



REGIONE  
AUTONOMA  
DELLA SARDEGNA



# SARDEGNA AUTONOMIE LOCALI

Rivista di documentazione e dibattito  
sulle autonomie locali in Sardegna

N° 1 - Novembre 2009

**FEDERALISMO FISCALE**  
una sfida per il futuro  
della Sardegna



In questo numero



Numero 1/2009

*Con questo numero riprende le sue pubblicazioni lo storico bollettino di informazione e documentazione che l'Amministrazione regionale ha dedicato alle problematiche degli enti locali in affiancamento alla attività svolta in passato dai Comitati di controllo.*

*Ora si riprende, non solo per onorare una tradizione ma anche e soprattutto per affiancare la nuova stagione di riforma del sistema delle autonomie che si è aperta con la riforma federalista della nostra Costituzione e con le nuove iniziative legislative sul federalismo fiscale e sull'ordinamento degli enti locali.*

*Proprio per questo è stata aggiornata la denominazione della testata che non è più "Enti Locali" ma "Sardegna Autonomie Locali" per evidenziare la nuova stagione in cui la Regione e gli Enti Locali sono equiordinati tra loro ovvero hanno pari dignità e valenza e, insieme allo Stato, concorrono a costituire, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, il nuovo sistema delle autonomie locali.*

*E, non a caso, la ripresa delle pubblicazioni si apre con un primo numero tutto dedicato alla recente legge 42 sul federalismo fiscale, riportandone il testo integrale con i primi commenti sulla portata della riforma e sulle prospettive che si aprono per il sistema delle autonomie locali in Sardegna.*

*La struttura di questo primo numero a carattere monografico anticipa, in parte, quello che è il progetto editoriale che sorregge questa ripresa delle pubblicazioni. Il progetto è quello di fornire a tutti i soggetti del sistema delle autonomie locali e, quindi, non solo agli amministratori ma anche e soprattutto ai tecnici, ovvero i dirigenti, i funzionari e tutti gli operatori pubblici, uno strumento di documentazione, di approfondimento e di dibattito sulle principali tematiche che quotidianamente debbono affrontare per rendere il loro servizio ai cittadini.*

*Documentazione, approfondimenti, dibattiti, segnalazione di buone pratiche e casi di eccellenza, questi i contenuti che vuole avere questa rivista che si mette al servizio di tutto il sistema delle autonomie locali della Sardegna. Essa è aperta al contributo di tutti gli operatori che in qualsivoglia modo abbiano rapporti con gli enti locali, specie di quelli che operano nel campo delle professioni e dei servizi pubblici locali.*

*"Sardegna Autonomie Locali" vuole essere uno spazio aperto al mondo delle professioni e a tutte le realtà locali, siano esse istituzionali o sociali, culturali, professionali o quant'altro, in cui confrontarsi e discutere sia dei problemi di carattere generale che di quelli che riguardano le singole specifiche situazioni presenti nel territorio. Tutto ciò mantenendo ben fermo il carattere professionale ed operativo degli interventi, al di qua di quelle che possono essere le tematiche e le problematiche proprie e specifiche della sfera politica locale.*

*Il contenuto della rivista è per ora limitato alla parte relativa alla documentazione ed approfondimento delle novità legislative e giurisprudenziali di più ampio rilievo, esso si accrescerà con l'ampliarsi della struttura redazionale e, soprattutto con la crescita delle collaborazioni da parte di tutti gli operatori professionali degli enti locali della Sardegna. A loro è rivolto un particolare invito perché collaborino partecipando al dibattito sulle tematiche di carattere generale ma anche e soprattutto, evidenziando quelle particolari problematiche tipiche delle realtà in cui operano proponendo soluzioni e sollecitando dibattiti ed interventi.*

*"Sardegna Autonomie Locali" vuole essere uno strumento di tutti e per tutti coloro che sono impegnati quotidianamente a rendere un servizio migliore ai cittadini. Per questo ci aspettiamo che tanti partecipino a questo progetto che può trasformarsi in una bella avventura al servizio della gente e della nostra isola.*

