriali sono più marcate, ed evidenziano esplicitamente come i grandi Comuni del Sud spendono meno dei loro omologhi del Centro-Nord (Tabella 3).

Infatti, per la Polizia Locale ai primi quattro posti della classifica dei più virtuosi ci sono i tre Comuni meridionali, anche se le differenze sono più sfumate se riferite al numero di addetti per abitante.

L'analisi degli ultimi due servizi mette però in evidenza quella che potrebbe essere la "verità nascosta" di questi dati: sia per la pubblica illuminazione (tre nei primi quattro) che per la pubblica istruzione (tre su tre) i Comuni del Sud spendono meno di quelli del Centro-Nord ed in particolare per l'istruzione si registra una differenza enorme, che va da un minimo di mille a quasi tremila euro l'anno per studente.

Le differenze Nord-Sud, però, nel primo caso dipendono da un livello di capillarità dei punti luce molto meno diffuso (n. abitanti per punto luce), nel secondo da un

numero di studenti per aula che è mediamente quasi il doppio al Sud rispetto al Centro-Nord (se si eccettua il dato apparentemente anomalo di Bologna).

Pertanto le migliori performance del Sud nascondono livelli quali-quantitativi decisamente inferiori.

Questo ci obbliga a leggere i dati con dovuta cautela, soprattutto se, con lo stesso metodo, si volessero estendere queste elaborazioni a tutto l'universo dei Comuni, in quanto:

a) l'articolazione delle spese per categorie omogenee non fornisce dati molto attendibili, soprattutto nei piccoli Comuni, dove il problema dei costi congiunti e comuni è più grave e l'imputazione delle spese a uno o all'altro servizio è spesso arbitraria, specialmente per le spese di personale^[13];

b) questi costi standard, o sarebbe meglio parlare più semplicemente di costi medi, non ci dicono molto rispetto alla qualità della spesa. I casi della pubblica illuminazione e dell'istruzione sono esemplari: in che misura i costi minori sono attribuibili a più efficienza e quanto, invece, a minore output o qualità inferiore delle prestazioni ?

Le conclusioni che possiamo trarre sono due:

1) il passaggio dal metodo della spesa storica a quello dei costi standard può riservare grosse sorprese a chi da per scontata la tesi del Sud "cicala" e del Nord "formica";

2) non esistono attualmente banche dati in grado di fornire le informazioni necessarie all'introduzione di questo nuovo metodo, ne tantomeno è possibile ottenerle ricostruendole a posteriori, in quanto richiedono un adeguato (e unitario) sistema di rilevazioni contabili ed extra-contabili.

Tabella 1

COMUNE	Totale Amministrazione Generale	
	N.abitanti per addetto	Costo servizio per abitante
Bari	6.761	€ 194,47
Napoli	409	€ 489,06
Palermo	381	€ 380,68
Bologna	384	€ 326,49
Firenze	636	€ 505,09
Torino	677	€ 271,15
Venezia	429	€ 406,97
Milano	424	€ 325,63

dati
anomali

di cui

Tabella 2

COMUNE	Anagrafe, stato civile, leva, elettorale e servizio statistico	Gestione finanziaria		Gestione entrate tributarie	
	Costo servizio per abitante	Costo servizio per abitante	Incidenza % su volume bilancio	Costo servizio per abitante	Incidenza % su tot entrate tributarie
Bari	€ 20,86	€ 10,87	0,84%	€ 15,57	2,82%
Napoli	€ 8,24	€ 8,64	0,45%	€ 11,49	2,46%
Palermo	€ 15,54	€ 27,29	1,51%	€ 12,51	3,48%
Bologna	€ 12,30	€ 77,76	4,21%	€ 25,95	2,94%
Firenze	€ 14,30	€ 92,68	4,43%	€ 18,41	2,74%
Torino	€ 28,01	€ 24,81	0,95%	€ 26,81	3,85%
Venezia	€ 21,83	€ 114,46	4,09%	€ 10,25	0,89%
Milano	€ 18,45	€ 19,08	0,26%	€ 35,51	4,27%

Altri servizi:

Tabella 3

COMUNE	Polizia Locale e Amministrativa		Istruzione primaria e secondaria inferiore		Servizio illuminazione pubblica	
	N.abitanti per addetto	Costo servizio per abitante	N. studenti frequentanti/N.aule	Spesa unitaria per studente	N. abitanti per punto luce	Costo servizio per abitante
Bari	597	€ 68,50	20,24	€ 763,17	13,63	€ 10,66
Napoli	420	€ 79,12	18,41	€ 799,20	16,33	€ 12,88
Palermo	543	€ 63,50	20,17	€ 1.081,00	15,30	€ 24,17
Bologna	578	€ 88,46	21,92	€ 2.955,95	8,63	€ 15,80
Firenze	401	€ 100,37	12,34	€ 3.333,63	#DIV/0!	€ 25,91
Torino	460	€ 103,14	11,12	€ 3.582,64	10,16	€ 20,85
Venezia	700	€ 72,61	12,88	€ 2.050,37	6,72	€ 30,26
Milano	398	€ 115,40	12,30	€ 2.864,14	10,42	€ 9,17

6 Conclusioni

Riuscire ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, le risorse sufficienti per la tutela dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, rappresenta la pre-condizione fondamentale per ottenere un ampio consenso politico sul federalismo fiscale.

Ma la concreta possibilità di fornire tale garanzia si scontra con due ostacoli, non insormontabili ma che sicuramente renderebbero lungo il percorso di revisione del sistema di finanziamento dei Comuni: bisogna prima stabilirne le funzioni fondamentali e le prestazioni essenziali (cosa che potrebbe richiedere relativamente poco tempo) e poi qual è il loro “giusto prezzo” (e qui i tempi si allungano notevolmente).

Se non vengono definiti questi due aspetti, il nuovo sistema non può partire.

Inoltre, il principale problema politico a causa del quale i precedenti tentativi di revisione del sistema dei trasferimenti statali agli enti locali vanno avanti da almeno quindici anni, con tanto di leggi e decreti legislativi prima approvati, ma immediatamente dopo congelati e rimasti inattuali, sta nel fatto che qualsiasi

perequazione comporta tagli, in alcuni casi molto pesanti, per i Comuni “sovradotati”; identico problema si porrebbe anche con il passaggio ai costi standard, in quanto il processo di convergenza sarebbe molto doloroso per i Comuni più “spendaccioni”.

Se a questo aggiungiamo che i tagli più consistenti, in base al nostro studio, dovrebbero colpire proprio i Comuni del Nord, la Lega si potrebbe ritrovare nelle mani un vero boomerang.

L’unica soluzione win-win, in grado di evitare una riduzione dei trasferimenti ai Comuni del Nord, sarebbe quella di garantire l’allineamento verso i costi standard più alti: ma ciò comporterebbe trasferimenti aggiuntivi dallo Stato verso i Comuni (prevalentemente del Sud) con costi inferiori alla media.

Si tratta di una soluzione che le dichiarazioni politiche di maggioranza e gli atti del Governo Berlusconi sembrano escludere: il DPEF 2009_2013, a questo proposito, prevede che il federalismo fiscale non dovrà prevedere né aumenti della spesa pubblica né inasprimenti dell’imposizione fiscale[14]; anzi, la “torta” dei trasferimenti erariali ai Comuni, che nel 2006 valeva circa 12 miliardi di Euro[15], dovrebbe registrare ulteriori tagli[16].

La stessa bozza Calderoli, all’art. 21, contiene una “clausola di salvaguardia finanziaria” in base alla quale le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese devono determinare una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo.

Nonostante questi problemi, apparentemente insormontabili, il Governo, viceversa, sembra intenzionato a bruciare le tappe.

Allora c’è una scorciatoia ? Probabilmente sì.

Un meccanismo che non risolve il problema, ma che almeno lo bypassa, c’è e consiste nella cosiddetta “regionalizzazione” della finanza locale: vediamo di cosa si tratta.

Gli effetti dei costi standard a beneficio dei comuni meridionali potrebbero essere più che compensati, in valore assoluto, dall’effetto redistributivo dal Sud verso il Nord nei bilanci delle regioni, per le quali già oggi la “torta” dei trasferimenti vale circa 80 miliardi l’anno, quasi sette volte tanto quella ai Comuni[17].

A supporto di questa ipotesi ci sono almeno due elementi:

a) la bozza del DDL Calderoli prevede già una “regionalizzazione”, molto formale ma poco sostanziale, dei trasferimenti ai Comuni. Si tratta in effetti di una regionalizzazione un po’ strana in quanto, come abbiamo già visto, le Regioni, anche se non intendono modificare i criteri statali di riparto dei fondi ai Comuni, devono comunque fungere da intermediari, provvedendo a rigirare i fondi statali destinati alla perequazione comunale. Non sarebbe stato più logico continuare a mantenere in capo allo Stato la gestione di questa operazione, prevedendo l’intervento regionale solo nei casi in di esercizio della facoltà di modificare i criteri statali di riparto ? Difficile che si tratti di un semplice refuso...;

b) la proposta di federalismo fiscale della Regione Lombardia, fatta propria dal programma elettorale del PDL produce, qualunque sia la “variante” prescelta, un forte “disequilibrio verticale”, cioè un ingente trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato verso quello delle regioni. Questo comporta la necessità di trasferire parallelamente alle Regioni ulteriori funzioni: tutte le ipotesi in circolazione includono la finanza locale tra le nuove funzioni “devolute” [18].

In questo scenario è plausibile attendersi che l’introduzione del federalismo fiscale possa subire una notevole accelerazione utilizzando il “metodo matrioška”: anziché impantanarsi sulla finanza locale, si parte subito con le maggiori risorse e le nuove funzioni da trasferire alle Regioni, inserendo tra queste anche la finanza locale; dopodiché toccherà alle singole Regioni stabilire i trasferimenti alle proprie amministrazioni locali.

E’ quindi del tutto evidente che la nuova, inevitabile, situazione di “disequilibrio orizzontale” (cioè quanto ciascuna Regione perderà o guadagnerà con il nuovo modello) si rifletterà sulla finanza dei Comuni: con la regionalizzazione integrale della finanza locale, le “asticelle” dei costi standard si muoveranno in funzione delle disponibilità dei bilanci regionali, con buona pace di Livelli Essenziali delle Prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale.

Francesco Faustino

[1] In una nota dell’08/08/2008 l’ANCI Lombardia ha evidenziato come *“Il federalismo fiscale per essere efficace ha bisogno di individuare chiaramente competenze e funzioni*

federalismo fiscale proceda rapidamente la definizione del Codice delle Autonomie che determini con chiarezza le funzioni svolte dai diversi livelli istituzionali a partire dai Comuni”.

[2] La spesa standard di ciascun Ente viene determinata partendo dal calcolo della spesa per abitante, che viene messa in relazione con un numero di variabili oggettive che si può aprioristicamente ritenere incidano sui fabbisogni di spesa dei singoli enti. Una volta stimati i coefficienti, la spesa standard o fabbisogno del singolo ente viene determinata inserendo nella formula i valori che assumono i diversi fattori. La metodologia adottata nella stima della spesa standard alla base dello studio ministeriale eseguito in vista dell'applicazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, portò a determinare le spese per abitante dei comuni sulla base di due soli parametri (popolazione residente e superficie), per classi demografiche e per categorie di spesa; i risultati venivano successivamente corretti per tenere conto del livello di degrado delle comunità locali e degli insediamenti militari.

[3] Art. 6 co. 1 lett. b): *“le spese [...] 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”*

[4] I costi standard sono costi ricavati in base a certi livelli di efficienza che l'Ente dovrebbe raggiungere nell'impiego delle risorse, per ciascun servizio erogato, in relazione a determinate condizioni operative.

[5] Fonte: pag. II – 417 della “Relazione generale sulla situazione economica del paese 2007” – Ministero Economia e Finanze *“Le spese correnti dei comuni diminuiscono dai 47.703 milioni del 2005 ai 46.850 milioni del 2006 (-1,8%) Appendice ES. 18).”*

[6] Fonte: pag. 97 RUEF 2008 – Ministero Economia e Finanze. I valori sono espressi in termini di cassa

[7] Fonte: *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle Regioni italiane* - Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione - Unità di valutazione degli investimenti pubblici.

[8] Fonte: pag. 420-II della “Relazione generale sulla situazione economica del paese 2007” – Ministero dell'Economia e Finanze.

[9] Fonte: elaborazioni su i Certificati ai Conti Consuntivi 2005 – Ministero dell'Interno

[10] Fonte: elaborazioni su i Certificati ai Conti Consuntivi 2005 – Ministero dell'Interno

[11] Si veda da ultimo la seconda e nuova versione dello schema di disegno di legge sul federalismo fiscale illustrato il 04/09/2008 dal Ministro della Semplificazione Roberto Calderoli ad una delegazione dell'ANCI guidata dal sindaco di Firenze e Presidente dell'ANCI Leonardo Domenici.

[12] Fonte: elaborazioni sui certificati ai Conti Consuntivi 2006 - Ministero dell'Interno- Direzione Centrale della Finanza Locale Si tratta di dati da prendere con le dovute cautele, in quanto spesso gli uffici finanziari non riescono a reperire tutte le

informazioni richieste, anche perché in molti casi le stesse non sono aggiornate o sono sconosciute anche dalle stesse strutture che gestiscono i servizi interessati; a questo va aggiunto che le diverse modalità di gestione (gestione diretta, mediante appalto esterno o concessione a terzi, a società miste o a società “in house”) producono delle distorsioni rilevanti su alcuni parametri, inficiando la comparabilità tra enti: ad esempio il numero di dipendenti per abitante del servizio mensa o acquedotto sarà molto più alto per i Comuni che adottano gestioni dirette rispetto a quelli con servizi esternalizzati, ma non è detto che il servizio sia meno efficiente; oppure, un servizio raccolta e smaltimento rifiuti con la tariffa d’igiene ambientale riscossa direttamente dal gestore apparirebbe a “costo zero” per i cittadini, in quanto il Bilancio comunale in questo caso non registrerebbe né la spesa né tantomeno i proventi tariffari del servizio.

Per ridurre i possibili effetti distorsivi relativi alle modalità di gestione, nelle tabelle sono stati elaborati indicatori di efficacia ed efficienza e ricavati costi standard per n. di abitante o per n. di utente evitando di prendere in considerazione i servizi esternalizzabili.

[13] Fonte: Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali - Revisione del sistema dei trasferimenti Erariali agli Enti Locali – II Relazione Finale - Maggio 2002 . pag. 6

[14] DPEF 2009-2014, pag XV

[15] Fonte: Rapporto ISAE “I BILANCI DELLE REGIONI, PROVINCE, COMUNI E COMUNITA' MONTANE -TESTO REDATTO PER LA RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE - ANNO 2006 - MARZO 2007 “Nel 2006 sono stati attribuiti ai Comuni trasferimenti per complessivi 11.891,81 milioni (Tabella RP 4)”.

[16] DPEF 2009-2014, pag 29: “*Gli interventi relativi alla finanza decentrata [...] prevedono risparmi per circa 9,2 miliardi nel triennio di cui un terzo nel 2009 , tramite una riduzione dei trasferimenti.*”

[17] Ibidem pag 19 “Nel 2006 i trasferimenti erariali dallo Stato alle Regioni, come iscritti nel bilancio dello Stato, ammontano a 79.546 milioni di euro”

[18] CIFREL - Università Cattolica di Milano e Regione Umbria - La stima degli effetti della proposta di legge al Parlamento n. 0040 approvata dal Consiglio Regionale della Lombardia, “Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” - M. F. Ambrosanio, M. Bordignon, G. Turati

Osservazioni e rilievi sullo schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri l'11 settembre 2008

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.

- e) In primo luogo ha rilievo il tema della perequazione che va esaminato almeno sotto due profili:
- d) quello della estensione del campo della perequazione: il ddl prevede una regolazione differenziata a seconda che 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 del trasporto pubblico locale e 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)].
- Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale la previsione normativa è assai generica limitandosi ad affermare che "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". Nessun criterio per definire la "adeguatezza".
- Per il finanziamento delle altre 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:
 - > perché non prevede alcun riferimento ai costi e ai fabbisogni standard ma si limita a fotografare, e aggravare, gli squilibri esistenti al momento della prima applicazione del nuovo sistema (“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 pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi”), in quanto manca qualsiasi certezza che i finanziamenti così erogati siano idonei per far fronte non solo ai fabbisogni standard ma persino ai costi storici delle singole Regioni;
 - > perché, non indicando la delega alcun criterio circa le dimensioni della perequazione, tutto è lasciato alla disponibilità delle risorse senza nessun parametro che possa fornire alla Regione certezze, capacità di programmazione e, conseguente, responsabilità;
 - > perché, a partire dal collegato alla finanziaria per il 1996, non esistono più, nel bilancio dello Stato, fondi destinati a specifiche funzioni ma fondi senza vincolo di destinazione e una parte consistente di queste funzioni è attualmente finanziata non 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. Queste risorse ulteriori dovrebbero derivare dai tributi propri, attraverso la “previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi”, “la cui composizione si rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili” (articolo 2, comma 2, lettere o/p): in questo modo però, per ottenere la medesima entità di risorse, gli enti con minore capacità fiscale sarebbero costretti ad aumentare la pressione fiscale in misura ben maggiore di quanto dovrebbero farlo gli enti del medesimo livello istituzionale con maggiore capacità fiscale. Si tratta di una previsione che appare, per motivi di equità, sostanzialmente impraticabile.
 - > perché 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. L'articolo 119 non introduce 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, partecipazioni e quote del fondo perequativo.
 - quello della titolarità delle risorse destinate alla perequazione: il ddl non scioglie, in modo esplicito il conflitto tra la previsione costituzionale che assegna allo Stato le competenze in tema di perequazione (articolo 117/2/e della Costituzione) e la pretesa di una perequazione orizzontale. Il ddl prevede, infatti, l'istituzione di un “fondo perequativo statale a favore delle Regioni” (articolo 7/1/cpv) ma quando ne regola le modalità di finanziamento fa emergere una tendenza ad assegnare alle Regioni nelle quali il prelievo è stato realizzato la titolarità delle risorse assegnate al

Fondo perequativo: “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” (articolo 7/1/a), “le Regioni con minore capacità fiscale ... partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre Regioni;” (articolo 7/1/e).

- f) Ancor più discutibile il sistema di finanziamento degli Enti Locali che presenta, per un verso, caratteristiche assai simili a quello delle Regioni ma prevede anche, per una quota rilevante delle funzioni, la conferma di un sistema di trasferimenti, a carico del bilancio delle Regioni, estraneo al dettato costituzionale.
- Il d.d.l. prevede, infatti, un sistema di ripartizione delle funzioni analogo a quello a quello già descritto a proposito delle funzioni regionali (articolo 8/1/a/1-2) con lo specifico inserimento tra le funzioni da finanziare integralmente in relazione ai fabbisogni standard di quelle connesse alle “funzioni fondamentali” (articolo 117/2/p della Costituzione). Si lascia intendere, invece, come per le Regioni, un finanziamento parziale per le funzioni non riconducibili ai livelli essenziali. Valgono le stesse obiezioni formulate in materia per le modalità del finanziamento regionale, con l’aggravante che il testo di delega è reticente circa le modalità di finanziamento delle “altre funzioni”.
 - La principale differenza è costituita dal fatto che l’importo complessivo dei trasferimenti finanziari attualmente disposti dallo Stato a favore degli EE.LL, e non direttamente fiscalizzato dallo Stato, in sede di attribuzione delle risorse per finanziare le “funzioni fondamentali” in essere al momento della applicazione della legge, 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; in detto fondo sembrerebbero dover confluire anche le risorse destinate direttamente dallo Stato alle singole Province e a i singoli Comuni in funzione di perequazione (articolo 11/1/g). La finanza locale verrebbe ad essere, nella sostanza, ancora largamente condizionata da trasferimenti. Il ddl stabilisce poi i criteri che le Regioni devono seguire nel ripartire i fondi di propria competenza 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), un indicatore di fabbisogno di infrastrutture (che tenga conto dei finanziamenti infrastrutturali dell’UE) [art 11, lett. c)] e un indicatore “determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti” (articolo 11/1/d). In particolare l’ultimo indicatore rischia di consentire la perpetuazione di storici squilibri. Per la quota di fondi perequativi direttamente destinata dallo Stato il trasferimento deve essere effettuato dalla Regione entro 20 giorni (articolo 11/1/g).
 - Discutibile la scelta di assegnare risorse aggiuntive ai capoluoghi (!?) delle costituenti Città metropolitane, in attesa della loro effettiva costituzione (articolo 13/4). Creare, per alcuni dei Comuni che dovrebbero costituire il nuovo livello istituzionale non è giustificato da reale esercizio di poteri differenziati nella fase transitoria e rischia anzi di creare un forte disincentivo alla loro creazione.
- g) Non è chiaro quale destino avranno le modalità di finanziamento delle Regioni a

Statuto speciale: la disposizione che prevede “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” non interviene efficacemente sul regime attuale che, in particolare, riserva alle Regioni Sicilia e Valle d’Aosta e alle Province Autonome di Trento e Bolzano quasi il 100% dei tributi accertati sul loro territorio ed ha il risultato paradossale che una parte delle attività di competenza delle Pubbliche Amministrazioni nel 1°, nel 2° e nel 4° territorio per PIL pro capite (Valle d’Aosta, Bolzano e Trento) sono finanziate, con quote di solidarietà (nel 2006, sulla base dei Conti pubblici territoriali, da un massimo del 35,6% della Val d’Aosta ad un minimo del 15,18% della Provincia di Bolzano) non di molto inferiori a quelle destinate al complesso del Mezzogiorno, il cui PIL pro capite è inferiore al 60% di quello dei territori citati. La norma secondo la quale in attuazione dell’articolo 119, comma 5, possono essere previsti contributi speciali “con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale” sembra preludere più che ad una correzione delle storture ad una loro “estensione per contagio”.

- h) Non sono definiti in modo trasparente i criteri per l’assunzione delle decisioni di equilibri complessivi della finanza pubblica che non possono non coinvolgere il complesso delle pubbliche amministrazioni. L’auspicio di “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” (articolo 2/2/r) e l’affermazione secondo la quale “l’attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita” (articolo 21/1), del tutto condivisibili in linea di principio, aprono a dubbi se li si leggono in rapporto alle regole, dettate nel recente decreto legge 212/2008, per la verifica della coerenza delle politiche di bilancio delle istituzioni substatuali con i vincoli del “Patto di stabilità e crescita”. La procedura prevista in quel decreto (articolo 77 ter, comma 3), dopo una concessione di stile alla sperimentazione del controllo attraverso il rispetto dei saldi, introduce, per gli esercizi 2009-2011, una minuziosa regolamentazione della dinamica delle entrate e delle spese dei singoli enti che vanifica la prevista autonomia costituzionale “di entrata e di spesa”. Anche per le Regioni speciali, dopo la concessione di stile del rinvio alle “norme di attuazione dei rispettivi Statuti” si precisa (articolo 77 ter, comma 6) che, “in caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario”. Scontato che nelle Commissioni paritetiche incaricate di scrivere le norme di attuazione gli esperti designati dal Governo si atterranno alle istruzioni del Ministero dell’Economia è evidente che le conseguenze di una simile scelta potranno essere efficaci nel breve periodo ma, deresponsabilizzando Regioni ed Enti Locali nella ricerca di equilibri strutturali più solidi, finiscono col porre, nel medio termine, in capo allo Stato la responsabilità finale nella copertura degli squilibri.

In realtà la costruzione di politiche di bilancio condivise, e idonee a realizzare autonomia e responsabilità, richiederebbe una riforma profonda della legge generale di Contabilità, con il passaggio dalla regole per la sola Contabilità dello Stato (sempre meno rappresentative della complessa realtà della finanza della Pubblica Amministrazione, quella determinate per i parametri di Maastricht) a una

disciplina della “Contabilità della Repubblica” idonea a governare un sistema sempre più multilivello.

- i) Una simile disciplina centralizzata per il controllo delle compatibilità appare d'altra parte indispensabile in assenza di regole che prevedano partecipazione e consenso nella costruzione di obiettivi comuni di politica economica e nella individuazione di sanzioni per la violazione di tali obiettivi. In particolare non sembra convincente la disciplina prevista per sanzionare “gli enti che non rispettano gli equilibri economico – finanziari” (articolo 2, comma 2, lettera n, articolo 4, comma1, lettera a). Per poter introdurre, infatti, misure sanzionatorie efficaci (scioglimento dei consigli, ineleggibilità degli amministratori), in considerazione del fatto che esse dovrebbero incidere su istituti costituzionalmente garantiti sarebbero indispensabili principi di delega meglio definiti.
- j) Risultano scarsamente definiti i criteri attraverso i quali si costruiranno i valori standard che non possono riguardare solo i costi efficienti ma devono prevedere anche l'omogeneizzazione della quantità di servizi e di dotazioni infrastrutturali (e, conseguentemente, i fabbisogni) e la rilevazione del gettito potenziale. La situazione attuale è fortemente squilibrata in entrambi i campi.
 - Per quanto riguarda il prelievo fiscale e contributivo nel valutare la situazione come emerge dalla serie storica elaborata dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico, occorre ricordare che l'articolo 53 della Costituzione prevede che il sistema fiscale sia improntato a criteri di progressività. La maggiore concentrazione della ricchezza in alcune aree del Paese dovrebbe determinare un contributo al prelievo di tali aree con quote crescenti in rapporto al PIL prodotto nel territorio. La situazione attuale, lungi dal rispecchiare un simile modello, fa registrare in aree assai sviluppate un prelievo, in rapporto al PIL prodotto nell'area, inferiore a quello medio nazionale e, in taluni casi limite, persino inferiore a quello medio di alcune tra le regioni meno sviluppate.
 - Per quanto riguarda la spesa pro capite basta citare un dato aggregato: la spesa pro capite era pari, nel 2006, a 12.963 € nel Centro Nord e a 10.124 nel Mezzogiorno, con rilevanti squilibri in settori delicati come la sanità, e, persino, le infrastrutture. Se si considera che i costi unitari sono spesso, per sprechi e inefficienze, assai maggiori al Sud rispetto al Centro-Nord si comprende il rilievo di una estensione delle pratiche che comportano costi più efficienti ma, insieme, di una adeguata considerazione del livello di servizi destinato ai diversi territori.

Appare non eludibile l'esigenza di indicare nella delega procedure idonee a costruire a regime un sistema di indicatori standard di valori sia per quanto riguarda il prelievo sia per quanto riguarda la spesa. Sarebbe utile anche la definizione di modalità di transizione che, all'indomani della prima applicazione, consentano di avviare la transizione.

- k) Scarti di efficienza e di dotazione dei servizi così rilevanti creano l'esigenza di definire tempi di transizione non brevissimi se si vogliono evitare tensioni politiche che sarebbero rilevanti in tutte le aree del paese.
- l) C'è, infine il tema dei tributi e, in particolare di quelli compartecipati, da utilizzare come base della costruzione dell'autonomia di entrata. Tutti gli esercizi sin qui compiuti hanno optato per l'uso di tributi sui consumi che hanno due caratteristiche

positive: sono meglio distribuiti nel paese (e, conseguentemente, minimizzano le esigenze di perequazione) ed hanno un andamento del gettito allineato a quello del PIL. Per gli Enti Locali, in relazione alle specifiche competenze, sarebbe indispensabile introdurre competenze in materia di tassazione degli immobili. Utilizzare, come sembra emergere da qualche anticipazione, l'imposta sul reddito personale ha invece almeno due controindicazioni:

- se si utilizza, in modo massiccio la tecnica dell'addizionale per disporre di un consistente gettito bisogna individuare una addizionale molto elevata e, in tal modo, si riprende, nella sostanza, l'ipotesi di una riserva di aliquota del 15% presente nel progetto lombardo che è stata variamente criticata;
- se si segue la strada della compartecipazione al gettito si attribuisce alle Amministrazioni sub statuali un tributo con elasticità di gettito pari a 1,5 rispetto al PIL. Sarebbe paradossale che nel momento in cui si ipotizza una riduzione della spesa pubblica complessiva rispetto al PIL si utilizzasse per farvi fronte un tributo il cui gettito ha un indice di crescita superiore a quello del PIL. Si renderebbe indispensabile un intervento annuale di correzione della percentuale di compartecipazione ma in tal caso si avrebbe una correzione annuale dei conti con sostanziale violazione delle prevista autonomia di bilancio e, cosa ancor più grave, con la conferma del "pagatore di ultima istanza" (lo Stato) che ridurrebbe di molta la responsabilizzazione sul prelievo e sulla spesa dei poteri locali.

Giornata di studio sul tema «Il sistema delle Conferenze»
dedicata al personale dirigente dalla Giunta Regionale della Calabria
Catanzaro, 21 ottobre 2008

Cons. Nicola Durante
Consigliere TAR Campania-Salerno

L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO, ATTRAVERSO IL SISTEMA DELLE CONFERENZE TRA STATO ED AUTONOMIE REGIONALI E LOCALI

1. Premessa.

Il sistema delle Conferenze ha seguito un percorso evolutivo, che ha accompagnato gli ultimi tre decenni del regionalismo italiano, sino a raggiungere il suo assetto attuale, che, pur non assurgendo a rango costituzionale, può egualmente considerarsi di altissimo rilievo, giuridico ed istituzionale.

I tre decenni passati corrispondono a tre fasi, i cui contorni sono abbastanza identificabili, storicamente e giuridicamente.

1) La Conferenza Stato-Regioni viene istituita in via amministrativa nel 1983¹, a circa tre anni di distanza dalle conclusioni dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per

¹ D.p.c.m. 12 ottobre 1983, recante "Istituzione della Conferenza Stato-Regioni":

Art. 1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può convocare periodicamente, anche su richiesta del Ministro degli affari Regionali o collegialmente dei presidenti delle Regioni e delle province autonome, una Conferenza con compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e province autonome.

Art.2 La Conferenza si riunisce presso la Presidenza del Consiglio ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con la vice presidenza del Ministro degli affari Regionali. Ad essa sono invitati a partecipare i presidenti delle Regioni a statuto speciale ed ordinario e i presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno. Possono essere altresì invitati alle sedute rappresentanti di amministrazioni centrali dello Stato e di enti pubblici. L'ordine del giorno dei lavori, stabilito dal Presidente, su proposta del Ministro degli affari Regionali, che tiene conto anche delle richieste dei presidenti delle Regioni e delle province autonome, viene comunicato ai Ministri interessati e ai presidenti delle Regioni e delle province autonome stesse almeno venti giorni prima della riunione.

Art. 3. La Conferenza può essere consultata:

a) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni, le province autonome e gli enti infraRegionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze Regionali; b) sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le Regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio; c) sui criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di competenza Regionale, con particolare riguardo a quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; d) sugli altri argomenti connessi con gli scopi indicati nelle premesse del presente decreto per i quali il Presidente del Consiglio ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza; e) su proposte di studi relativi a problemi che attengono a settori di attività di interesse Regionale.

le questioni Regionali, che aveva sottolineato l'esigenza di individuare una "sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento".

A tale scopo veniva, quindi, creata la Conferenza Stato-Regioni, come organismo consultivo del Governo nazionale, per le materie d'interesse regionale.

Più di due anni prima, il 16 gennaio del 1981, si è costituita a Pomezia la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (inizialmente denominata "Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome"), come organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome.

2) La seconda fase del sistema delle Conferenze ha inizio con la legge 23 agosto 1988 n. 400, di riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, che, all'art. 12, istituzionalizza la Conferenza Stato-Regioni, attribuendole nuovi ed importanti compiti; con il D.lgs.16 dicembre 1989, n. 418, in attuazione della delega di cui al comma 7 dell'art.12 della L. n. 400/1988, le funzioni della Conferenza vengono riordinate, ampliate ed estese ai pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e gli enti infra-regionali;

3) L'inizio della terza fase è facilmente riconoscibile nel processo riformistico intrapreso dal Governo Prodi, nella 13^a Legislatura. Con D.P.C.M. 2 luglio 1996, è istituita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. La L.15 marzo 1997 n. 59 (c.d. Bassanini/1) contiene poi la delega ad emanare un decreto legislativo volto a definire e ampliare le attribuzioni della Conferenza; delega tempestivamente esercitata e che dà vita al D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, dove funzioni e compiti della Conferenza Stato-Regioni sono ridisegnati ed è istituita la Conferenza unificata².

² Art. 9 L. 59/1997:

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, unificandola, per le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Nell'emanazione del decreto legislativo il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse Regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria; b) semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e Regioni attraverso la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e Regioni anche attraverso la soppressione di comitati, commissioni e organi omologhi all'interno delle amministrazioni pubbliche; c) specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso; d) definizione delle forme e modalità della partecipazione dei rappresentanti dei comuni, delle province e della comunità montane.

2. Dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, i pareri richiesti dalla presente legge alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali sono espressi dalla Conferenza unificata.

Il “federalismo italiano” imbuca così la strada di un confronto diretto e paritario tra Stato centrale, Regioni ed Autonomie locali.

Il successivo decreto legislativo n. 112/1998, in attuazione del c.d. sistema di “federalismo a costituzione invariata”, vede la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata investite di ruoli di primissimo piano, nella elaborazione delle politiche statali e regionali di intervento, sia nei settori oggetto di conferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali, che in quelli riservati allo Stato.

Il riformato titolo V della Costituzione non ha conferito rango costituzionale al sistema delle Conferenze; tuttavia, l’impianto federalista viene confermato ed arricchito della possibilità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali (art. 11 della L. cost. n. 3 del 2001)³.

2. Il federalismo ante riforma costituzionale del 2001.

Ancor prima della riforma del titolo V della Costituzione, la legge n. 133/1999 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi aventi per oggetto il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e l’adozione di meccanismi perequativi interregionali, dettando una articolata serie di principi e criteri direttivi.

La delega è attuata con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, che giunge a completamento del processo di decentramento e conferimento di funzioni amministrative alle Regioni ed agli Enti locali, realizzato nel corso degli anni ‘90 (vds. leggi Bassanini e decreto n. 112/1998).

Il decreto legislativo, adottato esso stesso previo parere della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, contiene una serie di previsioni di intesa e di parere della Conferenza, in sede di fissazione di quote e di determinazione delle risorse da trasferire.

In sintesi e schematicamente, il D.lgs. 56/2000 prevede (fra l’altro):

³ Art. 11, L. cost. n. 3/2001:

1. *Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni Regionali.*

2. *Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e all’articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni Regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all’introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l’esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l’Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.*

- 1) la soppressione di trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario, già disciplinati da una serie di disposizioni normative;
- 2) una compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario all'IVA;
- 3) l'innalzamento delle aliquote dell'addizionale Regionale IRPEF e la rideterminazione delle aliquote erariali;
- 4) l'innalzamento dell'aliquota di compartecipazione Regionale all'accisa sui carburanti;
- 5) l'eventuale rideterminazione delle aliquote e delle compartecipazioni, da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni;
- 6) la cessazione dei trasferimenti erariali connessi con l'attribuzione di funzioni e di compiti alle Regioni, ai sensi del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, da sostituire con le compartecipazioni ai tributi statali;
- 7) l'istituzione di un fondo perequativo nazionale, volto a consentire la realizzazione di obiettivi di solidarietà interregionale;
- 8) vincoli specifici e procedure di monitoraggio della spesa sanitaria.

Il modello di finanziamento del decreto legislativo n. 56/2000 viene immaginato per un sistema di federalismo, dove autonomia (commisurata al gettito dei tributi propri ed alla possibilità di modificare le loro aliquote con decisione autonoma) e solidarietà (commisurata alla previsione di un fondo perequativo) sono adeguatamente temperate.

In sostanza, viene riconosciuto un ruolo importante alle entrate proprie (come testimoniato dall'assegnazione alle Regioni di importanti fonti di entrata), ma si determinano i correttivi volti ad evitare che le distanze tra Regioni – in termini di disponibilità di risorse per abitante – divengano incolmabili.

Su un comparto di spesa di grande rilievo sociale, come la spesa sanitaria, si prevede poi di mantenere saldo il riferimento ad indicatori oggettivi di fabbisogno, per una frazione rilevante dei trasferimenti dal fondo perequativo.

Per come concepito e realizzato, il decreto legislativo n. 56/2000 costituisce un apprezzabile tentativo di dare risposta alle domande tipiche del sistema fiscale federalista, con criteri obiettivi o, quantomeno, oggettivamente misurabili:

- a) quali sono le basi imponibili sulle quali si esprime la compartecipazione degli enti federati;
- b) chi decide e in base a quali criteri l'entità delle compartecipazioni;
- c) quali sono i criteri di modifica delle compartecipazioni e con quale strumento normativo esse possono avvenire;

d) quale raccordo deve sussistere tra la gestione dinamica delle entrate, la loro distribuzione ai diversi livelli e la determinazione statale dei livelli essenziali di prestazioni;

e) come possono intervenire meccanismi perequativi.

Tuttavia, l'attuazione del decreto è contrassegnata da difficoltà e problemi interpretativi, oltre che, probabilmente, da qualche errore applicativo.

La maggiore criticità appare dovuta alla crescita tumultuosa della spesa sanitaria, proprio nel periodo in cui il decreto avrebbe dovuto iniziare ad essere applicato. E' così venuta a mancare la base di partenza su cui poggiare il calcolo della compartecipazione IVA, che avrebbe dovuto alimentare il fondo perequativo.

Inoltre, contravvenendo alla logica fondamentale del nuovo modello di finanziamento, le risorse Regionali, anziché essere determinate dalla crescita del gettito IVA, sono state determinate sulla base della tradizionale procedura di negoziazione tra Stato e Regioni.

In maniera schizofrenica, infine, dapprima si è consentito alle Regioni di introdurre scale di progressività sull'IRPEF Regionale e di intervenire sulla struttura delle aliquote dell'IRAP, per poi giungere, nel 2003, al blocco delle addizionali IRPEF.

3. L'attuale testo dell'art. 119 Cost. I modelli possibili di federalismo.

La riforma costituzionale del 2001 ha prodotto una normativa che, seppure apparentemente chiara e dettagliata, ha tuttavia generato discussioni infinite sulla sua esatta interpretazione, che è stata così affidata all'immane soluzione contenziosa, ad opera della Corte costituzionale (si pensi all'art. 117 Cost.).

A dispetto della puntigliosità nell'attribuzione di materie, funzioni e competenze, il novellatore costituzionale è invece rimasto ambiguo nel definire i meccanismi di finanziamento degli enti territoriali e di perequazione tra le diverse capacità di spesa, di cui all'art. 119⁴.

⁴ Art. 119 Cost:

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.

La scelta su quale risposta dare alle tematiche delle forme di finanziamento e di perequazione, per altro, non è neutra ai fini delle caratteristiche che si intendono attribuire al modello federalista di Stato.

Infatti, come argomentato da alcuni autori (Bordignon e Cerniglia, 2004; Giarda, 2001), l'attuale Titolo V della Costituzione contiene *in nuce* modelli alternativi di federalismo, inteso nel senso tecnico di meccanismo di attribuzione di competenze e risorse ai vari livelli di governo.

Ci sono, ad esempio, elementi di federalismo fortemente "solidale", alla tedesca; elementi di un federalismo "a velocità variabile", alla spagnola; elementi di un federalismo "competitivo", alla canadese, e così via.

Il significato finale del termine "federalismo" è dunque strettamente collegato agli aspetti economici connessi all'allocazione ed al procacciamento delle risorse: è essenzialmente dalla loro risoluzione, che deriva la prevalenza dell'uno o dell'altro schema astratto.

4. Pregi e difetti del federalismo.

Il dibattito politico sul tema del federalismo sviluppatosi nel corso degli ultimi anni e del quale si trova eco all'interno del sistema delle Conferenze, muove, anzitutto, dalla enucleazione delle argomentazioni, economiche e sociali, a sostegno e contro i processi di decentramento funzionale e di autonomismo fiscale che si vanno a profilare.

Le prime (quelle a sostegno) sono essenzialmente ispirate all'applicazione del principio di sussidiarietà e riconducibili a ragioni di efficienza.

Viene generalmente affermato che il nuovo ordine può produrre guadagni di efficienza allocativa, perché i governi locali, più vicini ai cittadini, sono in grado di rispettare meglio le loro preferenze per i beni e servizi pubblici locali, rispetto ad una soluzione centralizzata.

La maggiore vicinanza del livello di governo ai cittadini, fa sì che gli amministratori pubblici siano meglio identificati e maggiormente "controllati" e questo dovrebbe fare aumentare il loro senso di responsabilità, soprattutto se il costo dei servizi pubblici è sopportato a livello locale.

Differenze nelle politiche di bilancio locali (ossia diverse combinazioni di servizi pubblici ed imposte) possono poi introdurre una qualche forma di concorrenza tra i governi locali – specie

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. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

in ambiti sociali dove gli individui si caratterino ormai per una crescente mobilità – e così contribuire ad aumentare l'efficienza.

Il decentramento, ancora, viene rappresentato come il contesto adatto per la sperimentazione, a livello locale, di politiche pubbliche tali da accrescere l'efficienza del settore pubblico ed introdurre elementi di progresso tecnico.

Per tutte queste ragioni, il decentramento delle funzioni e della gestione delle relative risorse finirebbe anche per promuovere la crescita economica, tecnologica e culturale.

Dall'altra parte, sono stati tuttavia individuati numerosi potenziali svantaggi dei sistemi decentrati.

I guadagni di efficienza possono essere ridotti od annullati, nei casi in cui la dimensione troppo piccola del governo locale faccia emergere diseconomie di scala o ancora nei casi in cui i benefici e i costi della spesa pubblica vadano oltre i confini territoriali dell'ente che li produce.

Non sempre e non necessariamente, i cittadini-contribuenti hanno sufficiente informazione e capacità per indurre i governi locali ad un uso efficiente delle risorse. E non sempre i governi locali hanno le competenze necessarie per adottare appropriate politiche di bilancio e la qualità della burocrazia locale può essere meno valida di quella nazionale.

La maggiore vicinanza dei governi locali alle realtà locali potrebbe anche produrre decisioni che favoriscono alcuni gruppi di interesse (c.d. lobby) o individui, lasciando da parte l'interesse pubblico generale.

Potrebbero generarsi difficoltà nel controllare le varie forme di indebitamento, in mercati complessi e sofisticati (si pensi agli aspetti perversi registrati nel diffuso fenomeno dei prodotti finanziari derivati).

Potrebbero, infine, verificarsi sperequazioni nell'erogazione di prestazioni che danno sostanza ai livelli essenziali di cittadinanza e processi lenti, ma gravemente divaricanti, nella stessa idea dei diritti alle prestazioni essenziali.

5. Autonomia tributaria ed autonomia normativa.

L'autonomia tributaria degli Enti, disciplinata dall'attuale art. 119 Cost., pone tuttavia la questione dei suoi rapporti con il principio di legalità dei tributi (art. 23 Cost.).

La connessione sistematica tra gli artt. 23 e 119 Cost. è stata messa fuoco dalla Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 37/2004: nella generale operatività della riserva di legge posta dall'art. 23 Cost., *“che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali*

dell'imposizione e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà essere definito l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro, il rapporto tra la legislazione statale e regionale per quanto attinente alla disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e regionale, ovvero regionale e locale)".

Dal punto di vista dell'autonomia normativa, potrebbe ipotizzarsi una soluzione "leggera", sostanzialmente priva di gradi di scelta nell'articolazione delle fonti di alimentazione finanziaria della spesa gestita dall'Ente territoriale; un assetto del genere, già sperimentato in Italia nella prima fase di attuazione del Regionalismo, anche da parte delle stesse Regioni (soggetti dotati *ab origine* di autonomia legislativa), costituirebbe però solo una forma di decentramento della spesa.

Se invece l'autonomia deve incorporare un elevato grado di responsabilità politica, come sembrerebbe necessario per sperimentare almeno alcuni degli ipotizzati effetti positivi del federalismo fiscale, tale formula deve implicare una certa dose di sinallagmaticità tra scelta dei mezzi e scelta dei fini.

Deve essere quindi presente, in capo agli organi di rappresentanza politica, una potestà di disciplinare i profili sostanziali, procedurali ed organizzativi del rapporto tributario; una rappresentanza politica priva di ogni autonomia normativa in materia tributaria, solo formalmente può essere definita autonomistica.

D'altro canto, l'*incipit* dell'art. 119 Cost. indica come l'autonomia finanziaria non è solo autonomia di spesa, ma è "autonomia finanziaria di entrata e spesa"; assunto che si trova ulteriormente rafforzato al 2° comma, dove è detto che gli enti territoriali "hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Ciò nonostante – ed a riprova che, in materia di federalismo, la chiarezza del dato normativo è spesso solo apparente –, intervenendo espressamente sul punto, la Corte costituzionale ha più volte precisato che premessa necessaria affinché il nuovo disegno costituzionale dell'art. 119 Cost. possa essere attuato, "è l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali, definendo, altresì, una disciplina transitoria... Ne consegue che, non essendo ammissibile, in materia tributaria, l'esplicazione di potestà regionali autonome in mancanza della fondamentale legislazione statale

di coordinamento, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti” (sentenze n. 296, 297 e 311 del 2003; n. 37 e 241 del 2004).