## **DIRETTORE EDITORIALE**

Giovanni Antonio Carta

## **DIRETTORE RESPONSABILE**

Vincenzo Di Dino

## **COORDINAMENTO REDAZIONALE**

Luisa Anna Marras

## **NUMERO SPECIALE**

a cura di Aldo Pavan

## **HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO:**

<i>Andrea Boi</i>	Dottore commercialista e responsabile dello Staff di direzione del Comune di Pula
<i>Carlo Buratti</i>	Professore ordinario di Scienza delle Finanze dell'Università di Padova
<i>Antonio Cambus</i>	Direttore del Servizio Entrate dell'Assessorato Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio
<i>Francesco Delfino</i>	Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale - Ministero Finanze
<i>Gianluigi Giuliano</i>	Direttore Agenzia della Regione Autonoma della Sardegna per le Entrate (ARASE)
<i>Giampaolo Ladu</i>	Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Cagliari e nella Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione
<i>Aldo Pavan</i>	Preside della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Cagliari
<i>Stefano Pozzoli</i>	Professore ordinario di Ragioneria delle Amministrazioni Pubbliche Locali dell'Università di Napoli Parthenope
<i>Valentina Tagliagambe</i>	Responsabile settore tributi Agenzia della Regione Autonoma della Sardegna per le Entrate (ARASE)

## **REDAZIONE**

Sandra Careddu, Maria Elena Demurtas, Giovanni Fonnesu, Lucia Fonnesu, Marco Pisano, Maria Maddalena Sanna

## **PROGETTO GRAFICO E COPERTINA**

Laura Borioni

## **FOTOLITO E STAMPA**

*Arti Grafiche Pisano*

## **DIREZIONE E REDAZIONE**

Assessorato Enti Locali, Finanze ed Urbanistica - Direzione Generale Enti Locali - Servizio degli Enti Locali - Viale Trieste, n. 186 - 09123 Cagliari  
Tel. 070 6064031 - Fax 070 6064079  
email: [eell.servizio.entilocali@regione.sardegna.it](mailto:eell.servizio.entilocali@regione.sardegna.it) - [vdidino@regione.sardegna.it](mailto:vdidino@regione.sardegna.it)

## **SARDEGNA AUTONOMIE LOCALI**

Rivista di documentazione e dibattito sulle autonomie locali in Sardegna dell'Assessorato EE.LL., Finanze ed Urbanistica  
Anno 20 - Nuova serie - n. 1/2009 - Reg. trib. di Cagliari n. 26/28 del 31.07.1989

# SOMMARIO

<b>Presentazione</b> .....	1
<b>L'attuazione del federalismo fiscale: problemi e prospettive</b> Ugo Cappellacci .....	5
<b>Gli Enti locali nel federalismo</b> Gabriele Asunis .....	9
<b>Le nuove opportunità per lo sviluppo offerte dalla normativa sul federalismo fiscale</b> Giorgio La Spisa .....	13
<b>La finanza regionale alla luce della riforma del titolo III dello Statuto e dell'entrata in vigore della legge delega sul "federalismo fiscale"</b> Paolo Maninchedda .....	15
<b>Dal federalismo fiscale alla Carta delle autonomie</b> Salvatore Cherchi .....	21
<b>Il sistema di finanziamento degli Enti Locali nel quadro del federalismo fiscale</b> Giorgio Macciotta .....	23
<b>Prospettive e criticità di attuazione del federalismo fiscale in Sardegna</b> Aldo Pavan .....	25
<b>Il federalismo fiscale come sfida e opportunità per gli Enti Locali</b> Gianluigi Giuliano - Valentina Tagliagambe .....	33
<b>Il nuovo sistema finanziario della Regione Sardegna</b> Antonio Cambus .....	39
<b>Il federalismo fiscale in Sardegna: La proposta dell'Anci dopo la Legge 5 maggio 2009, n. 42</b> Aldo Pavan .....	45
<b>La difficile strada del "federalismo": tra Italia ed Europa</b> Giampaolo Ladu .....	57
<b>Federalismo fiscale: aspetti riguardanti il coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali e l'armonizzazione dei sistemi contabili</b> Francesco Delfino .....	65
<b>Contabilità pubblica, tra <i>accountability</i> e federalismo</b> Stefano Pozzoli .....	73
<b>Perequazione finanziaria e questioni correlate nella legge delega sul federalismo fiscale</b> Carlo Buratti .....	75