A ciò si aggiunga che la questione dell'autonomia degli enti territoriali nel decidere i rapporti tra fonti di entrata e spesa incontra, come quella statale, il limite aggiuntivo dell'obbligo di copertura delle leggi (art. 81, commi 3 e 4, Cost.), sicché il principio di legalità permea la materia in almeno quattro direzioni:

- 1) solo la legge può imporre o autorizzare prestazioni tributarie;
- 2) la potestà legislativa regionale necessita di essere attivata da un intervento normativo statale;
- 3) i proventi dell'imposizione delle Regioni e degli Enti locali sono finalizzati all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche ad essi attribuite e, per il raggiungimento di tale scopo, possono essere integrati dalle quote di compartecipazione al gettito nazionale e dalle risorse del fondo perequativo, ma non dai finanziamenti speciali ed aggiuntivi di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost. (sentenze n. 370 del 2003, n. 16 e n. 49 del 2004);
- 4) le leggi di spesa devono indicare i mezzi di copertura finanziaria, a garanzia degli equilibri di bilancio.

Ulteriori parametri di coerenza costituzionale discendono, infine, dall'osservanza dei principi generali di:

- razionalità e coerenza del sistema, con divieto di sovrapposizione di basi imponibili dei tributi regionali e locali con le basi imponibili dei tributi statali;
- omogeneità, nel senso dell'unità, della finanza pubblica nel suo complesso;
- rispetto del principio di progressività;
- semplificazione (che è l'opposto di moltiplicazione) dei sistemi tributari e degli adempimenti dei contribuenti;
- limitazione dei trattamenti fiscali agevolativi, a garanzia della libertà di mercato;
- trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa ed efficienza delle P.A. nell'applicazione dei tributi.

6. I vari passaggi per l'attuazione dell'art. 119 Cost.

6.1 L'Alta Commissione di studio per la definizione dei principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario.

Per l'attuazione del titolo V, la legge finanziaria per il 2003 ha disposto l'istituzione di una Alta Commissione di studio per la definizione dei principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario, regolamentata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 aprile 2003.

La Commissione ha lavorato sulla base di un documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, formulato da Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane ed ispirato all'ipotesi che *“il federalismo fiscale potrebbe divenire fattore propulsivo della tanto richiesta efficienza del settore pubblico, nonché fattore di coesione sociale, basata sullo sviluppo economico.”*

Il primo elemento inteso a rendere possibile una tale trasformazione viene individuato nell'indicazione, esplicita nel documento menzionato, che i tributi e le compartecipazioni vadano assegnati ai vari livelli di governo facendo ricorso al principio di correlazione tra prelievo e beneficio connesso alle funzioni esercitate, nel segno della responsabilizzazione finanziaria. Ciò permetterebbe di visualizzare i tributi assegnati come se fossero “ricavi”, in analogia alle logiche di fondo aziendali. Tale analogia avrebbe un doppio significato: a) le entrate fiscali sarebbero a fronte di un servizio specifico svolto (o di un gruppo specifico di servizi); b) le modalità di ottenimento del ricavo (ovvero la configurazione specifica dei tributi-prezzi) permetterebbero di influenzarne il livello assoluto, in analogia alle politiche di prezzo nel campo aziendale.

Il secondo elemento della trasformazione si sostanzierebbe nel richiamo del documento ad un “giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà”. Sul fronte della perequazione, viene fornita l'indicazione di coniugare efficienza e solidarietà, già implicita nell'affiancamento del principio di correlazione al principio di capacità contributiva ai fini di un'appropriata assegnazione dei tributi e delle compartecipazioni.

Data l'espressione usata, tale collegamento non potrebbe avvenire lungo linee di ritorno “surrettizio” al centralismo, ma nel pieno rispetto dell'autonomia, e quindi della responsabilità finanziaria. Seguono, come corollari, la trasparenza e la flessibilità fiscale, possibilmente all'interno un quadro di semplificazione. Tali ultimi obiettivi sono specificamente menzionati nel citato documento. In definitiva, vengono poste tutte le premesse perché l'equità non si trasformi in assistenza, con superamento di un passato assai negativo in materia.

6.2 La proposta di legge del Consiglio regionale della Lombardia.

Il 19 giugno 2007, il Consiglio regionale della Lombardia approva una proposta di legge al Parlamento sul federalismo fiscale, votata da tutti i gruppi di centro-destra, con l'astensione dei gruppi di centro-sinistra.

La proposta prevede di trattenere, in ambito regionale, l'80% dell'IVA, il 15% dell'IRPEF statale e l'intero gettito delle accise sulla benzina, dell'imposta sui tabacchi e quella sui giochi: un "pacchetto" di risorse aggiuntive per Regione Lombardia stimabile, per quanto riguarda solo IVA ed IRPEF, in quasi 15 miliardi di euro.

La proposta prevede, inoltre, l'autonomia impositiva degli Enti locali sui redditi fondiari e la revisione dell'impostazione del fondo di solidarietà nazionale. Sono previsti anche un sistema premiale per le Regioni più virtuose ed uno sanzionatorio per le Regioni meno attente (ad esempio il divieto di procedere alla copertura dei posti di ruolo vacanti e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali).

6.3 Il documento della Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome sui principi applicativi dell'art. 119 della Costituzione.

Con il documento della Conferenza delle Regioni e delle Provincie Autonome sui principi applicativi dell'art. 119 della Costituzione, elaborato a Roma il 7 febbraio 2007, il sistema delle Conferenze si "riappropria" della materia del federalismo, attraverso l'individuazione di un contesto di principi e contenuti fondamentali per la realizzazione del nuovo sistema tributario regionale, quali:

- a) la razionalità, semplificazione e coerenza dei singoli tributi;
- b) l'equilibrio tra tributi propri, compartecipazioni e addizionali su tributi erariali;
- c) l'assicurazione di costante ed integrale copertura dei costi standard e dei livelli essenziali di prestazioni;
- d) la partecipazione delle Regioni e degli Enti locali nella definizione delle politiche fiscali, nell'accertamento e contrasto dell'evasione,
- e) la premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti;
- f) il concorso di Regioni ed Enti locali nella definizione degli interventi previsti dall'art. 119, comma 5 (risorse aggiuntive ed interventi speciali);
- g) la valorizzazione della sussidiarietà fiscale;
- h) il principio di perequazione, applicato al fine di ridurre le differenze tra territori con diverse capacità fiscali.

6.4 Il parere della Conferenza delle Regioni sulla proposta preliminare di disegno di legge delega.

Il 2 ottobre 2008, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome viene chiamata ad esprimere parere sul disegno di legge delega, adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri l'11 settembre 2008.

Il parere espresso è di segno positivo, limitatamente ai principi nello stesso contenuti, in ordine ai quali la Conferenza rileva come il provvedimento riprenda, in modo sostanziale, numerosi elementi della proposta delle Regioni del febbraio 2007, con particolare riferimento alla tutela dei diritti costituzionali dei cittadini.

La Conferenza precisa tuttavia che la condivisione di tali principi è condizione indispensabile, ma non sufficiente per esprimere un parere compiuto sull'intero processo.

Occorrono infatti garanzie puntuali da parte del Governo, oltre a quelle già recepite attraverso emendamenti proposti dalle Regioni. Occorre, in particolare, 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 ed Autonomie locali.

Nella stessa data, lo schema di disegno di legge è esaminato dalla Conferenza unificata che, preso atto dell'accoglimento di una serie di proposte di emendamento, adotta un parere sostanzialmente favorevole, chiedendo l'accoglimento di ulteriori richieste di modifica, elaborate sia dalle Regioni che dagli Enti locali.

6.5 Il disegno di legge delega.

Il disegno di legge esaminato dalla Conferenza e recante norme sull'«Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale», viene approvato il successivo 3 ottobre 2008 dal Consiglio dei Ministri.

Esso conferisce delega al Governo per la stesura dei successivi decreti legislativi ed è così composto:

- art. 1: attuazione dell'art. 119 Cost. mediante previsione dei principi di coordinamento della finanza e del sistema tributario; obiettivo principale il superamento della spesa storica;
- art. 2: emanazione di decreti legislativi entro 24 mesi, secondo i principi di territorialità, differenziazione ed adeguatezza, determinazione del costo *standard* dei servizi essenziali; esclusione di doppie imposizioni; correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate; flessibilità e manovrabilità fiscale; autonomia impositiva delle Regioni;

premieria; efficienza nell'accertamento e riscossione; corrispondenza tra autonomia impositiva e gestione delle risorse umane e strumentali; certezza delle risorse e stabilit  del quadro di finanziamento;

- art. 3: istituzione di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;
- art. 4: istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, di una Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica;
- art. 5: classificazione delle entrate regionali;
- art. 6: principi sulle modalit  di esercizio della funzione legislativa regionale;
- art. 7: principi e criteri sulla determinazione del fondo perequativo;
- art. 8 principi e criteri direttivi sul finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni;
- art. 9: principi e criteri direttivi sul finanziamento delle funzioni degli enti locali;
- art. 10: principi e criteri direttivi sul coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali;
- art. 11: principi e criteri direttivi sui fondi perequativi per gli enti locali;
- art. 12-13: citt  metropolitane e Roma capitale;
- art. 14: interventi speciali di cui al comma 5 dell'art. 119;
- art. 15: coordinamento dei diversi livelli di governo;
- art. 16: patrimonio di Regioni ed enti locali;
- artt. 17/20: norme transitorie e finali.

6.6 L'avvio del confronto parlamentare.

Una prima anticipazione del dibattito parlamentare sul disegno di legge governativo si ha con l'audizione dei rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, effettuata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella seduta dell'8 ottobre 2008, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Infatti, gi  da tale sede e malgrado l'apparente consenso unanime dei vari soggetti istituzionali coinvolti, emergono i principali spunti problematici.

Le prime criticit  si manifestano sul passaggio, seppur graduale, dal criterio di finanziamento delle funzioni secondo la spesa storica alla individuazione del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sanit , assistenza, scuola, etc...), inderogabili su tutto il territorio nazionale (art. 117 Cost., comma 2, lett. m).

La sfida dell'efficienza si incrocia, in proposito, con quella, altrettanto importante, dell'efficacia e della solidarietà: come appare dai lavori della Commissione, esiste l'esigenza, sentita da varie forze politiche, di assicurare a tutti i territori la stessa dotazione di servizi. Si propone, quindi, di utilizzare le risorse che si ricavano dalla maggiore efficienza del sistema, per estendere l'offerta di servizi nei territori che hanno attualmente un'offerta troppo bassa, vincolando gli amministratori di quelle Regioni a raggiungere determinati obiettivi, con la previsione di penalizzazioni nella dotazione finanziaria, in caso di mancato raggiungimento degli stessi (v. intervento sen. W. Vitali). Altra idea emersa, è quella di individuare i costi standard non in assoluto, ma per fasce omogenee ma diversificate sul territorio nazionale.

Questione pure dibattuta è quella del percorso più corretto e condiviso per arrivare all'approvazione dei decreti legislativi attuativi, stante il timore che alcune parti della legge, eccessivamente generiche, si prestino ad interpretazioni unilaterali da parte del Governo.

E' stata così nuovamente avanzata la richiesta di una maggiore partecipazione delle Regioni e degli Enti locali ai lavori parlamentari, anche attraverso l'istituzione di una Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con i rappresentanti di Regioni ed Enti locali, per come previsto dall'art. 11 della L. Cost. n. 3/2001.

Inutile dire, poi, che l'altro nodo cruciale in discussione riguarda le modalità di quantificazione e attribuzione delle risorse perequative, nonché i rapporti Stato-Regioni e tra Regioni (perequazione verticale e orizzontale).

Infine, oggetto di dibattito è stato il pericolo di un "neocentralismo" regionale, rappresentandosi da più voci l'esigenza che, nel rispetto della pari dignità costituzionale, le Regioni trattengano per sé le sole funzioni programmatiche e di controllo ad esse spettanti, così realizzando un effettivo processo di conferimento verso gli enti locali, secondo il principio di sussidiarietà.

Il nodo, qui, dal punto di vista finanziario, è l'allocatione delle risorse necessarie all'esercizio delle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, comma 2, lett. p e 119, comma 4, Cost.), nonché la definizione delle funzioni stesse, nel rapporto tra legislazione statale e regionale, in materia di enti locali. Infatti, il nuovo titolo V attribuisce alla potestà legislativa statale esclusiva, la materia attinente agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali degli enti locali, mentre assegna alla legislazione regionale residuale (ed esclusiva), ogni altro aspetto del diritto degli enti locali.

7. Proposte di lavoro per le Regioni, in vista del processo federalista.

La molteplicità di questioni ancora aperte consente ed impone, alle Regioni, di attivarsi per proporre una propria visione di modello federale.

Sarebbe, pertanto, opportuna la predisposizione di ipotesi di lavoro sul fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di prestazioni e delle funzioni fondamentali, da contrapporre alle eventuali ipotesi governative e da discutere nella sede propria del sistema delle Conferenze, con particolare riferimento ad ipotesi di definizione del costo standard dei servizi sanitari, che tengano conto delle specificità territoriali, pur senza reintrodurre il principio della spesa storica.

Inoltre, i LEA ed i LEP (tradizionalmente identificati con i settori della sanità, assistenza e istruzione) appaiono bisognosi di definizioni non soltanto quantitative, ma anche qualitative: essi rischiano infatti di essere dei contenitori vuoti, o riempiti secondo esigenze non esattamente adeguate alle Regioni meno sviluppate. In altri termini, è necessario stabilire da subito quali siano, per le Regioni, i livelli essenziali di assistenza e di prestazioni e definire non solo standard di costo ma anche standard di qualità essenziale.

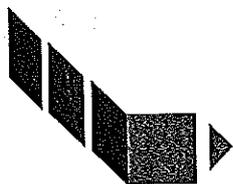
E non sembra fuori luogo auspicare, per le Regioni più deboli, un rafforzamento della loro partecipazione al sistema delle Conferenze, soprattutto quanto alle propedeutiche fasi di studio ed istruttoria dei documenti sottoposti per i pareri, mediante personale in possesso di specifica competenza in materia fiscale e tributaria, al fine di una effettiva partecipazione al processo di cambiamento.

Appare poi utile pensare alla predisposizione di uno studio sugli schemi di decreti legislativi, che costituisca una sorta di alternativa alle proposte governative, con le proiezioni finanziarie del nuovo sistema fiscale Regionale e locale.

Per quanto concerne, più specificamente, il settore tributario, parrebbe utile il rinvigorismento e/o la "rifondazione" degli uffici regionali competenti, mediante creazione di apposite strutture preposte alla materia fiscale e tributaria, particolarmente attrezzate a svolgere i nuovi compiti scaturiti dall'emanazione dei decreti legislativi in materia di federalismo fiscale, per quanto attiene sia alle fasi di accertamento e riscossione, sia alle procedure di contrasto all'evasione ed elusione. Le stesse strutture dovrebbero essere in grado di elaborare proposte di riforma legislativa e regolamentare, supportare gli enti locali sub-regionali ed analizzare le aree di evasione ed elusione fiscale nella Regione.

Infine, nell'ambito del più generale processo di riforma e riorganizzazione dei sistemi informativi regionali, sarebbe certamente di interesse delle singole Amministrazioni la creazione

di un sistema telematico, d'intesa con l'Agenzia delle entrate, idoneo a costituire valide "anagrafi tributarie regionali", a disposizione delle Regioni e degli Enti locali.



Le modifiche del Titolo V della Costituzione: effetti sul sistema amministrativo, sulle fonti di diritto e sull'autonomia tributaria

di *Benedetto Di Tucci* (*)

Lo scopo del presente studio è quello di valutare, a poco più di un quinquennio dalla sua entrata in vigore, l'impatto sull'ordinamento giuridico della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Ci si soffermerà, in particolare, sul principio di sussidiarietà, sul nuovo riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni, ma anche sul riparto delle competenze regolamentari, come delineato dall'art. 117 Cost. Infine, si sposterà l'attenzione sugli effetti della legge citata sul sistema tributario, fenomeno meglio noto come "federalismo fiscale".

Premessa

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha riscritto il Titolo V, Parte II, della Costituzione e specificatamente gli articoli da 114 a 133. Una modifica così rilevante determina necessariamente una molteplicità di effetti, ridisegnando i rapporti e, quindi, gli equilibri tra le istituzioni. Considerati i limiti del presente studio, non si ha assolutamente la pretesa di esaminarli tutti, ma, piuttosto, si tenterà di selezionare quelli ritenuti più significativi. Non si trascurerà di tenere presente le pronunce in materia della Corte Costituzionale dal 2002 ad oggi. Le quali stanno rivestendo un ruolo estremamente importante nel ridefinire il nuovo quadro normativo. Esso, infatti, non solo non risulta ancora del tutto puntualmente definito (vuoi per la necessità di interventi attuativi vuoi per l'assenza di norme transitorie, le quali avrebbero

consentito probabilmente un passaggio meno traumatico dal vecchio al nuovo regime giuridico) ma, soprattutto, necessità del fondamentale apporto dei giudici costituzionali nell'interpretazione delle nuove norme ed, in particolare, dell'art. 117 Cost., il quale ridetermina il riparto della funzione legislativa tra Stato e regioni. La necessità di compiere una selezione degli aspetti da esaminare, cercando di dare, contemporaneamente, un quadro generale quanto più completo possibile, delle principali novità, ha spinto a focalizzare l'attenzione sugli effetti della riforma del Titolo V – approssimativamente – nell'ambito del diritto amministrativo, del diritto costituzionale e del diritto tributario.

Effetti del nuovo Titolo V sul sistema amministrativo

Un primo importante effetto da evidenziare è la modifica del riparto delle funzioni tra lo Stato, le regioni, le province, le città metropolitane ed i comuni, posti tutti sullo stesso piano dall'art. 114 Cost., venendo così superato il modello centralista dell'organizzazione statale verso un modello decentrato o federalista.

In questo modo, si è data copertura costituzionale al sistema amministrativo delineato dalle riforme Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59 e legge 15 maggio 1997, n. 127) incentrato sul principio di sussidiarietà: il nuovo assetto amministrativo, di cui all'art. 118 Cost., ruota intorno al comune, il quale rappresenta l'ente territoriale più vicino al cittadino ed al quale il cittadino stesso si rivolge per soddisfare i bisogni più immediati. In questa nuova ottica di equa ordinazione delle istituzioni locali, tra di esse e rispetto allo Stato, sono scomparsi i poteri di controllo previsti da parte del Co.re.co., organo regionale, sugli atti degli enti locali ed il controllo sulle leggi regionali del commissario del Governo.

In questo contesto il principio di sussidiarietà esprime una modalità di suddivisione dell'esercizio delle funzioni amministrative fra diversi livelli di governo (comune, provincia, regione, Stato) della cosa pubblica, di guisa che l'esercizio delle suddette funzioni è demandato – come già detto – all'ente territoriale più vicino al cittadino e, quindi, al comune, salvo che l'intervento di quest'ultimo non si debba considerare insufficiente a soddisfare i bisogni della collettività (in primo luogo, perché tali bisogni travalicano le esigenze legate al territorio

comunale), nel qual caso interverranno le autorità amministrative centrali o comunque superiori.

Quello appena delineato è il c.d. principio di sussidiarietà verticale.

In via incidentale, si evidenzia che si parla anche di un principio di sussidiarietà orizzontale, il quale esprime il carattere sussidiario dell'intervento pubblico rispetto all'iniziativa privata: tale aspetto del principio esula, tuttavia, dal tema in esame.

La dottrina ha individuato ulteriori distinzioni nell'ambito del principio di sussidiarietà: si parla, infatti, di sussidiarietà rigida ed elastica; di sussidiarietà normativa ed amministrativa.

Ricorre una sussidiarietà rigida laddove è la stessa fonte normativa introduttiva del principio in questione a stabilire tassativamente quali atti possano essere emanati da parte dell'autorità superiore rispetto all'ente territoriale più vicino al cittadino, avente – come già detto – competenza generale; diversamente si parla di sussidiarietà elastica quando è rimesso alla valutazione del caso concreto da parte dell'ente di governo superiore se intervenire o meno nel perseguire un certo obiettivo, rispetto all'azione dell'ente più vicino al cittadino.

Nel nostro ordinamento si è fatto riferimento sia a livello di legislazione ordinaria, emanata "a Costituzione invariata" (si veda la già citata legge n. 59 del 1997 ed il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) sia a livello di legislazione costituzionale (si veda la legge costituzionale n. 3 del 2001) ad un modello di sussidiarietà di tipo rigido. Ciò si desume dall'art. 117, comma 2, il quale prevede le competenze legislative dello Stato in materie specifiche, mentre demanda "alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117, comma 4, Cost.) e dall'art. 117, comma 3, il quale demanda allo Stato il compito di fissare i principi generali ed alle regioni la potestà di emanare le norme di dettaglio.

Preme, tuttavia, sottolineare che la rigidità del principio risulta attenuata dalla constatazione che oggetto della potestà esclusiva dello Stato non sono soltanto materie ben determinate, ma in alcune ipotesi, come ad esempio "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", sembra trattarsi piuttosto di obiettivi trasversali a più materie, alcune delle quali possono anche rientrare nell'ambito della com-

Sussidiarietà
orizzontale

Sussidiarietà
rigida

Sussidiarietà
elastica

Il nuovo
riparto di
funzioni
amministrative
tra Stato,
regioni ed enti
locali

sussidiarietà
verticale

petenza regionale, sulle quali verrebbe comunque ad incidere il legislatore statale.

È chiaro che in tal caso svolge un ruolo fondamentale il principio di leale collaborazione fra le istituzioni, atteso che, portato alle estreme conseguenze, ciò potrebbe tradursi, come già è avvenuto in passato, ad una riduzione dell'autonomia legislativa regionale.

Sussidiarietà normativa

Per quanto concerne la distinzione tra sussidiarietà normativa ed amministrativa, la prima sintetizza il sistema costruito dal nuovo Titolo V, in base al quale, determinate alcune materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, si deman- dano alle regioni tutte le altre.

In relazione, invece, alla sussidiarietà amministrativa, essa riguarda, in buona sostanza, il riparto delle funzioni amministrative tra lo Stato e le regioni, riparto fissato con legge ordinaria dello Stato.

Sussidiarietà amministrativa

Sul punto occorre fare riferimento non solo alla più volte citata legge n. 59 del 1997, ma anche al decreto legislativo n. 112 del 1998 ed alla legge 3 agosto 1990, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1998, n. 142).

La sussidiarietà amministrativa si è esplicitata attraverso un primo momento in cui con gli atti normativi suddetti lo Stato ha riconosciuto come non più di propria competenza le funzioni amministrative che, anche alla luce del nuovo Titolo V, sono trasferite alle regioni. In seconda battuta, le regioni, con proprie leggi, hanno provveduto ad un sub-conferimento di funzioni agli enti minori, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 59 del 1997.

Effetti della riforma del Titolo V sulle fonti del diritto

Un primo elemento da notare dall'esame dell'art. 117 è che, a differenza del testo previgente, Stato e regioni vengono menzionati contestualmente e posti su un piano di parità: tanto la legislazione statale quanto la legislazione regionale sono tenuti al rispetto della Costituzione e dei vincoli comuni e internazionali. Il principio di pari trattamento mira ad escludere che, al di fuori di quelli costituzionalmente previsti, la legislazione statale possa introdurre vincoli ulteriori alla legislazione regionale. Affermazione solo apparentemente ovvia ove si consideri, non già il testo della Costituzione del 1948, ma

le interpretazioni cui si è prestato. Tuttavia, l'innovazione più vistosa introdotta dalla riforma costituzionale qui in esame è rappresentata dall'inversione del criterio finora utilizzato per distinguere gli ambiti della potestà legislativa assegnati, rispettivamente, allo Stato e alle regioni, affermandosi che «*spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*» (nuovo testo dell'art. 117, comma 4). Con questo rovesciamento della prospettiva adottata dal costituente nel 1947, la riforma da un lato rafforza le regioni sul piano dell'autonomia legislativa, dall'altro provvede al completamento, come già detto, su questo versante e con gli indispensabili adattamenti costituzionali, dell'operazione compiuta sul lato amministrativo dalla legge Bassanini n. 59 del 1997, che ha conferito alle autonomie territoriali tutte le funzioni amministrative non espressamente mantenute in capo allo Stato. La riforma, tuttavia, non rompe completamente con il passato, in quanto viene mantenuta la c.d. potestà legislativa concorrente (vale a dire, come si è visto, quella ripartita fra Stato e regioni) nelle materie specificate dal comma 3 del nuovo art. 117, nelle quali la determinazione dei principi fondamentali rimane riservata alla legislazione dello Stato, mentre alle regioni è lasciata tutta la rimanente disciplina. Si ricava da questa impostazione, radicalmente innovativa, che la potestà legislativa regionale non è sottoposta a nessun altro limite, a parte quelli espressamente indicati, nei quali si esprime e attraverso i quali viene soddisfatto, esauritivamente, il valore dell'unità dell'ordinamento (consacrato nell'art. 5 Cost.). La conseguenza è che alla potestà legislativa regionale non si potrà imporre, in nessuna altra forma e con nessun altro strumento, il rispetto delle esigenze unitarie. In particolare, non potranno più essere fatti valere nei suoi confronti limiti come quello delle norme fondamentali delle leggi statali di riforma economico-sociale e quello dei principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali, appunto, nel sistema precedente erano posti a presidio delle esigenze unitarie. Per la stessa ragione, è da ritenere che a seguito della riforma siano stati eliminati anche i limiti di merito (in particolare l'interesse nazionale), dei quali — oltretutto — non è rimasta alcuna traccia nemmeno nella disposizione relativa ai controlli sulle leggi regionali (cfr. il nuovo testo dell'art. 127 Cost.). Si tratta di un rilevante progresso per l'autonomia regionale, specie se si tiene presente che l'interesse nazionale, come si è sottolineato

Nuova ripartizione della funzione legislativa tra Stato e regioni

in precedenza, è stato spesso utilizzato dalla Corte Costituzionale come presupposto giustificativo di leggi statali limitative della competenza regionale, finendo per circoscriverla pesantemente. Infine, la stessa conclusione vale per il potere statale di indirizzo e coordinamento, fin dall'origine concepito – in stretto collegamento con l'interesse nazionale – come strumento di tutela di interessi unitari non frazionabili.

L'art. 117 Cost., tuttavia, non ha soltanto fortemente inciso sul riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni, ma anche sul riparto delle competenze regolamentari.

Al riguardo, l'art. 117, comma 6, Cost. ha limitato l'ambito di esercizio del potere regolamentare governativo, relativamente alle sole materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre nelle materie soggette alla competenza concorrente o residuale delle regioni tale potestà è esercitabile solo dalle regioni.

Si è in questo modo inteso dare effettività al decentramento affermato in via di principio, ponendo fine a quei fenomeni verificatisi sotto la vigenza della normativa del Titolo V ante legge n. 3 del 2001, in forza dei quali l'autorità statale, attraverso fonti secondarie o anche atti amministrativi, qualificati come atti di indirizzo e coordinamento, finiva per erodere fortemente i margini di autonomia legislativa regionale, che pur astrattamente era già riconosciuta dalla Costituzione a tali enti territoriali.

Se tendenzialmente, quindi, l'autonomia legislativa regionale dovrebbe essere limitata esclusivamente da leggi statali, deve, d'altro canto tenersi presente, che regolamenti statali emanati in materie di competenza esclusiva dello Stato che in qualche modo interferiscano con materie di competenza concorrente o residuale, potrebbero, in realtà, venire a limitare l'attività legislativa regionale.

In argomento, vanno tenute presente alcune pronunce della Corte Costituzionale, che, se accuratamente esaminate, non avallano – come ipotizzato da parte di una sia pur autorevole dottrina – uno scardinamento del nuovo riparto costituzionale.

Si deduce l'avallo suddetto, in particolare, dalla sentenza 10-26 luglio 2002, n. 407, che a sua volta richiama la sentenza 19-26 giugno 2002, n. 282, la quale ha affermato che “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come materie in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di

competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002)”. Tuttavia, la stessa Corte Costituzionale con le sentenze 12-20 luglio 1995, n. 333 e 23 ottobre-7 novembre 1995, n. 482 e, quindi, prima della riforma del 2001, aveva già affermato che era precluso ai regolamenti governativi adottati in delegificazione disciplinare materie di competenza regionale. Tale orientamento è stato ribadito con la sentenza 23 settembre-1° ottobre 2003, n. 302, nel senso che lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti che non siano tra loro in rapporto di gerarchia: l'esame congiunto dei principi stabiliti nelle citate sentenze sembrano, pertanto, rassicurare l'infondatezza della tesi prospettata in dottrina circa un avallo della Corte Costituzionale ad una interpretazione del nuovo art. 117 sblanciata a favore dello Stato. L'aver ribadito i limiti che i regolamenti governativi statali incontrano, alla luce dell'art. 117, comma 6, Cost., conferma come il regolamento non debba in alcun modo incidere sull'autonomia regionale, salvo puntualizzare che, a monte, da parte dei soggetti istituzionali, occorre avere sempre ben presente il principio di leale collaborazione, soprattutto, in questa prima fase di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Si è posto il problema della possibilità dell'intervento da parte dello Stato con lo strumento del regolamento governativo nelle materie di competenza regionale in adempimento di un obbligo di recepimento di direttive comunitarie disatteso da parte delle regioni.

Sul problema si è pronunciata l'adunanza generale del Consiglio di Stato (parere n. 2 del 2002), la quale ha risposto positivamente al quesito, definendo i limiti dell'esercizio di tale potestà sostitutiva.

Premesso che il fondamento del potere sostitutivo trova una previsione espressa nell'art. 117, comma 5, Cost., si precisa che le norme introdotte dallo Stato in via sostitutiva, in ottemperanza ad un obbligo comunitario, devono: 1) necessariamente riguardare l'ambito territoriale delle regioni inadempienti; 2) essere “cedevoli, divengano cioè inapplicabili, qualora le regioni o le province esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva, nel territorio di tali regioni o province”; 3) contenere espressamente la clausola di cedevolezza; 4) se emanate anteriormente al verificarsi dell'inadempimento regionale, avranno effetto soltanto dalla scadenza dell'obbligo comuni-

*Recepimento
delle direttive
comunitarie
con regolamento
governativo
e inadempimento
regionale*

tario di attuazione della direttiva nei confronti delle sole regioni inadempienti.

Tuttavia, a garanzia, evidentemente, che sussista una effettiva necessità, l'intervento sostitutivo dello Stato può essere esercitato soltanto una volta sentita la Conferenza Stato-regioni.

In giurisprudenza si sono posti alcuni problemi di compatibilità dell'esercizio del potere regolamentare con le norme introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Potestà regolamentare esercitata e sopravvenienza delle nuove disposizioni del Titolo V

I giudici costituzionali, infatti, si sono trovati di fronte al problema della permanenza in vigore o meno di norme regolamentari statali emanate anteriormente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione. In particolare, con la sentenza 10-23 luglio 2002, n. 376, la Corte Costituzionale ha stabilito che, per il principio di continuità, restano in vigore le norme preesistenti, emanate in conformità al passato quadro costituzionale fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema. Ove venissero poste in essere nuove manifestazioni di potestà regolamentare statale in materie ora attribuite alle regioni, ovviamente queste ultime potrebbero esperire gli strumenti processuali previsti dall'ordinamento per censurare l'illegittimità dell'esercizio del potere regolamentare statale.

Potestà regolamentare solo autorizzata e sopravvenienza delle nuove norme del Titolo V

È stato sottoposto in più di una occasione al vaglio dell'adunanza generale del Consiglio di Stato il problema del permanere del potere regolamentare statale autorizzato ma non ancora esercitato, sotto il profilo della possibilità o meno di emanare nuovi regolamenti statali e sotto il profilo di modificare regolamenti già varati, ove riguardino materie attribuite alle regioni nel nuovo assetto determinato dal nuovo Titolo V della Costituzione. Al riguardo, l'orientamento del Consiglio di Stato, in sede consultiva, è stato in senso negativo. Si è partiti dal presupposto, infatti, che il nuovo art. 117 Cost. è norma immediatamente precettiva sulla competenza, che in via immediata fa venire meno l'esercizio del potere regolamentare dello Stato, anche se la legge che tale potere ha previsto sia anteriore al nuovo testo costituzionale (Cons. Stato, ad. gen., 17 ottobre 2002, n. 5). In buona sostanza, quindi, non solo lo Stato non può emanare nuovi regolamenti, ma non può neppure modificare i regolamenti governativi già in vigore, salvo ovviamente l'intervento normativo delle regioni. Non è mancato chi in dottrina ha ritenuto contraddittorie le soluzioni prospettate dalla Corte Costituzionale e Consiglio di Stato. Tuttavia, tale in-

compatibilità appare infondata. La contraddittorietà scompare ove si consideri che il problema del legittimo esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato è stato esaminato da due angolature temporali esattamente speculari: la Corte Costituzionale ha preso in esame norme regolamenti preesistenti alla riforma del 2001, il Consiglio di Stato norme regolamentari da emanare in base ad una competenza ormai non più esistente. L'assenza di norme transitorie nella legge costituzionale n. 3 del 2001 fa correttamente ritenere che le disposizioni nuove del Titolo V siano immediatamente applicabili, di guisa che la soluzione al quesito posto al Consiglio di Stato non poteva che essere quella sopra esposta.

Il federalismo fiscale e l'autonomia tributaria regionale. Situazione anteriore alla legge cost. n. 3 del 2001

La riforma tributaria dell'inizio degli anni '70 ha previsto un sistema fortemente accentrato, nel quale il finanziamento degli enti locali era connotato principalmente da trasferimenti da parte dello Stato. Tale sistema è rimasto in piedi fino all'inizio degli anni '90, quando è stata introdotta: 1) l'Ici (destinata totalmente al comune) in sostituzione dell'Ilor sugli immobili; 2) l'Iciap; 3) sono stati devoluti alle regioni i contributi sanitari; 4) è stata data la possibilità di introdurre addizionali fiscali su alcuni consumi energetici come l'elettricità e la benzina; 5) è stata prevista l'attribuzione alle regioni di una parte delle entrate derivanti dalla tassazione degli autoveicoli. Nella seconda metà degli anni '90 è stata introdotta l'Irap, la quale ha sostituito preesistenti entrate fiscali (contributi sanitari, Iciap, ecc.) e una addizionale sull'Irpef. È stata, altresì, prevista la compartecipazione all'Irpef (sia a livello regionale sia a livello comunale) e all'Iva (a livello solo regionale).

In via incidentale, giova fare alcune puntualizzazioni circa la natura di alcuni tributi.

Con particolare riguardo all'Irap (e poi vedremo anche le tasse automobilistiche), la dottrina aveva parlato di "tributo proprio regionale", ai sensi del comma 3 dell'art. 119 Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Invece, la Corte Costituzionale (sent. n. 296 del 2003) ha stabilito che "la circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni è stato ordinario, destinatarie del

Natura giuridica dell'Irap e delle tasse sugli aut

tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il trasferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale. Ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale dell'imposta non è diversa – come la stessa Avvocatura sembra erroneamente ritenere – oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lett. e); analoga posizione è stata espressa rispetto alle tasse automobilistiche (sentenza, 22-26 settembre 2003, n. 296 e sentenza, 2-15 ottobre 2003, n. 311).

Questa fase di impulso alla finanza locale (regionale e comunale), a costituzione invariata, ha trovato il suo culmine nel decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, il quale intendeva sostituire il meccanismo dei trasferimenti statali vincolati nella destinazione con il meccanismo della compartecipazione, al quale si è già fatto cenno (compartecipazione all'Iva addizionale Irpef, compartecipazione all'accisa sulle benzine). Tale decreto legislativo intendeva, altresì, potenziare l'autonomia tributaria degli enti territoriali in modo da garantire la certezza delle disponibilità finanziarie e l'adeguatezza delle stesse rispetto alle spese.

In realtà, tali intenti non hanno trovato particolare riscontro nella realtà, non solo sotto il profilo della determinazione dei fabbisogni, specie nel settore sanitario, ma anche per i ritardi con cui lo Stato ha erogato i finanziamenti destinati alle regioni.

Per quanto concerne il meccanismo peregrinativo, è stato previsto un fondo alimentato dalla compartecipazione all'Iva e gestito dallo Stato.

Il nuovo Titolo V ed il federalismo fiscale

Rispetto al quadro appena delineato, occorre soffermarsi ad esaminare le novità introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. La configurazione del federalismo fiscale dopo le mo-

difficili normative suddette passa, in primo luogo, attraverso la disamina della nuova formulazione dell'art. 119 Cost.

Quest'ultimo contiene un diverso riferimento all'autonomia tributaria delle regioni, considerato che, prima della legge costituzionale n. 3 del 2001, tale articolo recava l'inciso "alle regioni sono attribuiti", mentre nella versione vigente si prevedeva "Le regioni stabiliscono": sembrerebbe, pertanto, potersi desumere che a favore delle regioni stesse è riconosciuta la possibilità di introdurre, indipendentemente da una legge statale istitutiva, nuovi tributi. Tale assunto risulta rafforzato ove si consideri l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., il quale riserva alla legislazione esclusiva statale la materia "sistema tributario e contabile dello Stato" e il comma 3 del medesimo art. 117, il quale attribuisce alla competenza concorrente la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Si evince dal combinato disposto delle suddette norme che la competenza esclusiva dello Stato riguarda il sistema tributario dello Stato stesso ed i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario. Unitamente alla disposizione di cui al comma 4 dell'art. 117, in base alla quale "spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", sembra rafforzata la tesi sopra enunciata e cioè che è riconosciuta alle regioni la possibilità di istituire nuovi tributi. In buona sostanza, la riforma del 2001 designa un sistema tributario a cerchi concentrici, ognuno dei quali individua un livello di governo, rispetto al quale lo Stato svolge un ruolo di coordinamento.

Tuttavia, tale iter argomentativo non autorizza a ritenere che tutti gli enti locali possano introdurre nuovi tributi, sebbene il comma 2 dell'art. 119 Cost., pone tutti sullo stesso piano: "i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome": infatti, soltanto i soggetti titolari di potestà legislativa hanno l'idoneità ad introdurre nell'ordinamento giuridico norme impositive. Ne deriva che la legittimazione ad esercitare un autonomo potere di istituire tributi va ricavata – come già detto – dall'art. 117, comma 2, lett. e) e dal comma 4 del medesimo articolo.

In conclusione, il finanziamento delle autonomie territoriali, una volta che il sistema sarà a regime, avverrà:

– attraverso tributi istituiti con legge statale;

*Autonomia
tributaria
regionale*

– attraverso l'esercizio della potestà legislativa regionale, tenuto conto dei principi del coordinamento statale.

Si è detto che questo sarà il sistema una volta a regime. Il punto, infatti, è che ora siamo in una fase – se così si può dire – ibrida, che necessita ancora di un completamento a livello normativo. La stessa Corte Costituzionale infatti, ha fatto presente (sentenza, 17-23 dicembre 2003, n. 370) l'urgenza del completamento del sistema ("appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. 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"), nonché la necessità (sent. n. 37 del 2004) di una disciplina transitoria che consenta un equilibrio passaggio dal vecchio al nuovo sistema ("una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte 'derivata', cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema").

Meccanismo perequativo

Importanti cambiamenti si sono avuti, infine, sotto il profilo del meccanismo perequativo. La versione abrogata faceva riferimento al criterio dei "bisogni" ("alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie all'esercizio delle loro funzioni normali"), laddove oggi si ha riguardo alla "capacità fiscale" ("la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante"). Sotto la vigenza del precedente sistema la legge n. 281 del 1970 aveva previsto che le quote dei tributi erariali affluissero a un fondo nazionale che veniva ripartito per 6/10 in base alla popolazione, per 3/10 in base al tasso di disoccupazione, per 1/10 in base alla superficie. Il d.lgs. n. 56 del 2000 ha da ultimo disposto una formula di perequazione che assegna un peso pari al 60% alla perequazione delle capacità fiscali e un peso del 40% all'indicatore dei bisogni sanitari, con attuazione tramite la compartecipazione all'Iva, che alimenta il fondo perequativo. Il nuovo testo costituzionale, invece, fa esclusivamente riferimento alle differenze di capacità fiscale.

Meritano una certa attenzione i commi 4 e 5 dell'art. 119, Cost., concernenti il rapporto tra risorse e funzioni.

Dalla lettura combinata delle citate disposizioni si evince che "l'esercizio normale" delle funzioni è finanziato con i tributi propri, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e le quote del fondo perequativo, le quali – come già detto – sono senza vincolo di destinazione. Su di un diverso piano si pongono gli obiettivi di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost., finanziati attraverso risorse aggiuntive e interventi speciali.

Il modello introdotto dalla legge costituzionale di riforma del Titolo V demanda a una legge statale la determinazione dei principi fondamentali e a una legge regionale il coordinamento del sistema tributario della Repubblica, di guisa che venga fatta una adeguata ponderazione delle esigenze territoriali locali. In buona sostanza, l'attività di coordinamento del sistema tributario va completata da parte delle regioni, tenendo conto dei bisogni degli enti locali.

Ad oggi la legge statale che determini i suddetti principi non è stata ancora emanata. Al fine di giungere a sottoporre al Parlamento un disegno di legge al riguardo, l'art. 3, comma 1, lett. b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003) ha istituito l'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, organismo soprappreso dall'art. 1, comma 477, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) e sostituito dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica.

L'Alta Commissione, nell'intento di fornire un primo supporto per definire i principi fondamentali di cui sopra, ha preliminarmente osservato che essi dovrebbero esprimere e, quindi, garantire le esigenze riconducibili "al rispetto dei valori di ordine costituzionale inerenti alla disciplina tributaria ed ai soggetti istituzionali coinvolti, agli impegni finanziari di rango internazionale e sovranazionale, alla sana e corretta gestione delle finanze pubbliche, alla tutela del contribuente, ovvero, più in generale, alla predisposizione di meccanismi atti ad assicurare l'omogeneo atteggiarsi dell'intero sistema tributario rispetto alla distribuzione delle risorse ed allo svolgersi dei processi economici nel Paese". Tali principi dovrebbero, altresì, essere sufficientemente elastici "affinché, nella determinazione dei molteplici contenuti del sistema tributario nei suoi distinti livelli ordinamentali, si possano adottare le scelte di natura impositiva di volta in volta coerenti con l'indirizzo po-

*Rapporto
tra risorse
finanziarie
e funzioni
attribuite
dall'ordinamento*

*Principi
fondamentali
di
coordinamento
della finanza
pubblica*

litico perseguito". Tanto premesso, i principi di cui si discute dovrebbero - ad avviso dell'Alta Commissione - essere rivolti a garantire: a) una definizione dell'assetto di competenze, laddove il processo di attuazione della Costituzione coinvolge la discrezionalità dei legislatori statale e regionali, capace di garantire l'equilibrio economico e finanziario complessivo del Paese e la sostenibilità della finanza pubblica; b) la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate; c) il principio di responsabilità (implicito invero in quello di correttezza e di spesa; e) il concorso di tutte le pubbliche amministrazioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica posti dalla disciplina comunitaria in materia di condizioni di bilancio degli Stati membri, mediante la progressiva riduzione del finanziamento delle spese in disavanzo e dell'ammontare del proprio debito, in conformità alle previsioni del Patto di stabilità interno; f) l'adozione, da parte di tutti i livelli di governo, di sistemi contabili uniformi che consentano di rilevare con sufficiente grado di affidabilità gli andamenti generali della finanza pubblica; g) il potere di regioni, città metropolitane, province e comuni di indebitarsi soltanto per spese d'investimento; h) la limitazione dei trasferimenti di risorse a destinazione vincolata; i) la limitazione dei trattamenti fiscali agevolativi; j) la sufficienza delle risorse finanziarie ai fini dell'esercizio delle competenze attribuite a regioni ed enti locali; k) l'obbligo per le regioni di garantire l'autonomia e l'equilibrio finanziario degli enti locali, nell'esercizio delle proprie competenze legislative; l) la razionalità e la coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso; m) la semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti a carico dei contribuenti; n) la contenenza e la responsabilità nell'imposizione di tributi propri; o) l'omogeneità dei tributi regionali e locali; p) l'omogeneità tra loro dei tributi che le diverse regioni potranno distintamente disciplinare nello svolgimento della loro potestà legislativa; q) l'impegno di tutti i livelli di governo a rispettare il principio di sussidiarietà fiscale; r) il divieto di doppia imposizione sulla medesima fattispecie imponibile; s) la lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo; t) i principi di territorialità, neutralità dell'imposizione e divieto di esportazione delle imposte.



Comporre il Puzzle

Il progetto federalista per rilanciare il Paese

Viareggio, 7 e 8 ottobre 2008

Relazione introduttiva di Oriano Giovanelli Presidente nazionale Legautonomie

Buon giorno a tutti e grazie di essere qui, grazie al sindaco di Viareggio che ci ospita con la consueta cordialità e auguri di buon lavoro per la sua recente elezione, alla Provincia di Lucca e alla Regione Toscana. Grazie al vicepresidente del Senato, sen. Vannino Chiti, che interverrà domani mattina.

Un grande grazie a Legautonomie Toscana e al suo presidente Barducci per il prezioso lavoro che hanno fatto per la riuscita di questo evento e per quanto fanno per le autonomie toscane; e parimenti grazie a tutta la piccola grande squadra di Legautonomie nazionale, e al direttore Loreto Del Cimmuto.

Grazie davvero al ministro Calderoli, grazie all'on. Paolo Fontanelli responsabile degli enti locali per il PD, al sindaco di Ancona Fabio Sturani qui anche in rappresentanza del presidente nazionale dell'ANCI Leonardo Domenici, grazie al sottosegretario Davico che concluderà la sessione pomeridiana dedicata alla Carta delle Autonomie e alla senatrice Mariangela Bastico ministro ombra del PD, grazie ai rappresentanti dell'UPI e un cameratesco grazie ad Enrico Borghi presidente dell'UNCCEM, con il quale abbiamo cominciato un viaggio importante della cui serietà e lungimiranza speriamo si rendano conto anche i presidenti delle altre associazioni delle autonomie.

Grazie ai componenti dell'ufficio di presidenza di Legautonomie e a tutti gli altri relatori e amici, al presidente di Ancrel, al presidente di Andigel, a Forum PA che ci seguono con affetto, e noi loro.

E ancora grazie a tutti i giornalisti per la loro attenzione.

Grazie a tutti quelli che ho dimenticato di citare a quelli che avrebbero voluto essere qui ma non hanno potuto. Grazie a tutti quelli che con il loro lavoro fanno del sistema delle autonomie locali e delle regioni una parte seria, vitale, dinamica di questo nostro paese. Di tutti loro l'Italia ha grande bisogno.

E' un momento molto delicato e difficile per tutto il sistema delle regioni e delle autonomie locali. Gli amministratori toccano quotidianamente con mano il malessere che stanno vivendo le persone, le famiglie, le imprese.

Avvertono allarmati il degrado anche civile che ha portato il Presidente della Repubblica e il Papa a lanciare l'allarme intolleranza e lo stesso Presidente della Camera ad evocare il pericolo di un ritorno del razzismo.

Allarme al quale aggiungiamo il nostro unitamente all'impegno al quale chiamiamo tutti i sindaci, i consigli comunali, i presidenti e i consigli provinciali, ad una forte azione di contrasto verso questi fenomeni.

Basta giocare con il fuoco!

Basta strumentalizzazioni sugli immigrati!

Basta ad azioni che fomentano l'odio o la giustizia fai da te!

Basta trasformare le nostre città, i nostri comuni grandi e piccoli in luoghi dove si giocano partite politiche dissennate, fondate sulla paura dell'altro del diverso da noi!

Gli amministratori sentono le difficoltà delle famiglie alle prese con salari, stipendi e pensioni del tutto insufficienti e conseguentemente il crescere di una domanda di protezione, di servizi, di assistenza, per quella insicurezza che è diventata compagna di vita per tanti, troppi. E fanno i conti con l'amarezza di sapere di non poter corrispondere a quella domanda come vorrebbero e come saprebbero fare.

Vedono con i loro occhi gli effetti di una situazione di stagnazione economica unita ad una ripresa dell'inflazione; nel numero di lavoratori in cassa integrazione o in mobilità, nel numero di piccole aziende in affanno e che esposte finanziariamente accusano il colpo degli alti tassi d'interesse, della crisi finanziaria internazionale, del costo dell'energia, delle tariffe. Quante piccole "Alitalia" si verificano nei nostri territori senza che ciò conquisti l'attenzione dei media, senza che vi siano strumenti per sostenere l'impresa, tutelare i lavoratori!

Per questo gli amministratori locali sono stanchi. Stanchi che si continui da parte del Governo centrale e del Parlamento a scaricare su di loro le contraddizioni invece di essere considerati una forza fondamentale su cui far leva per affrontare le difficoltà del paese.

Stanchi che sulla loro pelle si facciano spot pubblicitari come il taglio dell'ICI sulla prima casa con il bel risultato di dover dire no a chi ha un bisogno da soddisfare e vedere magari uno come me, un deputato, o il proprietario di un super attico nel centro di Roma, esentato dal dare al proprio comune l'unico contributo economico che era chiamato a dare e per il quale riceveva molto di più di quello che pagava.

O di vedere sbandierata, come una grande azione solidale, la "social card" salvo poi registrare che il fondo unico per le politiche sociali viene tagliato di 300 milioni di euro; e sono soldi che servono per assistere portatori di handicap, fare assistenza domiciliare, asili nido ecc.

Stanchi di vedersi fatti bersaglio della campagna sui costi della politica come se per le sole responsabilità personali un sindaco non si guadagnasse l'indennità che percepisce rispetto ad un consigliere regionale, a un parlamentare.

Stanchi di dover prendere atto che si discute e si decide sulla loro pelle spesso da parte di persone che non conoscono la realtà, che pensano che si possano sistemare le situazioni difficili con provvedimenti che fanno riferimento a numeri, a medie astratte, come se fosse la stessa cosa spendere 100 e dare 90 in servizi all'infanzia, agli anziani o spendere 100 e dare 10 in servizi, senza distinguere ciò che va tagliato da ciò che va incentivato, quello che incide sui privilegi da quello che finisce per colpire la vita dei cittadini.

Stanchi cioè di quel muro sempre più alto di incomunicabilità che c'è fra i diversi livelli istituzionali per il quale si è creato un mondo fatto di amministratori, dirigenti, dipendenti, esperti, innovatori, ricercatori, che si sforzano di ragionare di politiche locali, di welfare locale, di sviluppo locale, di distretti, di competitività dei territori, di piattaforme territoriali, di rapporto fra università e sviluppo, di turismo, di casa, di sicurezza, di riorganizzazione dei servizi, di innovazione tecnologica, di unioni fra comuni, di formazione, di creazione d'impresе.

Un mondo cioè dove assieme a tanti limiti e difetti anche gravi ci sono potenzialità, creatività, impegno quotidiano. E c'è un altro mondo che s'inventa la campagna sui fannulloni, il blocco delle assunzioni, o la crociata contro le comunità montane o quella a corrente alternata contro le province, un segretario comunale ogni 20000 abitanti e così via.

Una incomunicabilità sulle priorità, sulle strategie, sulle modalità di portarle avanti.

Una incomunicabilità fra classi dirigenti depositarie di responsabilità istituzionali, primarie per il futuro dell'Italia, che stiamo pagando caro e che il Paese non si può più permettere.

Sono convinto che questa situazione pesi molto anche su quel senso di confusione, di incertezza che la gente avverte perfettamente proprio mentre avrebbe bisogno di percepire un impegno comune, un convergenza di indirizzi e azioni, un giuoco di squadra insomma. E non è per nulla un caso che la reazione sia quella che chiamiamo troppo sbrigativamente antipolitica, ma che sarebbe meglio chiamare fuga da questa politica.

La causa principale di questa situazione sta in un processo di riforma costituzionale e istituzionale interrotto: non siamo più da anni il Paese formalmente centralista (ministeri e municipi), che nonostante l'art. 5 della Costituzione eravamo prima delle riforme degli anni '90 e della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione; ma non siamo ancora nemmeno il Paese istituzionalmente disegnato dalla Costituzione riformata. Il Paese della equiordinazione fra i diversi livelli istituzionali, dove l'accento dal singolo ente dovrebbe passare al sistema, dove dalle competenze gestite a caduta dall'alto verso il basso si dovrebbe passare all'integrazione delle funzioni e delle politiche.

Il processo si è bloccato e siamo dentro ad una situazione dissociata: un centralismo di fatto cui non corrisponde più, diciamo così, un centralismo di diritto; ovvero un sistema che fa perno sul sistema delle regioni e delle autonomie cui però manca voce in capitolo sulle risorse e cui mancano sedi efficaci di concertazione nazionale.

Anche chi si interroga sulla crisi del Parlamento e sullo strapotere dell'esecutivo dovrebbe riflettere di più su questo punto.

E' sotto gli occhi di tutti non è bastata la drastica riduzione del numero dei gruppi parlamentari per ridare centralità al Parlamento.

La funzione legislativa si è spostata verso l'Europa e verso le Regioni. Il Parlamento ciò nonostante è rimasto identico nella sua composizione e nelle sue modalità operative e non ha alcun vero raccordo con il sistema delle regioni e delle autonomie. Così ha buon giuoco l'esecutivo nel portare avanti le azioni di governo nazionale con il solo controllo dei cordoni della borsa che legittima con quel simulacro di concertazione che spesso sono le conferenze Stato/Regioni o Unificata.

E' quella che mi permetto di chiamare da qualche tempo "dittatura della Ragioneria Generale dello Stato". Una situazione tra il politico e il tecnocratico del tutto anomala che unisce Parlamento nazionale e sistema delle regioni e delle autonomie ad un comune destino di marginalità.

La prova più emblematica di questa situazione è stata la manovra di luglio fatta per decreto, che ha svuotato la sessione di bilancio e quindi il potere del Parlamento e contemporaneamente ha annichilito le velleità di incidere sulle scelte da parte di comuni, province e regioni. La vicenda della sanità, il sostanziale annullamento del patto che le regioni avevano costruito con il governo precedente, la prospettiva di un ammanco di 7 miliardi di euro per la sanità pubblica nel prossimo triennio è forse l'aspetto più macroscopico di quello che voglio dire.

Avevamo salutato positivamente i propositi annunciati ad apertura di questa legislatura: una legislatura costituente, si disse, che non buttasse alle ortiche il lavoro svolto nei due anni precedenti ma riprendendo quell'importante tessitura di dialogo messa in atto dal ministro Chiti e poi dall'on Violante, che puntasse a riprendere il percorso riformatore per portarlo a conclusione.

Questi fatti concreti smentiscono pesantemente le nostre e altrui aspettative.

Noi continuiamo a credere che ciò sia necessario, che quella volontà costituente sia da riprendere, che bisogna fare ognuno la sua parte perché ciò avvenga e che si misurino i fatti e le scelte rispetto ai passi avanti da fare in questo percorso.

Anzi guardando alla crisi economica e sociale che stiamo attraversando e temendone l'acutizzarsi riteniamo che c'è un motivo di ulteriore urgenza per puntare su questo spirito costituente.

In questo contesto va da sé che per noi il 3 ottobre scorso è stata una buona giornata e ancor di più lo sarà il giorno in cui il Parlamento, ci auguriamo con una amplissima maggioranza, licenzierà il disegno di legge per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione messo in pista appunto il 3 ottobre

dal Governo dopo un lungo confronto con le regioni, i comuni, le province sfociato in un parere favorevole della Conferenza Unificata.

Nel merito diremo, e come sentirete le critiche non mancheranno, lo sforzo emendativo sarà notevole e noi daremo il nostro contributo, però il processo riformatore si rimette in moto e con esso dovranno riprendere vigore altri aspetti che concorrono allo stesso quadro d'insieme: la Carta delle Autonomie che necessariamente dovrà essere approvata in parallelo con il federalismo fiscale; la riforma del bicameralismo, la riduzione del numero dei parlamentari, la nascita del Senato federale, la revisione parziale dell'art.117 della Costituzione riportando alcune politiche sotto la legislazione esclusiva dello Stato, la riforma delle Conferenze.

Vogliamo che siano date importanti come lo furono quelle che segnarono il "federalismo a Costituzione invariata" delle cosiddette "leggi Bassanini"; come bello fu il 7 ottobre del 2001 quando il referendum confermò la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione o il giorno in cui nel 2006 un altro referendum bocciò la "riforma della riforma", la cosiddetta "devolution".

Sono anni e anni, decisamente troppi anni, dalla Bicamerale D'Alema e ancor prima che con un atteggiamento autenticamente riformista noi di Legaautonomie, certo non da soli, cerchiamo di dare un nostro contributo, passo passo, proprio come si trattasse di comporre un puzzle, affinché si costruisca una riforma vera del modo di essere della nostra Repubblica; senza farci condizionare dalla tattica politica, dalle situazioni contingenti, dalla demagogia dei facili entusiasmi e dalle paure costruite ad arte da chi, a sinistra come a destra, in verità quella riforma l'ha solo assecondata per tattica politica per stare a favore di vento ma non ha mai smesso di lavorare per tornare al vecchio centralismo, tornare indietro.

Abbiamo guardato in faccia le proposte per quello che erano, analizzandole con un criterio coerente: completare la riforma, uscire dal guado, dare al Paese un sistema istituzionale, di articolazione delle funzioni e dei poteri coerente, ispirato ai valori dell'unità nazionale, della solidarietà, dell'autonomia, della responsabilità, della prossimità ai cittadini, ai territori, agli attori sociali e imprenditoriali.

Fu giusto, non abbiamo mai fatto professione di pentimento per questo, approvare la riforma del Titolo V perché era il frutto condiviso di un lavoro fatto assieme, maggioranza e opposizione, con il consenso dei comuni, delle province e delle regioni. Sarebbe stato un delitto buttare tutto alle ortiche nella logica strumentale delle diatribe fra i partiti.

Fu giusto battersi contro la "riforma della riforma" non perché in parte i contenuti non fossero condivisibili, anzi si vedrà che nei prossimi mesi alcuni di essi verranno ripresi io credo unitariamente dal Parlamento, ma perché ci allontanavano, come poi effettivamente avvenne fra 2001 e 2006 (cinque lunghi anni buttati al vento), dalla priorità di attuare il Titolo V della Costituzione così com'è, rifuggendo da quella logica nefasta che condiziona la politica di questo Paese per la quale bisogna sempre ricominciare tutto da capo e una volta fatta una riforma invece di attuarla si comincia subito a discutere su come cambiarla.

Ed è stato giusto lo scorso anno quando già si sentiva che la maggioranza di Governo aveva il fiato grosso chiedere una stabilità della legislatura non solo per approvare una nuova legge elettorale ma per concludere l'iter del disegno di legge delega sul federalismo fiscale e sulla nuova carta delle autonomie che il Governo Prodi aveva predisposto. Non perché, sia chiaro, ci sentivamo paghi e tranquilli sui contenuti di quei provvedimenti ma perché il sistema delle regioni e delle autonomie non poteva sopportare un'altra legislatura a vuoto, con un centralismo che legge finanziaria su legge finanziaria da sette anni si è rifatto sotto erodendo spazi di autonomia, smontando cioè nei fatti quello che a parole si continuava ad asserire come necessità per il paese: fare il federalismo, attuare la Costituzione.

Così si spiega anche la durezza con la quale abbiamo contrastato, purtroppo quasi in splendida solitudine, la scelta di manomettere l'ICI, operazione avviata, dal Governo Prodi e completata in sfregio ad ogni rispetto degli spazi di autonomia tributaria dei comuni e di equità sociale da questo Governo con in più l'aggravante del blocco delle addizionali Irpef.

Non era e non è solo una questione di soldi.

Lo capiva anche un bambino che toccando quell'imposta si violava uno dei pochi capi saldi su cui si fondava il principio di autonomia tributaria per i Comuni e, sui principi, l'abbiamo detto e scritto, è delicato calare la guardia perché si sa come si comincia ma non si sa come si finisce.

Oggi molti che sottovalutarono, o non ebbero il coraggio di opporsi a quella scelta del 2007, riconoscono in tutta la sua gravità il varco che si è aperto nei conti dei comuni, nella loro autonomia di organizzazione delle risorse, nella disponibilità effettiva delle risorse stesse, e sono lì a rincorrere cercando di far rientrare nel tubetto il dentifricio che è stato fatto irresponsabilmente uscire.

Non è per niente un bello spettacolo vedere i comuni costretti a rincorrere il Governo affinché gli riconosca fondi che erano loro per poter chiudere i bilanci consuntivi.

E parliamo di federalismo!

Allora un'avvertenza chiara:

Il Governo stia attento, se pensa di far calare il dibattito sul federalismo fiscale come fosse un tappeto capace di occultare la realtà pesantissima in cui si trovano ad operare i comuni, le province e le regioni, si sbaglia di grosso.

La scorsa settimana 450 sindaci del Veneto sono scesi a Roma per dire che loro non ci stanno, che mancano i soldi dell'ICI e non ci sono proposte alternative serie e immediate, che il patto di stabilità non gli consente di fare investimenti, che ritengono un insulto, che in questo clima si trovino cinquecentomilioni di euro per Roma e centoquarantamilioni per rabberciare la situazione del Comune di Catania.

Non è difficile prevedere che senza una svolta nell'attenzione sulle questioni concrete poste dal sistema delle autonomie locali iniziative di quel genere si moltiplicheranno e si salderanno con la protesta sociale, che altri aspetti della manovra economica che il Governo ha messo in moto; penso ai salari, alle pensioni e alla scuola.

Altro che clima costituente se il Governo non si farà carico delle giuste aspettative del sistema delle regioni e delle autonomie, lo stesso dibattito sul federalismo fiscale passerà del tutto in secondo piano e non permetteremo che si risolva in una presa in giro, o se si vuole in una bandierina da agitare per le prossime elezioni amministrative, salvo poi scivolare nel nulla.

Quei 24 mesi per esercitare la delega sono un'enormità ingiustificata. Il PD nel suo documento parla di 4 mesi, le regioni - se non erro - di 12 mesi e sono già tanti.

Il Governo dia subito la sua disponibilità a correggere quella scadenza temporale, perché a pensar male si fa peccato, ma spesso ci si azzecca e 24 mesi sono proprio il tempo necessario ad andare oltre le elezioni amministrative del 2009 e le regionali del 2010.

Seconda avvertenza al Governo.

Noi vogliamo arrivare vivi all'appuntamento con il federalismo fiscale, e le cose così davvero non vanno.

Il sistema delle regioni e delle autonomie locali non può assolutamente permettersi che la sessione di bilancio si riduca in quel nulla che è la legge finanziaria varata dal Governo.

- Chiediamo certezza sulla restituzione del mancato gettito ICI frutto della scelta di esonerare l'abitazione principale dal pagamento. Si tratta di una richiesta che il Governo sa essere già al ribasso e comunque non equa nei confronti dei comuni. Infatti la semplice restituzione del mancato gettito sconta il fatto che l'ICI, pur nella sua rigidità, aveva una dinamica che portava il gettito stesso ad aumentare di anno in anno di circa il 3%. Risorse che non entreranno più. Inoltre il Governo sa che la sua scelta di fatto ha favorito i comuni che avevano un'aliquota alta sulla abitazione principale rispetto a quelli che (anche lo scorso anno furono molti), preferirono agire sulla addizionale IRPEF ritenendola più equa e lasciarono invariata o abbassarono l'aliquota sulla abitazione principale.
- Chiediamo il rispetto del patto assunto con i comuni dal Governo Prodi, relativamente alla compensazione del minor gettito ICI, effettivamente accertato relativo al riclassamento

degli immobili rurali, a fronte del quale il Governo Prodi aveva effettuato un taglio di 690 milioni di euro.

- Chiediamo il rispetto dell'impegno assunto dal Governo Prodi con i comuni, relativamente all'accertamento degli effettivi risparmi fatti dai comuni in seguito ai così detti tagli ai costi della politica che furono irrealisticamente quantificati in circa 300 milioni di euro, a fronte di una stima Anci di appena 4 milioni di euro.
- Chiediamo che sia il Governo centrale a farsi carico del minor gettito per i comuni dovuto alla esenzione ICI per gli immobili legati alla produzione da parte delle cooperative agricole. Scelta fatta con legge nazionale.
- Chiediamo lo sblocco dell'addizionale IRPEF
- Chiediamo che venga reintegrato il fondo per le politiche sociali dei 300 milioni tagliati per finanziare la social card.
- Chiediamo che venga ritoccato il patto di stabilità per facilitare gli investimenti da parte di quei comuni e di quelle province che in virtù di virtuose azioni di bilancio sono in grado di sostenerli. E' davvero assurdo che in un Paese economicamente fermo si impedisca di investire a chi si è messo in condizione di farlo.
- Chiediamo che il Governo, assieme al rigore nei confronti di quelle regioni che hanno i conti della sanità fuori controllo, persegua seriamente la ricerca di un accordo sul finanziamento della sanità pubblica per il prossimo triennio. Non accetteremo mai un progressivo smantellamento della sanità pubblica portato avanti con il metodo dello strangolamento. Se il Governo ha un'altra idea della sanità nel nostro Paese lo dica chiaramente, si esponga, si prenda le proprie responsabilità. E questo vale anche per la scuola. Per quanto ci riguarda chiamiamo i comuni, in particolare quelli piccoli e quelli montani, ad una forte mobilitazione contro il taglio di 87 mila insegnanti e 40 mila dipendenti ATA. Non difendiamo la scuola così com'è ma non possiamo nemmeno pensare che la riforma della scuola si faccia con i tagli quando il mondo intero spinge ad innovare e a investire sulla formazione. I comuni approvino ordini del giorno (un odg tipo è pubblicato sul nostro sito), convochino assemblee, stiano dentro alla mobilitazione in parte già attivata.
- Chiediamo che venga istituita una unità di monitoraggio e di intervento per quei comuni finiti dentro al vortice della crisi finanziaria. Qui sì, onestamente, ci sarebbe un bel da fare per il ministro Brunetta se volesse andare a vedere la professionalità con cui si sono gestiti certi rapporti con le banche, altro che ridurre il permesso per il genitore, pubblico dipendente, che deve assistere il figlio disabile!

Ma soprattutto chiediamo un coinvolgimento del sistema delle regioni e delle autonomie alla definizione di un pacchetto di provvedimenti urgenti per rimettere in moto il Paese, la sua economia, per dare respiro al potere d'acquisto delle famiglie. Il Paese deve sentire che tutti i livelli istituzionali, tutte le classi dirigenti politiche, imprenditoriali, sindacali sono unitariamente impegnate nel creare le condizioni per la ripresa, per uscire prima possibile dalla stagnazione.

E veniamo al disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione: il federalismo fiscale.

1) Il ministro Calderoli sa bene che il percorso è appena cominciato e non sarà facile portarlo avanti. Come sanno bene le regioni, i comuni, le province che il federalismo fiscale non è una scampagnata nel paese del bengodi. Da anni uso questa espressione: il federalismo fiscale non è la moltiplicazione dei pani e dei pesci.

Passare dalla spesa storica ai costi standard, definire i livelli essenziali delle prestazioni nella sanità, nell'assistenza, nell'istruzione comporterà per regioni e autonomie il passare da un'azione rivendicativa ad una azione che guarda dentro alla spesa, alla sua qualità, all'organizzazione dei servizi; definire la capacità fiscale significherà misurarsi davvero con le differenze profonde che si sono consolidate in questo Paese e che uno Stato centralista non solo non è riuscito a colmare ma anzi con le sue politiche, per lo più assistenziali, ha finito per accentuare e toccherà al federalismo

dell'autonomia, della responsabilità e della solidarietà ricucire, cimentandosi con una idea di unità nazionale non meno forte del passato e certamente nelle intenzioni più efficace.

Ma il ministro Calderoli conosce bene anche le insidie politiche che gli possono venire non solo dallo schieramento che si oppone al suo governo ma dalla stessa maggioranza di cui egli fa parte.

Allora accetti un consiglio. Non si affidi solo alla forza dei numeri o al confronto con le rappresentanze delle autonomie, per altro indispensabile.

Punti con decisione sulla centralità del Parlamento, consenta a tutti quelli che davvero vogliono contribuire a fare questo passo, e io credo siano la maggioranza, di poterlo fare a prescindere dal gruppo parlamentare cui appartengono.

Creiamo le condizioni per una unità dei federalisti in Parlamento, noi ci stiamo!

In questo senso non bastano le soluzioni individuate nel disegno di legge delega che sostanzialmente rimanda tutto all'ordinario ruolo che le commissioni parlamentari svolgono sui disegni di legge delega, e rimanda il merito ad una sede di concertazione del Governo con comuni, province e regioni.

Secondo noi, secondo Legautonomie, il federalismo fiscale deve essere costruito con la partecipazione attiva del Parlamento e questo può avvenire ad esempio assegnando un ruolo esplicito alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali, integrata con i rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, senza nulla togliere alle competenze ordinarie delle Commissioni Bilancio e Finanze de Camera e Senato.

Se si vuole portare a casa un buon risultato il Parlamento deve avere un ruolo centrale, lì si deve maturare il confronto come del resto è sempre avvenuto di fronte a grandi riforme anche nel passato. E lo stesso Parlamento deve avere un canale di concertazione con le rappresentanze delle regioni e delle autonomie non delegando questo ruolo al solo Governo.

Tutto il processo si rafforzerà in virtù di questa scelta.

2) Non si può discutere seriamente di federalismo fiscale se non si chiariscono i limiti delle funzioni fondamentali assegnate ad ogni livello istituzionale. Insomma assieme al disegno di legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione il Parlamento e le rappresentanze di regioni e autonomie devono essere messe in grado di discutere i contenuti della nuova Carta delle Autonomie che deve prendere il posto del Testo Unico degli Enti Locali approvato prima della riforma del Titolo V della Costituzione. Di questo atto ad oggi non vi è traccia, mentre nella scorsa legislatura correttamente il Governo Prodi aveva presentato contemporaneamente i due disegni di legge delega. Il Partito Democratico ha predisposto una sua posizione su entrambe le questioni. Il Governo latita, speriamo che oggi pomeriggio il sottosegretario Davico possa dirci qualcosa di preciso.

Sulla Carta delle Autonomie si gioca una partita non da poco. Essa ha a che fare con la titolarità ai comuni di tutte le funzioni amministrative, quindi con l'applicazione di un reale principio di sussidiarietà, il che comporta di conseguenza una migliore definizione del ruolo delle province nelle politiche di area vasta e deve spingere ad una reale materializzazione del nuovo ruolo delle regioni che appunto devono abbandonare ogni velleità gestionale a vantaggio della loro funzione di legislazione e di programmazione.

Senza un perimetro ben definito in relazione alle funzioni è impossibile allocare le fonti di finanziamento delle stesse cioè fare una buona legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Con la Carta delle Autonomie oltre al principio di sussidiarietà dovranno essere anche meglio definiti i contorni dell'attuazione dei principi di differenziazione e adeguatezza. In sostanza si dovrà fare in modo che una funzione si esaurisca nel livello istituzionale in cui verrà incardinata e che i titolari di quella funzione siano adeguati a gestirla.

Questo comporta in particolare da parte dei comuni il rompere ogni indugio sull'obbligatorietà della aggregazione per esercitare effettivamente alcune funzioni loro attribuite.

Mi rendo conto che si tratta in linea di principio di un passaggio delicato. Per quanto ci riguarda già nell'esprimerci sul disegno di legge delega presentato dal Governo Prodi demmo il nostro assenso a questa scelta.

Superare la frammentazione gestionale non significa rinnegare le identità dei singoli comuni che non dimentichiamolo sono in stragrande maggioranza al di sotto dei 5000 abitanti.

Fu questa convinzione a spingerci a prendere posizione netta e dura contro l'abolizione pura e semplice delle comunità montane che sono una forma preesistente di aggregazione obbligatoria dei comuni.

Non aveva e non ha senso dire una cosa relativa alla lotta alla frammentazione gestionale e poi chiedere di abolire le comunità montane.

Il risultato è stato positivo, tante regioni hanno legiferato, si è messo in moto un processo di evoluzione delle comunità montane le quali oggi mantenendo la loro specificità possono approdare alla condivisione che fra il comune e la provincia ci deve essere una sola forma di aggregazione possibile.

A maggior ragione è oggi, ministro Calderoli, assurdo che con la scelta del taglio del 30% del fondo ordinario loro destinato le si condanni praticamente tutte al dissesto. Una scelta sciagurata che ci auguriamo di correggere nel dibattito sulla finanziaria per il 2009, come speriamo si tornino ad incentivare significativamente le Unioni dei Comuni sia da parte dello Stato che delle regioni.

Questo si chiama ragionare in una ottica di sistema, uscire dall'egoismo rappresentativo di spezzoni del sistema per considerarlo e promuoverlo nel suo insieme.

3) Non potremo mai dare il nostro assenso ad un disegno di legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione che non contenga un chiaro e dettagliato riferimento ai tributi propri assegnati ai comuni, alle province e alle regioni. Il federalismo fiscale non può essere risolto semplicemente con una compartecipazione dei diversi livelli istituzionali ai grandi tributi nazionali, alle imposte di scopo e ai fondi perequativi.

Il federalismo deve essere certezza delle fonti di entrata, autonomia e responsabilità degli organi di governo locale nell'attivarle e modularle.

La semplice compartecipazione ai grandi tributi nazionali è deresponsabilizzante, innescherà di nuovo un meccanismo puramente rivendicativo delle autonomie verso lo Stato centrale, tutto il contrario di quanto noi chiediamo.

Lo so che l'idea del ministro Calderoli, come emergeva dalla seconda bozza da lui elaborata, era diversa e che egli ha dovuto cedere alle preoccupazioni d'immagine del suo Presidente del Consiglio ma tant'è.

Il nostro parere è che ai comuni va attribuito un tributo proprio afferente agli immobili. Non lo si vuole chiamare ICI lo si chiami paperino, ma un tributo del genere è equo in un Paese dove si tassano e tanto solo i redditi da lavoro; è coerente con la funzione di governo del territorio che sta storicamente in capo ai comuni; è conseguente alla scelta che chiediamo venga confermata di attribuire ai comuni la gestione del catasto.

Rivendichiamo che da un decennio Legautonomie chiede che le diverse imposizioni sulla casa vengano semplificate in una imposta a vantaggio dei comuni, forse è giunto il tempo di attuare questa nostra intuizione tanto cara a Enrico Gualandi.

Alle province va attribuito un tributo proprio afferente all'imposizione su quanto concerne la mobilità.

Alle regioni va riconosciuto il tributo proprio che oggi si chiama IRAP e che noi non riteniamo debba essere smantellato.

4) Non abbiamo gran che da obiettare sulle modalità di attivazione e gestione dei fondi perequativi. Quello che ci preme è che venga eliminata ogni ambiguità residua contenuta nel testo che si tratta di perequazione verticale, cioè di una funzione esercitata dallo Stato. E' la Costituzione che lo dice.

Siamo invece d'accordo che si preveda ad eccezione che per le città metropolitane una funzione delle regioni nella gestione della perequazione verso i comuni. Riteniamo che questo serva a delineare quel nuovo ruolo delle regioni in rapporto alle province e ai comuni che noi auspichiamo. E' un aiuto cioè, dal nostro punto di vista, al definirsi di sistemi istituzionali regionali più coesi.

Ovviamente siamo consapevoli che è proprio sulla perequazione che si giocherà la partita più seria e delicata.

Siamo ovviamente interessati affinché la perequazione dei livelli essenziali delle prestazioni non siano l'anticamera di una riduzione delle prestazioni sanitarie, sociali e formative nel nostro Paese. Anzi proprio guardando le differenze che emergevano dalla lettura di certi dati pubblicati dal Sole 24 Ore lunedì scorso, riteniamo che il concetto di livelli essenziali delle prestazioni vada ampliato al diritto alla mobilità e all'accesso ad alcuni servizi culturali fondamentali.

Tutt'altro che una idea di welfare minimo. Una modalità fiscale che aiuti a riorientare il vecchio welfare state verso un welfare di comunità; questo sì! Un welfare dove la presa in carico del portatore di bisogno sia chiara e soddisfatta con un complesso di servizi e trasferimenti monetari più equilibrato nella direzione dei servizi. Un welfare di comunità capace di attivare percorsi di sussidiarietà orizzontale e di dare sempre più dignità al volontariato.

Infine, su questo punto, siamo interessati ad una perequazione che non si limiti a registrare e a colmare le differenze ma spinga su alcuni servizi essenziali le realtà più arretrate a recuperare terreno. Una specie di percorso di convergenza sul modello dell' Agenda di Lisbona. Insomma, se con la perequazione puntiamo a colmare il divario di servizi per l'infanzia fra Sud e Nord, questo percorso deve essere monitorabile, verificabile e non può accadere che con le risorse con le quali puntiamo ad avere più asili nido si assumano più forestali.

E' fuor di dubbio che per noi che lavoriamo per il federalismo, e per il federalismo fiscale la vera battaglia si gioca al Sud, è lì che dobbiamo vincere; assieme alle classi dirigenti del Sud che vogliono reagire, vogliono cambiare. Tutto il contrario del lasciare quelle realtà al loro destino, del farci prendere da una sorta di rassegnazione, per cui magari accettiamo di tassarci ma alla fine l'importante è che non rompano troppo le scatole, che a noi parti ricche del paese ci lascino fare, lavorare e arricchirci in pace.

Come ho già detto dal federalismo fiscale non ci aspettiamo più risorse. Il nostro è un Paese altamente indebitato e che da anni produce ricchezza ad un ritmo pari alla metà della media europea. La ricchezza se non si produce non si divide.

Dal federalismo fiscale ci aspettiamo un quadro di certezza grazie al quale classi dirigenti locali responsabili e autonome possano, in modo trasparente, coinvolgendo gli attori sociali e i cittadini, tornare a fare programmazione. Sugli amministratori locali si sentono dire tante cose. Si sente dire che hanno perso lo slancio della prima generazione dei sindaci eletti direttamente, hanno perso la voglia di innovare di essere motori del cambiamento.

Sui comuni, sulle province e sulle regioni si sente dire che hanno fallito alla prova dei nuovi sistemi di organizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi, dei nuovi sistemi di controllo interno, delle nuove forme di pianificazione dello sviluppo sociale ed economico. Così sono diventati facile bersaglio di ogni accusa.

Ma perché non si ha l'onesta di riconoscere che dal 2001 in poi l'autonomia finanziaria dei comuni è calata invece di crescere, che hanno dovuto fare i conti con tutti i provvedimenti estemporanei varati di anno in anno con le leggi finanziarie, che hanno subito il blocco delle assunzioni, gli stop and go sulle addizionali, fino alla manomissione dell'ICI; hanno dovuto arrangiarsi per stare dentro a cervellotici patti di stabilità interni ogni anno ritoccati.

Perché non si riconosce che non è stato dato loro di lavorare con il vento riformatore in poppa, che non è stato dato loro un quadro di certezze su cui misurare davvero le loro capacità per poi essere valutati e giudicati.

Ecco perché è fondamentale arrivare alla approvazione del disegno di legge delega sul federalismo fiscale e ridurre i tempi di emanazione dei decreti delegati.

Il quadro di maggiori certezze che ne dovrà scaturire per il lavoro degli amministratori locali sarà il punto di svolta su cui poggiare il rilancio della innovazione nell'organizzazione degli enti, il coraggio di affrontare strade nuove di aggregazione fra comuni, di sperimentare nuove forme di gestione dei servizi. E allora si potranno ragionare di sistemi di controllo più efficaci, di valutazione effettiva delle performance dei singoli enti.

Con il federalismo fiscale dovremo rimettere in moto quella catena virtuosa fatta di programmazione, Governo, valutazione, rendicontazione senza la quale il governo locale perde la sua originalità, e in definitiva anche il suo fascino nei confronti dei cittadini.

La prossima primavera la maggioranza degli oltre 8000 comuni andrà al voto, assieme alla maggioranza delle oltre 100 province.

Non sarà un appuntamento ordinario. I riflettori sono puntati da anni sul sistema delle regioni e delle autonomie locali come volano per il cambiamento del sistema paese.

Le difficoltà dette hanno di molto appannato questo profilo e abbassato le aspettative della gente sempre più propensa ad abbandonare il senso di appartenenza ad una comunità a vantaggio del ritrarsi nel proprio particolare, nel proprio egoismo.

Non è certo questo che serve al Paese.

Ecco allora che l'occasione del riavvio delle riforme dovrà essere utile anche per rilanciare il sistema, per farlo tornare ad essere motore di cambiamento, realtà capace di accendere la partecipazione consapevole, la cittadinanza attiva senza della quale questo paese deperisce.

Non serve fare professioni di credo o attaccarsi alla speranza.

Noi vogliamo lavorare perché questo accada, perché si creino le condizioni perché questo accada.

Perché un sindaco possa spendere il proprio tempo a fare patti trasparenti con i propri cittadini sulle risorse necessarie per fare le cose che si condividono, per combattere la povertà crescente, per dimostrare che il denaro che i cittadini gli affidano viene utilizzato bene, per rendere conto alla cittadinanza per dare alla cittadinanza tutti gli elementi per sentirsi tale.

E' così che si combatte l'antipolitica, è così che può tornare a dare fiducia nelle istituzioni e rinnovare l'Italia.

Al lavoro quindi, facciamo del lavoro sul federalismo fiscale e sulla carta delle autonomie che durerà quanto meno dei mesi una grande occasione di dibattito nazionale, riuniamo i consigli comunali e provinciali, teniamo aperto il dialogo anche attraverso l'ausilio delle nuove tecnologie con tutti quelli che hanno qualcosa da dire, da suggerire, mobilitiamo le competenze evitando però di farne un mero esercizio di tecnica fiscale ma un grande momento politico e di democrazia capace di toccare le coscienze.

E' una grande prova anche per le associazioni. Sarebbe davvero sciocco che ognuno vivesse per proprio conto questo appuntamento e non fosse invece questa l'occasione per saldare i rapporti fra Anci, Upi, Uncem, Legautonomie, per vivere insieme questa sfida e chissà mai che non sia proprio questa l'opportunità per dare vita concreta ad una Confederazione delle autonomie che la realtà si premura di sollecitarci come sempre più necessaria.

ANCI

RELAZIONE LEONARDO DOMENICI

XXV ASSEMBLEA NAZIONALE ANCI

TRIESTE 22 OTTOBRE 2008

Un grazie al Presidente Napolitano per la vicinanza e per la calorosa amicizia verso il mondo dei Comuni, egli che incarna l'istituzione che più di tutte è depositaria del valore dell'unità della Repubblica e che rappresenta il principale punto di riferimento unificante per ciascuno di noi, che siamo tanti e diversi, però assolutamente e immodificabilmente eguali ed uniti nell'identità, nel valore essenziale che esprimiamo e custodiamo, immutabile nel tempo e nello spazio.

Il Comune è l'architrave fra cittadini ed istituzioni; invariabilmente, il comune e chi lo rappresenta, è l'istituzione che il cittadino sente a sé più vicina, con cui dialoga, di cui avverte costantemente la presenza, a cui i cittadini rivolgono spesso quelle domande, rispetto alle quali Noi non siamo in grado di dare una risposta, perché non ne abbiamo i mezzi o perché riguardano altri ambiti di competenza. La storia millenaria dei nostri comuni è un tesoro inestimabile che chi li governa deve saper usare con coscienza e rettitudine e con la consapevolezza di rappresentare il mattone su cui si poggia l'intera struttura istituzionale del Paese.

Siamo l'unico legame con un passato lontano, che le nostre piazze, i nostri monumenti, la nostra cultura testimonia. Siamo i tasselli che compongono la trama unitaria del Paese, non dimentichiamolo e non instilliamo l'idea che si possano combattere battaglie disuniti, l'uno senza l'altro, l'uno contro l'altro.

Siamo orgogliosi della nostra storia ed esigiamo rispetto: siamo noi più degli altri che sentiamo la fatica dell'amministrare, del vivere nel contatto quotidiano con i bisogni reali delle persone; e noi più degli altri che viviamo l'esperienza unica, esaltante di misurare nel concreto la potenza e il significato delle nostre decisioni per la gente, il privilegio di creare, quasi manualmente, qualcosa da guardare con gli occhi, da toccare con mano. È un privilegio poter lavorare per modificare in meglio la vita delle nostre famiglie, dei nostri figli; per allineare la qualità della vita delle nostre città ai nuovi bisogni, alle nuove paure. Ognuno di noi quando finisce il mandato può voltarsi indietro e guardare "le cose" che ha fatto. Perché a differenza degli altri livelli politici fare il sindaco significa fare cose, significa entrare dentro gli occhi e la vita delle persone che

vivono le città ed i comuni e cercare di capire ogni punto di vista, ogni aspettativa che sia compatibile con la convivenza comune.

Ed è un impegno che non sempre ci viene riconosciuto. Anzi, troppo spesso i comuni sono al centro di campagne mediatiche volte a rappresentarli come dissipatori delle finanze pubbliche, come spreconi ed è anche per questo che il forte sostegno del Presidente della Repubblica ci è così caro.

Voglio rivolgere a Lui un ringraziamento particolare per aver denunciato e denunciare il dramma assurdo delle morti sul lavoro.

E' un bollettino di guerra: una guerra che non sappiamo di combattere e che non sappiamo combattere come dovremmo. Ogni giorno nel nostro Paese ci sono 2500 incidenti sul lavoro, muoiono 3 persone e 27 rimangono permanentemente invalide [ultimi dati INAIL del 2007 del giugno 2008: 900mila infortuni, circa 1.200 morti -nel 2006 1.340 circa quindi in calo del 10%; siamo al disopra della media Ue 15 di 2,3 con un indice nazionale di 2,6 decessi per 100 mila occupati].

Un bollettino di guerra che ascoltiamo spesso con noncuranza da un resoconto "burocratico" dei mezzi di comunicazione, che dovrebbero fare di più e meglio per tenere desta e vigile l'opinione pubblica e la coscienza civile di ciascuno di noi.

"E' un mio assillo" ha ripetutamente ammesso il Capo dello Stato ed è una battaglia che sta conducendo insieme a pochi, fornendo il sostegno più importante, sostegno e impegno che ha avuto un risultato con la legge 123/07 e poi con il decreto legislativo n.81 dell'aprile 2008 che credo sia uno dei provvedimenti normativi più significativi del precedente Governo e di questo voglio dargli atto.

Sulla capacità di reagire e di reprimere fenomeni assurdi come le morti sul lavoro si misura la civiltà di un Paese e la forza delle istituzioni tutte. Ed è un fenomeno che porta in sé i segni dell'ingiustizia e delle diseguaglianze che il nostro tempo non riesce a cancellare: l'intreccio fra tale fenomeno e il lavoro irregolare è strettissimo e, come dimostrano i dati, lavora in condizioni insicure chi ha bisogno e chi ha paura che questo bisogno diventi non più colmabile e disperante.

I Comuni non hanno competenze dirette nella materia della sicurezza nei luoghi di lavoro, solo indirettamente in quanto stazioni appaltanti ad es. verificano la regolarità dei lavoratori impiegati.

Voglio però che oggi questa Assemblea si unisca al Presidente Napolitano e che questo suo assillo diventi l'assillo dei Comuni italiani e che questo riesca a suscitare un moto d'indignazione nella società civile, affinché vigili di più su sé stessa, su chi delinque, richiamando il mondo dell'impresa e del lavoro a quell'etica della responsabilità che oggi viene tanto invocata per altre ragioni. E che questa lotta diventi una lotta per la legalità e contro il lavoro irregolare e sommerso, che la crisi di oggi potrà rendere ancora

più esteso. La crisi globale. Effetti sull'economia reale. Maggiore domanda di sostegno sociale.

L'attuale crisi finanziaria cambierà il mondo, si modificheranno le abitudini, i comportamenti, le scelte di tanti. E' una svolta epocale, pari a quella dell'11 settembre del 2001. Come allora il crollo delle Twin Towers ha cambiato improvvisamente categorie fondamentali del vivere e agire con gli altri, facendo irrompere prepotentemente nelle nostre società l'insicurezza e la paura; oggi, in questo ottobre 2008, sempre lì, l'immagine dei dipendenti o dei top managers che escono mestamente ed attoniti dalle sedi degli ex colossi finanziari ci dà il senso del materializzarsi di un'altra paura. Con l'11 settembre di sette anni fa un equilibrio si è infranto, definitivamente forse. Oggi sappiamo che qualcosa muterà negli equilibri internazionali, nei rapporti fra gli Stati, nel processo di sviluppo globale del sistema economico e finanziario, nelle forme e modalità di accumulazione della ricchezza e sappiamo che qualcosa è già mutato nel rapporto fra Stato e mercato e che sono indispensabili nuove regole e un nuovo equilibrio fra regolazione pubblica e libertà dei privati.

Forse le nostre società hanno vissuto al di sopra delle proprie possibilità. Nonostante la famiglia italiana tradizionalmente abbia un'elevata propensione al risparmio, altri fattori già critici – crescita zero, elevato livello di pressione fiscale, bassi salari e un sistema di welfare costoso ed inadeguato- acuiranno lo stato di malessere sociale e di complessivo impoverimento.

I contraccolpi si sentiranno anche da noi. E colpiranno soprattutto quella fascia sociale, sempre più ampia in verità, che ha vissuto differendo il rischio della povertà e rateizzando bisogni, desideri e superfluo, offerti *low cost*. Nonostante siano molto recenti, rispetto al sistema americano, fenomeni direi sociali oltre che economici, come il credito al consumo si sono diffusi in modo esponenziale in pochi anni: dal 2001 al 2006 il credito al consumo è cresciuto del 85% arrivando a 94 miliardi e l'indebitamento complessivo delle famiglie ammonta a circa 490 miliardi. E la crisi tocca soprattutto chi e sono tanti con stipendi fissi medio-bassi, operai, chi riusciva ad avere di più grazie ai mutui facili e altri strumenti di incentivazione del consumo, certamente molto meno chi già vive al di sotto della soglia della sussistenza.

Nessuno vuole usare toni allarmisti. Anzi fermezza e realismo. Ma noi sappiamo, e ci riguarda tutti Comuni piccoli medi grandi, quanto percepiamo con la sensibilità di un sismografo le oscillazioni nella società, che già stenta a redistribuire il benessere: sappiamo che i salari dei lavoratori italiani sono al di sotto della media dei paesi europei [dati Ocse dicono tra 2001 e 2006 le retribuzioni sono scivolte dal 19 al 23 posto], che oltre 2 milioni e mezzo di famiglie sono ufficialmente povere pari a 7 milioni e mezzo di individui e che l'8 per cento vive poco sopra la soglia della povertà e rischia di oltrepassarla. Questa somma del 12% circa di chi vive in stato di povertà con l'8% di chi

è un po' meno povero dice che il 20% degli italiani vive di sussistenza, di precarietà, vive grazie agli aiuti sociali.

Se non siamo allarmati, siamo molto preoccupati perchè la crisi ci spinge a ritenere che precarietà, bisogno e povertà aumenteranno. Il fabbisogno di welfare crescerà: aumenterà la popolazione anziana 12 milioni di italiani hanno più di 65 anni -l'Italia è seconda solo al Giappone per numero di anziani-; continueranno a diminuire i bambini - con l'attuale ritmo demografico, nel 2050 l'Italia è destinata a perdere 5 milioni di abitanti, il calo più consistente in Europa, se non si considerano gli immigrati, residenti stranieri hanno raggiunto quota 3,4milioni. Questo ha e avrà ripercussioni dirette sulla spesa sociale e la sua distribuzione: oggi la spesa per protezione sociale (assistenza sociale + previdenza + sanità) in Italia nel suo complesso è stata, nel 2007, di 366.878 milioni di euro, pari al 23,9% del PIL (+3,9%). La spesa per l'assistenza sociale incide sul PIL per l'1,9%; quella previdenziale per il 15,8% quella della Sanità per il 6,2%. Domani l'aumento del numero degli anziani, accompagnato da una costante flessione del numero dei giovani occupati, ancora accentuerà gli squilibri fra contribuzione e previdenza e se a questo si aggiunge che l'invecchiamento generale domanda di assistenza e di sanità lo scenario sempre più netto sarà l'Italia un paese per vecchi, parafrasando i fratelli Coen. Un conflitto fra generazioni aperto da tempo e che riguarda l'accaparramento dei beni fondamentali della vita: lavoro, ricchezza, salute, ambiente: I figli guardano con rassegnazione i padri nella preoccupazione che la loro vita potrà essere peggiore, i padri guardano con ansia i figli quasi impotenti nel migliorare il loro avvenire. Questo con una spesa sociale poco efficace (nell'Europa a 15 l'Italia, dopo la Grecia, è il paese in cui i trasferimenti sociali hanno minor impatto nel ridurre la povertà) ed un impressionante divario sul territorio. una spesa pro-capite media di 98 euro l'anno che si traduce nel Nord Est in una spesa media di 146 Euro e nel Sud di 40 Euro.

Questa analisi per grandi linee ci preoccupa profondamente, perché noi stiamo lì, in mezzo.

Ci preoccupa perché il disagio sociale crescerà; ci preoccupa perché nonostante ciò, le risorse assegnate decrescono con tagli impressionanti da un anno all'altro; ci preoccupa perché oltre ad interventi necessari e rapidi per garantire i risparmiatori e il capitale bancario, non abbiamo sentito con la medesima determinazione porre la necessità di affrontare l'altra dimensione del problema, altrettanto rilevante per fronteggiare la crisi: attivare politiche di sostegno alla domanda che abbiano come principali destinatari le fasce più deboli. Interventi obbligati sia per processi di carattere strutturale che per l'attuale situazione di emergenza. E' necessaria una coerenza nelle azioni di governo, a tutti i livelli istituzionali. E' necessario impostare dei programmi ed affiancare alle promesse misure una tantum ("bonus bebè", "social card") una definizione

pluriennale delle risorse da investire nel welfare locale che consenta di poter fissare obiettivi realistici in termini di servizi per i cittadini, perché un welfare di sviluppo è possibile: la Spagna, per il Piano nazionale sulla non autosufficienza ha programmato una crescita progressiva delle risorse dal 2007 al 2015, il “Piano nidi” lanciato in Germania dalla Cancelliera Merkel ha fissato una programmazione delle risorse 2007-2013.

E' necessario che questa Assemblea ponga con forza al Governo, al Parlamento, alle forze politiche l'esigenza di destinare risorse ed impegno a sostegno della domanda, a sostegno delle famiglie e dei cittadini più deboli. Guai a ridurre il fondo per le politiche sociali (come ci è stato annunciato in incontri con il Governo per 274 milioni di euro nel 2008). Serve una inversione di tendenza. Serve investire sulle persone, sulle famiglie e sulle imprese. Eliminare questi fondi nell'anno in corso è sbagliato e dannoso e metterà in crisi la capacità dei Comuni di mantenere i livelli di servizio programmati.

Credo che sia giusto che questo appello venga da noi, responsabilmente indicando alcune possibili soluzioni concrete e lo faremo in queste giornate.

Nuove regole. Flessibilizzazione del Patto. Il contributo dei Comuni. Le partite finanziarie aperte. ICI.

Come ripete il Ministro Tremonti è un problema di regole, di adeguamento delle regole, è un problema di assunzione di responsabilità, è un problema di riaffermazione del primato della politica. E io credo che a questo punto sia un problema di regole a tutti i livelli, ed è un problema di impegno per tutte le istituzioni. Ed è un problema che va spiegato ed assunto responsabilmente.

In questo contesto voglio porre un interrogativo: come possono i Comuni contribuire a stimolare fattori anticiclici contro una fase di recessione, credo conclamata? Nessuno deve fraintendermi e sono chiaro e netto: i Comuni non chiedono di allentare i cordoni della borsa, non chiedono il ritorno ad una finanza allegra. I Comuni sanno di poter dare un contributo insieme agli altri, perché lo Stato non può fare tutto da solo. E' necessario concordare con Parlamento e Governo e con tutte le istituzioni territoriali una risposta complessiva alla crisi, che deve prevedere un ruolo attivo di tutta la sfera pubblica.

Ed è per questo che così come si è deciso in sede europea di rendere meno rigido il vincolo del 3%, come hanno già fatto Germania e Francia, anche a livello italiano è giusto chiedere al Governo una flessibilizzazione, una modulazione intelligente e ragionevole delle regole del patto di stabilità.

Per questo motivo da questa Assemblea parte la richiesta di un incontro immediato con il Governo - così come abbiamo chiesto un incontro con i Gruppi Parlamentari - per

poter illustrare lo stato di profonda crisi in cui versano i comuni e per poter condividere nuove misure da adottare per farvi fronte.

Se è come è un problema di regole, allora non possiamo permetterci, il sistema Paese non può permettersi di rinunciare all'apporto degli investimenti dei Comuni che, come i dati confermano e nonostante la tendenziale flessione della spesa in infrastrutture per il Comparto pubblico, rimangono i maggiori investitori [l'81% della spesa per investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche nel periodo 2000/2006, è stata sostenuta dalle Amministrazioni locali. I Comuni rappresentano la maggior quota, con il 52,1% della spesa e sono dunque i soggetti principali della spesa per investimenti; lo Stato 19,4%, Regioni 26,6%, Province 2. Ciò è avvenuto in presenza di un andamento complessivo sostanzialmente stazionario della spesa per investimenti in rapporto al PIL, frutto di una stasi in termini assoluti della spesa delle amministrazioni centrali e di una crescita marginale di quelle locali. Contrazione indotta dal contenimento dei saldi della Pubblica Amministrazione, scaricatosi immediatamente sulla spesa per investimenti meno rigida di quella corrente] .

Per questo la manovra estiva va rivista alla luce della crisi economica internazionale e delle nuove esigenze del Paese. Come ha detto il Ministro Maroni la manovra di luglio è stata pensata in un'altra epoca.

I Comuni vivono una situazione drammatica e paradossale. Abbiamo comuni con fondi in cassa che non possono spenderli ed abbiamo enti sui quali continuano ad abbattersi tagli e penalizzazioni. Il peso sui saldi dei Comuni della manovra per il 2009 è eccessivo, tenendo conto del contributo che essi hanno già dato in questi anni. Chiediamo quindi che nell'esame dei provvedimenti di bilancio in corso alla Camera e in sede di conversione del decreto legge 154 siano apportate alcune correzioni importanti.

La drammaticità della situazione finanziaria dei Comuni è causata anche dalle troppe partite finanziarie aperte dal precedente e da questo Governo ed in parte tamponate dagli stanziamenti previsti dal decreto 154 e dall'assestamento di bilancio.

Abbiamo sopportato negli ultimi anni ripetute riduzioni dei trasferimenti erariali derivanti da previsioni errate in ordine ad aumenti di gettito (ICI rurale) o da tagli conseguenti a presunti risparmi (cd. costi della politica).

Sull'ICI rurale rispetto ai tagli ai trasferimenti disposti dal decreto Visco-Bersani per il 2007 609 milioni, per il 2008 783 milioni e per il 2009 818 milioni abbiamo avuto entro il 2008 511 milioni dal provvedimento di assestamento di bilancio. A questi tagli si aggiunge la decurtazione di 250 milioni per i cd. costi della politica.

A queste partite aperte si sono sommano la riduzione del Fondo ordinario di 200 milioni disposto dalla manovra estiva del Governo Berlusconi, oltre al taglio per ora solo

annunciato di un terzo, pari a 274 milioni, al Fondo per le politiche sociali ed ora le forti riduzioni previste con il d.d.l. n.1713, la manovra di bilancio all'esame, ai capitoli di bilancio di alcuni Ministeri riguardanti Fondi che stanziavano risorse in materie riguardanti direttamente le competenze comunali, si pensi alle considerevoli decurtazioni operate su numerosi Fondi [es: Fondo Politiche Giovanili da 135 mln a 79.759 quasi dimezzato; Fondo Unico per lo spettacolo da 440 a 378 inoltre è stata azzerata la terza annualità del Fondo per le attività culturali e di spettacolo (20 mln di euro); "Fondo per il passaggio al digitale" - 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, confermato il Fondo per il 2009, ma ridotto a 30.899.000 euro; Politiche abitative si riducono i fondi destinati al sostegno delle famiglie in affitto a basso reddito mentre gli affitti dal 2000 al 2008 sono aumentati di oltre l'80%, lo stanziamento è passato dai 311 milioni di Euro (Finanziaria 2000) a 110 milioni di Euro (previsione per il 2011)].

Questa complessa situazione sta producendo e produrrà, inoltre, oggettive difficoltà di ordine contabile e ampi scostamenti fra le previsioni finanziarie indicate nei bilanci e quanto dovrà essere indicato nei consuntivi, ed anche per questo vi è l'assoluta necessità di adottare correzioni alle misure stabilite nella legge n.133/08 in tema di Patto di Stabilità per i Comuni, che consentano anche di regolarizzare la situazione contabile.

Poi possiamo aggiungere altri crediti che i Comuni vantano dallo Stato a causa di disposizioni anacronistiche come quelli riguardanti il pagamento delle spese per gli uffici giudiziari. Rimborsi che arrivano con grande ritardo che ammontano a circa 400 milioni di fabbisogno annuale, con crediti arrivati dei Comuni pari a 600 milioni.

In questo quadro finanziario già precario e mutilato, si è aggiunto l'intervento sull'ICI prima casa. Voglio ribadire con chiarezza che noi eravamo contrari al provvedimento del precedente Governo così come a questo.

Voglio ricordare che abbiamo inutilmente tentato di spiegare che era una decisione sommamente sbagliata: il legittimo obiettivo di ridurre la pressione fiscale poteva essere più utilmente e facilmente conseguito agendo sul reddito.

Non abbiamo convinto né gli uni né gli altri; i cittadini veramente bisognosi non se ne sono accorti perché godevano già di agevolazioni ed esoneri previsti dal Comune o perché non hanno una casa e vivono in affitto e poi tanti non se ne sono accorti perché non ne avevano bisogno.

Scelta sbagliata che ha aperto il valzer delle cifre, a cui non intendo prender parte. Su questo voglio dire una parola altrettanto chiara: la copertura stabilita dal Governo (2.600) a luglio integrata adesso (260 milioni) è del tutto incongrua per assicurare la compensazione integrale del minor gettito, che dovrà essere calcolata sulla base delle certificazioni prodotte dai Comuni entro aprile 2009.

Non do altre cifre, noi i nostri conti li abbiamo fatti, ma aspettiamo i conti dei Comuni e quel totale sarà ciò che l'ANCI chiederà al Governo per tener fede all'impegno assunto per legge.

Non faremo sconti. Il Presidente del Consiglio, in prima persona, il 2 ottobre, firmando un documento con noi, ha assunto l'impegno di verificare ad aprile le cifre per capire se i fondi posti a copertura del minor gettito ICI saranno sufficienti. Questo è un fatto politico al quale noi diamo un significato istituzionale prioritario.

Oggi la legge ha stanziato 2.860 milioni sappiamo che non bastano. Voglio solo dire che quanto risulterà ad aprile, alla fine di questa vicenda che abbiamo subito e contrastato dovrà essere compensato integralmente ai Comuni così come promesso durante la campagna elettorale, così come scritto nel DPEF presentato a giugno dal Governo, così come insieme abbiamo condiviso con il Presidente Berlusconi.

SCUOLA E SICUREZZA

Non ci hanno convinto e non ci convincono, ancor di più per la crisi odierna, alcune linee strategiche del governo, talune per il metodo altre per il merito.

Partiamo dalla scuola. Ne abbiamo già parlato a Mogliano Veneto all'Assemblea dei piccoli comuni con oltre 450 sindaci presenti nei 2 giorni di lavori, abbiamo in tutte le sedi istituzionali manifestato grande preoccupazione, oltretutto su alcuni profili di merito, sui tempi e sui modi, sino alla sospensione della Conferenza unificata di giovedì scorso per l'imbarazzante assenza di una risposta da parte del Governo.

Il messaggio che voglio dare è semplice: vanno rispettate le competenze costituzionali e legislative, va rispettata l'autonomia degli enti territoriali nel decidere come e dove razionalizzare ed accorpare, perché ho la sensazione che non vi sia un'adeguata valutazione del rapporto costi/benefici, polso della situazione che noi possiamo avere. Siamo certi che alla fine costi meno- perché questa riforma della scuola almeno sin qui significa solo questo 8 miliardi in meno nei prossimi anni e tanta confusione e protesta- mantenere un istituto che allestire il trasporto scolastico magari verso una scuola a distanza di molti chilometri? L'unica cosa certa è che i Comuni dovranno pagare e i cittadini giustamente lo pretenderanno.

Non possiamo accettarlo e non possiamo farlo anche e soprattutto per questo metodo che sembra sempre più diffondersi: un Governo che dice lo fai, lo fai come dico io e nei tempi – il 30 novembre- che dico io e se non lo fai avoco tutto e ti sostituisco. Tutto questo con una norma inserita in un decreto legge che il Parlamento (il senato in commissione) sta iniziando ora ad esaminare e che magari potrebbe anche non approvare ovvero modificare entro quel termine, scaduto il quale arriva il commissario ad acta. Non aggiungo altro sui principi di eguaglianza, il diritto allo studio. Siamo in presenza di un caso classico e direi empirico della necessità di trovare un bilanciamento

fra bene sociale e interesse individuale, contrapposizione in cui si misura da sempre il ruolo della società e della politica. Come deve avvenire questo bilanciamento a spese di chi? Siamo in presenza di diritti sociali e civili che possono entrare in crisi in un'epoca come la nostra di risorse scarse. Si pensi al degrado ambientale è un risultato aggregato che nessuno di noi preso singolarmente vorrebbe, ma che tutti, distratti da ciò, contribuiamo a determinare. Per riconciliare i termini dell'antinomia, occorre che vi siano fra gli individui una morale comune, reciproca fiducia, legami culturali profondi e un sistema di valori, regole condivise. Poi chi interpreta la politica e ne ha la responsabilità fisserà il proprio equilibrio, ma nell'ambito e nel rispetto di quei vincoli. Speriamo di non smarrire la bussola nelle intemperie.

Questa della scuola è la cartina di tornasole che conferma come nelle scelte e nei provvedimenti di questo Governo si muovano due linee parallele e divergenti: da un lato si vuole il federalismo, mentre nei provvedimenti di amministrazione si torna a politiche fortemente centraliste.

Mi limito a citare in termini positivi il lavoro fatto in questi mesi con il Ministro Maroni sulla sicurezza. Un lavoro costruttivo, che ha proseguito le iniziative avviate dal Governo precedente e che ha dato ascolto e rapida risposta a molte delle questioni poste dai sindaci, di ogni colore politico. I sindaci si sono limitati a porre al Paese, all'opinione pubblica, alle forze politiche, al Governo un problema, anche indicando sommessamente debolezze o disattenzioni di chi ne ha la responsabilità primaria. Il problema di come garantire la legalità, di come garantire la vivibilità e il decoro delle città, in una società che cambia e che per mantenersi ordinata ha bisogno di definire regole

nuove di convivenza civile di fronte alla crescita di fenomeni di degrado ed illegalità, rispetto ai quali il ricorso a strumenti amministrativi assicura maggiore efficacia general-preventiva di fronte a condotte che violano la legalità urbana.

Lo voglio dire in modo chiaro: non vogliamo né abbiamo mai voluto i sindaci sceriffi. Non vogliamo sostituirci a nessuno. Ciascuno faccia la sua parte. La sicurezza è un tema complesso che va gestito con strumenti e con una concezione diversa dal passato. Ogni istituzione deve lavorare secondo le proprie competenze, in uno spirito di leale collaborazione. Tenendo conto che al centro della nostra azione di amministrazione deve esserci sempre il pieno rispetto della dignità della persona umana.

Abbiamo avuto risposte importanti e rapide (anche grazie al lavoro di alcuni sindaci vedi gruppo Parma): sull'ampliamento dei poteri dei sindaci in materia di sicurezza e degrado urbano, sull'emergenza nomadi in alcune grandi città, sull'inasprimento delle pene per alcuni reati di particolare allarme sociale che riguardano la vita delle comunità, sul perfezionamento del raccordo fra polizia municipale e altre forze di polizia. Risposte

rapide ed importanti che vanno attuate con un lavoro serio, come quello che i Comuni stanno facendo, e con un raccordo costante con Ministero, prefetture e forze dell'ordine.

Previsioni che vanno sostenute con un impegno finanziario e che offrono una cornice di legittimità alle ordinanze dei sindaci esplose nel 2007 che hanno posto un problema e imposto una soluzione, soluzione che potrebbe in parte fungere da argine per evitare iniziative ben più discutibili e pericolose e derive di intolleranza e conflittualità sociale

ben più gravi. Certo l'impegno deve o dovrebbe essere corale: degrado ed illegalità allignano frequentemente nella povertà e nel disagio ed è per questo che è altrettanto importante garantire risorse all'inclusione e integrazione sociale.

Ora è il momento di far fare il suo corso al tempo, di fermarsi, adempiendo ciascuno ai propri compiti nel rispetto delle sfere di competenza degli altri poteri.

Sulla sicurezza siamo riusciti a trovare soluzioni idonee a far uscire l'operato dei sindaci da atti di natura emergenziale e di supplenza ad un carattere stabile di governo della vita urbana.

Sono queste le riforme che si sforzano di fornire soluzioni durature e stabili e che si collocano in quella linea di responsabilizzazione delle istituzioni locali che apprezziamo.

Sembriamo vivere in un perenne stato di necessità, di sospensione delle regole e dei poteri ordinari. Non è un bene: non è un bene perché si abbassa la soglia delle garanzie, si legittima come regola la deroga alla norma, si depaupera il patrimonio di competenze che dovrebbe subentrare dopo la fase straordinaria o emergenziale, non si costruisce un futuro su basi solide. Nessuno contesta che in molti casi procedure straordinarie sono utili anzi necessarie, ma io credo vada modificato l'ordine dei fattori: non più un Paese di emergenze che sospende la normalità, ma un Paese normale che sa affrontare le emergenze.

Oggi può apparire un discorso antistorico, ma invece credo che solo fissando ora questo obiettivo si potrà utilizzare questa fase per darsi regole nuove che consentano di traghettare il Paese dall'emergenza sociale, istituzionale economica.

Un tema attuale mi consente di fare un esempio calzante. In materia di ambiente è indispensabile fare ricorso a piani strutturali di lungo periodo. Non si può fare ricorso alla politica delle emergenze ed agire in base a piani straordinari di dubbia efficacia. I Comuni, le grandi città sono pronti a dare il loro contributo in modo chiaro e costruttivo. Un punto deve essere fermo: non vogliamo rimanere schiacciati fra coloro che non vogliono intervenire con politiche strutturali e pluriennali e le iniziative a pelle di

leopardo delle Procure che imputano agli amministratori locali responsabilità che sembrano figlie più di valutazioni politiche che di oggettive responsabilità penali.

LE RIFORME: FEDERALISMO FISCALE, FEDERALISMO ISTITUZIONALE, REVISIONE COSTITUZIONALE.

Dalla riforma del titolo V del 2001 ad oggi si sono concluse due legislature, una a scadenza naturale, l'altra no. I tentativi di dare attuazione alla riforma si sono conclusi con esito infruttuoso e con un discreto dispendio di energie, di risorse di tempo, di fiducia.

Sono stati compiuti errori la cui responsabilità può essere distribuita equamente fra vari livelli e soggetti.

Nella legislatura 2001-06 si è avviato un percorso tortuoso, complicato di attuazione con la legge La Loggia del 2003 che alla fine ha portato ad esaltare più i fattori di contrapposizione che di costruzione. Il Governo si è concentrato sulla più ampia revisione costituzionale, mettendo in discussione con la riforma della riforma parti della revisione del 2001. Ciò non ha certamente giovato alla costruzione di un terreno fertile di dialogo.

Nei suoi due anni di legislatura il Governo Prodi ha avviato un processo di attuazione con la presentazione del testo sul federalismo fiscale e con la Carta delle autonomie che però non ci convincevano, entrambi i testi presentavano molte ombre e poche luci. Sono stati anni in cui sono prevalsi di più i fattori di divaricazione e di conflittualità che quelli di collaborazione. E' mancata una visione d'insieme. Sono mancati un ruolo e una guida del legislatore statale, capace di interpretare e farsi carico di un punto di equilibrio accettabile fra le diverse spinte in gioco. Un compromesso utile a dare coerenza e compattezza a un sistema plurisoggettivo e multilivello, ma che soprattutto convincesse sufficientemente tutti i diversi soggetti in gioco del vantaggio complessivo per l'intero sistema di operare in modo coerente, coordinato e ben strutturato. E' come se si fosse dato il via ad una competizione fra i diversi livelli territoriali di governo, una gara dove il premio sarebbe quello di riuscire a portare a casa qualcosa a scapito dell'altro. Atmosfera che ha contribuito a logorare la qualità delle relazioni interistituzionali e la valenza delle sedi di concertazione.

E' poi mancata la capacità delle forze politiche, che in queste legislature si sono alternate, ora come maggioranza ora come opposizione, di far prevalere uno spirito costruttivo ed è prevalsa una sorta di pregiudiziale ad azzerare il lavoro fatto da chi ha preceduto, come effetto sommamente perverso della regola, invece salutare, dell'alternanza.

Sulle riforme in senso federale dello Stato è poi mancata una discussione franca su necessità, opportunità, corretti equilibri nella articolazione e distribuzione del potere fra Stato, Regioni, Comuni, Province. In molti casi abbiamo assistito ad una spinta alla ricentralizzazione dei processi decisionali e non sono state compiute quelle scelte che potevano aiutare ed assecondare il dialogo fra le parti e sperimentare la trasformazione della nostra forma di Stato.

Si pensi all'inattuazione della disposizione (art.11 disp trans l.cost. n.3/01) che prevede la presenza in Parlamento, nella Commissione bicamerale per le questioni regionali, dei rappresentanti delle autonomie territoriali. Il rilievo che avrebbe avuto e che avrebbe anche adesso non solo per dar voce a chi governa i territori, ma anche per stimolare il processo di attuazione e per organizzare lo stesso in un rapporto più equilibrato fra Governo, Parlamento e Autonomie. La cd.bicameralina integrata è stata osteggiata in modo bipartisan da tutti gli schieramenti politici, dalla miopia dei gruppi parlamentari o peggio di singoli, e lasciatemelo dire da quel riflesso corporativo che viene a noi spesso addebitato.

Eppure basterebbe una votazione congiunta dei due rami del Parlamento sulla modifica dei regolamenti parlamentari per compiere questo passo in avanti. Ed è un problema di volontà e rivolgo un appello, credo di poterlo fare anche a nome degli altri livelli istituzionali, a tutte le formazioni politiche per trovare un accordo, se ritenete Comuni, Regioni e Province possono offrire un contributo concreto, anche di proposta. Sarebbe un primo esempio della stagione riformatrice che si dice di volere e sarebbe un luogo indispensabile, trasparente e pienamente rappresentativo dello spirito del 114, per confrontarsi anche sull'esame e sull'attuazione del federalismo fiscale ed istituzionale.

Voglio essere chiaro anche su questo: non ci sarà mai nessun federalismo se non si troverà il coraggio di definire regole che consentano di decidere insieme il contenuto di alcune scelte. Bisogna avere il coraggio di riconoscere che un sistema federale senza una sede di rappresentanza degli interessi territoriali al centro sarebbe una pessima finzione e non funzionerebbe.

La crisi del Parlamento è certamente la crisi prodotta da una legge elettorale scandalosa, è la crisi originata dai difetti del bicameralismo paritario e perfetto e da regolamenti parlamentari non adeguati, ma è anche la crisi del legislativo a causa del rafforzamento degli esecutivi e dell'evoluzione della forma di Stato. Ed è per questo che è necessario ridurre il numero dei parlamentari, semplificare il sistema della doppia lettura, adeguare la rappresentanza ragionando se sia più utile una seconda camera che interviene solo in alcuni casi sull'iter legis e che svolge prevalentemente funzioni di garanzia e controllo, un monocameralismo affiancato da un senato delle autonomie ove dovrebbero sedere i

rappresentanti degli esecutivi, come oggi la conferenza, con poteri consultivi forti e di garanzia.

Voglio essere chiaro su un punto. Queste riforme servono per dare un contributo serio e duraturo, che consenta di superare la crisi istituzionale italiana, non possono essere l'appannaggio di una singola forza politica, di un singolo Ministro. Se è giusto che vi sia una guida forte e autorevole che tenga le fila del dialogo, non rendiamo un servizio al Paese se anche questa volta non riusciamo ad uscire da un orto chiuso per pochi eletti. Ed è per questo che l'invocazione al dialogo è insufficiente. Il problema è concordare la forma del dialogo, quella forma che consenta di distinguere chiaramente due piani, quello del governo quotidiano del Paese e della soluzione dei problemi che impegnano la definizione e l'attuazione dell'indirizzo politico e quello della delineazione di un terreno comune e neutrale di obiettivi riformatori su cui lavorare insieme. Temi che non impegnano la connotazione "ideologica" e le ragioni di appartenenza, ma che riguardano quelle regole del gioco che possono consentire di risolvere le tre crisi: del sistema politico, delle istituzioni e dello Stato, di sistema. Ed è un richiamo che faccio al senso di responsabilità dei partiti di maggioranza e di opposizione: basta discutere di riforme l'un contro l'altro armati, voltiamo pagina, scrivete una pagina nuova nella storia degli ultimi quindici anni di questo Paese.

Il federalismo è la proposta di una nuova forma di Stato, proprio per questo non è pensabile che sia affrontato non chiarendo alcuni interrogativi di fondo.

Dove bisogna fissare un punto solido di stabilizzazione del sistema istituzionale rispetto ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo in cui si articola la nostra Repubblica? Come dare stabilità, coerenza, capacità di coordinamento e di governo complessivo a una Repubblica che, come recita l'art. 114 della nostra Costituzione si articola su almeno quattro diversi livelli di governo. Questo, mi pare, debba essere oggi il compito vero e la sfida ineludibile che ci troviamo di fronte

Quale è il "costo" che è giusto pagare? Quale è l'equilibrio istituzionale utile per il sistema Paese? Verso quale direzione bisogna far evolvere il sistema istituzionale? E poi per noi Comuni va risolta una questione generale dirimente sulla collocazione del baricentro politico ed istituzionale che riguarda le autonomie locali. Voglio essere chiaro: federalismo, autonomia e responsabilità non possono significare onori per qualcuno ed oneri per altri.

Il federalismo è tale se consentirà di responsabilizzare tutti i livelli di governo. Contrastiamo e contrasteremo qualsiasi tentativo di sostituire ad un centralismo venti centralismi, di costruire un federalismo sulla contrapposizione Regioni- Comuni.

Noi crediamo che esista una soluzione equilibrata ed accettabile per tutti, purchè tutti i livelli di governo si riconoscano nel ruolo che la Costituzione loro assegna.

Lo Stato nell'esercizio della sua funzione unificante deve saper ridefinire i propri confini, deve saper coordinare e sostituire solo eccezionalmente gli altri poteri. Alle Regioni lanciamo una sfida: facciano un passo in avanti nella legislazione, nella programmazione e nella verifica e contestualmente abbandonino la gestione ed amministrazione. Esercitino le loro competenze attraverso i comuni, le città metropolitane le province. Mettano le istituzioni locali dentro il loro schema organizzativo e non considerino i livelli di governo del territorio antagonisti o semplici pedine da manovrare.

Esiste una via mediana fra i fautori del regionalismo e i fautori del localismo.

L'ANCI la propone da tempo con responsabilità e senso delle istituzioni.

E' possibile anzi necessario far attecchire un innesto originario che sia da un lato aderente ad un'evoluzione del sistema in senso decentrato e federale e dall'altro sia rispettoso della storia italiana, dell'eredità della nostra tradizione nazionale caratterizzata essenzialmente da un rapporto fecondo fra Stato e Comuni.

FEDERALISMO FISCALE

Sul primo punto, sul tasso federalista o autonomista oppure su una certa dissonanza e contraddittorietà delle scelte di questo Governo consentitemi di aggiungere qualche altra considerazione e constatazione.

Il confronto sul federalismo fiscale ha risentito della decisione sull'ICI e la nostra preoccupazione principale deve essere vigilare nei prossimi mesi sugli interventi sulla finanza comunale, perché non accetteremo di arrivare stremati al traguardo, né ci faremo distrarre dai miraggi del federalismo, mentre l'unico tributo tendenzialmente federale viene menomato e sostituito non da nuova autonomia, ma da trasferimenti erariali che allo stesso tempo vengono costantemente tagliati.

Quindi il problema vero è come i Comuni arriveranno alla vigilia del federalismo fiscale e quale sarà il monte risorse di partenza, da considerare nella redistribuzione delle entrate.

E siate certi che con questo assillo l'ANCI ha partecipato al confronto avvenuto nelle settimane passate.

Devo dare atto al Governo, il Ministro Fitto e in particolare al ministro Calderoli dello spirito di collaborazione e dialogo che ha consentito di apportare alcune correzioni importanti per i Comuni.

Il primo testo presentatoci era del tutto carente nella parte riguardante gli enti locali, oltretutto del tutto irricevibile in altre parti, come la disciplina sulla perequazione.

Molto è cambiato. Ed il testo ora risulta sufficientemente accettabile, considerato che si tratta di una delega che contiene principi e criteri.

La parte sulla governance è innovativa ed apprezzabile con la previsione prima della Commissione paritetica, poi con l'istituzione della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica. I principi indicati sono tutti condivisibili nella loro intrinseca genericità e soprattutto meritevole di apprezzamento la centralità posta all'obiettivo del graduale superamento della spesa storica.

Le forme di entrata individuate per finanziare la spesa comunale sono ampiamente diversificate: partecipazioni a tributi erariali e regionali, addizionali, tributi propri e poi i finanziamenti perequativi. A questi si aggiungono i cd. tributi di scopo oltre a forme di autonomia più ampia per le Città metropolitane. Sulla natura dei tributi propri il problema è stato rinviato ai decreti legislativi, fermo restando il principio della possibilità di prevedere nuovi tributi in sostituzione di quelli esistenti.

Su questo voglio aggiungere una considerazione sul dibattito estivo sull'ICI. Come ho già detto ho considerato errata la manovra sull'ICI e la mia opinione rimane tale. Però l'ANCI non ha mai proposto di reintrodurre l'ICI sulla prima casa sic et simpliciter, ha solo posto un problema più generale: 1. l'esigenza di incardinare l'autonomia impositiva dei Comuni su uno o più tributi autonomi strettamente correlati con le funzioni tradizionalmente svolte dai Comuni; 2. L'esigenza di dare ordine alla finanza locale e comunale; 3. l'esigenza di rivedere l'intera tassazione immobiliare nella prospettiva del decentramento tributario, anche con l'obiettivo di innovare il mercato immobiliare, reso asfittico da una cronica carenza di offerta e da pesi fiscali antiquati che scoraggiano vendite acquisiti e locazioni e afflitto da una cronica emergenza abitativa; 4. l'esigenza di allineare l'Italia agli altri Paesi europei e non europei, ove un'imposizione sugli immobili è sempre presente ed anzi è mediamente più elevata, rappresentando una delle principali fonti di entrata locale, tesa a rimarcare l'influenza sul valore degli immobili delle politiche comunali sui servizi urbani; 5. l'esigenza di risolvere alcuni effetti distorsivi prodotti dall'eliminazione dell'ICI sulla prima casa: rigidità della base imponibile, elusione ed evasione fiscale.

La nostra idea era e rimane una revisione complessiva dei tributi sugli immobili proprio nella prospettiva del superamento dell'ICI e non di una sua restaurazione, anche differenziando il grado di autonomia fra i Comuni grandi medi/associati e quelli di minor dimensione.

Ma abbiamo sempre considerato questo obiettivo come una porzione limitata e una parte del complesso di entrate fiscali dei comuni, che devono appunto comporre quel paniere di cui parla il disegno di legge del Governo. Abbiamo sostenuto e continueremo a sostenere – insieme con i sindaci del Veneto dove questa proposta ha avuto maggiore enfasi - la necessità che questo aumento dell'autonomia impositiva sia affiancato alla

proposta di mantenere sul territorio una parte del reddito prodotto. In altri termini la compartecipazione all'IRPEF e le addizionali costituiscono la seconda gamba sulla quale deve poggiare il sistema finanziario dei comuni. Un mix di entrate che provengono dal patrimonio immobiliare e dai redditi prodotti sul nostro territorio ci consentirà di raggiungere quell'obiettivo di stabilità, continuità ed autonomia nelle entrate necessario per poter esercitare le nostre funzioni.

Appunto le funzioni: ma quali? Il testo ha alcune dimenticanze, la più significativa riguarda appunto la mancata indicazione delle funzioni fondamentali (o materie) a cui collegare la spesa da finanziare e le modalità con cui farlo, previsione invece contemplata per le Regioni sia per quanto riguarda le materie le cui spese vengono finanziate, sia in ordine alle modalità di finanziamento. Tale assenza nella parte a regime del testo, nonostante alcune importanti garanzie nella fase transitoria sulla copertura della spesa risultante dai consuntivi, ci preoccupa mancando certezze in ordine alla quantificazione delle grandezze finanziarie e alle relative coperture.

Per quanto riguarda il finanziamento e il funzionamento della perequazione, la profonda correzione apportata al testo rende residuale il ruolo della perequazione, determinandolo quale differenza fra il totale dei trasferimenti erariali oggi assegnati ai Comuni e il totale delle entrate che verranno assegnate agli stessi a regime. Nella scrittura della norma va però fatto un passo in avanti attribuendo alle regioni i fondi perequativi solo quando sul territorio, d'intesa con i comuni, saranno modificati i parametri nazionali. In caso contrario pensiamo che i fondi perequativi debbano andare direttamente ai Comuni.

La linea sulla quale ci siamo confrontati con il Governo e sulla quale avvieremo il dibattito in Parlamento sarà quella della valorizzazione dell'autonomia e della responsabilità: questo binomio, a nostro giudizio, è l'essenza del federalismo.

Anche per questo siamo sostenitori del federalismo contrattuale. Il disegno di legge sul federalismo fiscale si limita a fare un accenno all'importanza di garantire autonomia nella gestione della spesa per il personale. Credo sia giusto che nel pacchetto di riforme e anzi nel disegno di legge cd. Brunetta all'esame del Senato si rifletta sulla necessità di rivedere il procedimento di contrattazione, responsabilizzare i singoli enti nella fase di contrattazione dando loro vera autonomia, anche con l'uscita del comparto enti locali dall'Aran, con l'obiettivo di poter programmare la spesa ed utilizzare le risorse per produttività e per premiare il merito.

Sul federalismo il quadro generale è questo. Il lavoro vero deve ancora essere avviato e durerà, dopo l'approvazione del Parlamento almeno due anni, e come ho detto riguarderà la condivisione delle grandezze finanziarie e dei dati e la distribuzione fra gli enti. (Sarà un lavoro difficile ed è facile comprenderlo se si tiene presente che il punto di partenza è questo: la spesa complessiva è in sostanza ripartita 50 e 50 fra stato e autonomie territoriali, mentre il controllo sulle entrate è ripartito 18% alle autonomie

territoriali e 82% allo Stato, tutto questo con circa 140 miliardi di spesa fra 60 per pensioni e 80 per interessi). Nel frattempo abbiamo chiesto che entro il primo semestre del 2009 venga adottato il primo decreto legislativo in modo anticipare la riforma della finanza comunale al fine di poter chiudere definitivamente le questioni pregresse relative all'ICI e ai tagli ai trasferimenti.

Su un punto voglio dire chiaramente non cederemo mai e lo voglio dire a tutti Governo, maggioranza, opposizioni: i Comuni non accetteranno nuove ma vecchie subordinazioni, vogliono essere autonomi e responsabili di fronte ai propri cittadini. Vogliamo avere i mezzi per stabilire autonomamente i nostri fini, altrimenti è meglio spiegare onestamente ai cittadini le nostre ragioni e assumere scelte coraggiose.

Il nostro giudizio sul federalismo fiscale è e rimane un via libera parziale e preliminare, così come abbiamo affermato in Conferenza unificata, che tiene conto dei miglioramenti al testo, che tiene conto delle criticità e che soprattutto tiene conto o ha tenuto conto dell'assenza della proposta sul federalismo fiscale, ossia sull'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e sul riassetto dell'amministrazione.

Verso quale federalismo istituzionale stiamo andando

La nostra proposta, la proposta dell'Associazione è chiara da tempo ed è riassumibile in questi principi: forte innovazione istituzionale legata all'applicazione di un principio di razionalizzazione e di ordine per eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di competenze e di enti. Quindi regioni e Stato si impegnino a sfoltire apparati amministrativi e di gestione a livello periferico devolvendo le relative funzioni ai Comuni, e i Comuni si impegnano a loro volta a mettere ordine al loro interno, e con il sostegno delle altre istituzioni a puntare sulla valorizzazione delle gestioni associate, delle unioni di comuni per i comuni di piccole dimensioni. Su questo apro una parentesi: laddove scelte irrazionali del legislatore lo consentano. Ci sono dei casi in cui il rimedio è peggiore del male e voi un caso lo conoscete. Mi riferisco alla norma della finanziaria 2008 che obbliga i comuni a partecipare ad una sola forma associativa, così una a caso. Ma non avevamo detto che bisognava puntare sulle unioni come modello associativo unico per eliminare altre enti e semplificare? Siamo davanti a quel caso classico che dimostra che il problema non è decidere ma assumere le decisioni giuste, anche poche ma quelle giuste.

Vogliamo semplificare l'assetto istituzionale ed amministrativo complessivo e vogliamo innovare e mettere ordine anche dentro il complesso mondo dei Comuni.

Vogliamo valorizzare il ruolo e il peso istituzionale dei Comuni, differenziando funzioni, poteri, assetti organizzativi, risorse. Vogliamo declinare al massimo l'idea che la diversità degli 8102 è la loro forza e non la loro debolezza.

Quindi va individuato un complesso di funzioni fondamentali ampio ed organico, sebbene anche differenziato fra le classi demografiche e un complesso di funzioni che i Comuni piccoli devono obbligatoriamente gestire in forma associata attraverso le Unioni di comuni, dicendo una parola chiara sul superamento di enti come le comunità montane.

Vanno istituite le Città metropolitane, valutando caso per caso le singole situazioni territoriali, ma accelerando e assegnando al governo delle grandi città poteri e strumenti ampi, penetranti, competenze nuove e uno status che consenta realmente di governare situazioni complesse in modo totale su materie strategiche per il futuro delle Città. Lo dico chiaramente se fare la città metropolitana significa attribuirle i soli compiti della provincia, forse non ne vale la pena.

AMMINISTRATORI E PARTITI.

Vorrei che in queste giorni si parlasse anche e soprattutto di noi, del nostro lavoro, di come ci autorappresentiamo, del rapporto che abbiamo con i cittadini e del nostro ruolo nel sistema politico e nella vita dei partiti.

Parliamo della difficoltà per chi sta in periferia ma in mezzo alla gente di avere un raccordo e un riferimento nei partiti di appartenenza.

A causa di una nefasta legge per l'elezione del Parlamento questo scollamento si è ulteriormente accentuato: con l'indebolimento della classe politica nazionale si è accresciuto il senso di estraniamento fra cittadini ed eletti così scaricando sugli altri livelli istituzionali domande inevase.

Io credo che in questa fase –speriamo- di ricostruzione del paese bisogna partire dagli amministratori locali per dar vita ad una nuova classe dirigente. Per costruire formazioni politiche forti e che ambiscono a governare non si può prescindere dalle migliaia di sindaci ed amministratori. Un Paese si governa anche grazie ai partiti che rimangono la forma principale di organizzazione della partecipazione democratica. Partiti che però devono essere in grado di interpretare i bisogni della gente, di mantenere un rapporto costante con la società tutta. Ed io credo che per far questo la nostra funzione è insostituibile.

Effettivamente nella storia politica del nostro Paese vi sono tante anomalie: con certezza credo di poter dire che vi è stato mai un presidente del consiglio che sia stato in precedenza sindaco. E' un'anomalia se pensiamo a paesi come la Francia.

E' vero che in un fase particolare dell'ultimo quindicennio sindaci importanti hanno assunto incarichi ministeriali ma quella fase si è esaurita rapidamente. E' vero che Rutelli e Veltroni hanno avuto la candidatura a premier anche per la visibilità e la veste diversa assunta da sindaco, quasi un lavacro purificatrice dalla politica nazionale che ha consentito di ritornare al primo posto nella oligarchia, ma avevano già una lunga storia politica alle spalle.

Voglio dire dobbiamo contare di più nei processi decisionali dei nostri partiti e contare e far contare la nostra esperienza che è un valore aggiunto per chi governa a tutti i livelli.

L'esperienza ha dimostrato che i cambiamenti e le innovazioni politiche ed istituzionali nel nostro Paese sono avvenute grazie alla capacità delle amministrazioni locali di fare da apripista. Si pensi alla legge 81/93 che ha posto fine all'ingovernabilità e che rappresenta un'esperienza vincente che semmai va corretta nel senso di eliminare quei vincoli, io credo alla prova dei fatti inutili, come il doppio mandato.

ANCI

Concludo questa mia relazione con una riflessione sull'ANCI. Questa di Trieste è la mia ultima assemblea da Presidente. Ho passato questi 8 anni a contatto con tanti sindaci e tanti amministratori. Ho incontrato tante storie locali, ho partecipato a tanti eventi nazionali, regionali e ad iniziative politiche ed istituzionali. Io penso che questa sia una grande associazione. Io penso che l'ANCI i 107 anni di vita non li dimostri. Che sia ancora vitale ed abbia molta voglia di fare.

Il dibattito interno è stato sempre molto vivace ma mai fuori dalle righe. Le contrapposizioni sulle decisioni hanno sempre trovato una sintesi alta che non ha mortificato i risultati. A me a volte è stato rimproverato di non aver mai abbandonato una linea politica ferma e determinata ma che non è mai sfociata nella rissa istituzionale o nel cercare lo scontro a qualsiasi costo per strappare un'intervista o un titolo. Mi fa piacere sottolineare che queste critiche mi sono giunte sia da esponenti e amministratori del centro destra o del centro sinistra a seconda dei momenti storici che stavamo attraversando.

Io penso che il congresso del prossimo anno sarà l'occasione per fare un bilancio completo; però sin da ora si può dire che dopo le elezioni amministrative del 2007 e del 2008 l'ANCI ha già mutato la propria organizzazione ricostituendo un ufficio di presidenza al quale partecipano i sindaci di tutto lo schieramento politico senza eccezioni, attribuendo nuove deleghe e coinvolgendo nuovi ed autorevoli amministratori. Voglio ringraziare per il loro impegno i sindaci di Milano, di Torino, di Roma, di Padova, di Ancona, di Forlì, di Novara, di Cosenza, di Potenza, di Reggio Calabria. Voglio salutare Sergio Cofferati che ha fatto un'altra scelta. Voglio ringraziare soprattutto i tanti sindaci e amministratori di piccoli comuni, i giovani amministratori della consulta Anci giovane che ogni giorno si riuniscono in ANCI, nelle tante commissioni, nelle tante riunioni che a Roma come su tutto il territorio nazionale si tengono per approfondire temi e questioni. È un lavoro silenzioso, che non va sui giornali, che non trova spazio nei dibattiti televisivi ma che rappresenta la vera forza di questa Associazione. Il mix di rappresentanza fra piccoli comuni e grandi città è il nostro vero valore aggiunto. Siamo più di 7000 soci che rappresentano quasi il 90% dei comuni e oltre il 97% della popolazione. Di ogni colore politico, di ogni grandezza di ogni parte d'Italia. Questo valore va difeso valorizzando il ruolo e le potenzialità delle autonomie regionali dell'Associazione. L'autonomia e la rappresentatività sono i valori che dobbiamo preservare e difendere.

Io penso che su questa linea si potrà continuare a lavorare insieme anche dal prossimo congresso che ci aspetta nel 2009. Arriviamoci compatti mettendo avanti a tutto il nostro obiettivo: tutelare e valorizzare la storia dei comuni italiani che è poi la storia del nostro Paese che nel 2011 compirà 150 dalla sua unificazione.

Buon lavoro.

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