**La cooperazione intercomunale quale modello di gestione manageriale dei servizi locali**

Andrea Boi ..... 83

**Testo coordinato con note della Legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) .....**

85

## L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE: PROBLEMI E PROSPETTIVE

Ugo Cappellacci  
Presidente Regione Sardegna

Il tema del federalismo è da noi Sardi molto sentito perché attiene alla nostra stessa essenza di Regione a Statuto speciale e perché diventa l'occasione per rilanciare e aggiornare in chiave moderna, i principi autonomistici che già dal 1948 caratterizzano il nostro Statuto, espressione della nostra identità di popolo e delle nostre peculiarità economiche, sociali e culturali.

Se è vero che la riforma federalistica dello Stato apre nuove prospettive e forti aspettative per le Regioni a Statuto ordinario, è altrettanto vero che la stessa riforma rappresenta una straordinaria occasione per rilanciare i temi della autonomia e della specialità anche per le Regioni che, come la Sardegna, hanno già potuto sperimentare alcuni dei principi chiave del federalismo fiscale.

La legge sul federalismo fiscale riserva una sezione dedicata alle Regioni a Statuto speciale riconoscendo l'importanza del mantenimento di un ordinamento differenziato delle stesse attraverso procedure che stabiliscono il coinvolgimento attivo degli organi di rappresentanza regionali, ma per la Sardegna vi è un aspetto ulteriore e di rilevanza storica che la legge delega introduce.

Mi riferisco all'adozione di parametri oggettivi per la misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità.

La Sardegna, a seguito di una storica rivendicazione, ottiene un riconoscimento essenziale che la legge delega sancisce e che avvia di fatto una fase di confronto aperto e costruttivo con il Governo nazionale per "riempire di contenuti" concreti e spendibili il principio stesso dell'insularità per la Sardegna in termini di crescita e sviluppo.

La legge delega sul federalismo fiscale contiene quindi, per noi Sardi, un di più fondamentale, quasi una precondizione per poter affrontare correttamente il tema stesso del federalismo fiscale, perché riconosce gli svantaggi dell'insularità ed introduce un principio fondamentale di equità e di riequilibrio per la Sardegna.

Una svolta storica che mette la Sardegna nelle condizioni di non subire più negativamente i "costi" e le diseconomie derivanti dall'insularità grazie all'azzeramento dei divari socio-economici e infrastrutturali che saranno misurati e compensati dallo Stato e dall'Unione europea.

E' una questione centrale che sancisce, con legge, il valore delle pari dignità dei sardi rispetto a tutti gli altri cittadini italiani.

Per la Sardegna quindi la legge delega in materia di federalismo fiscale ha queste ulteriori e fondamentali implicazioni di alto valore e significato politico ed istituzionale perché ci offre la possibilità di aprire con lo Stato una nuova fase di interlocuzione costruttiva finalizzata alla individuazione delle specifiche misure volte all'eliminazione dei differenziali, materiali ed immateriali, della Sardegna rispetto alle altre Regioni italiane.

Sono questi peraltro i presupposti che ci hanno portato a condividere con il Governo nazionale l'esigenza di attivare da subito un luogo del confronto istituzionale che cominciasse a dibattere di questi temi, proprio a partire dai temi dell'insularità.

Il riconoscimento dell'insularità è quindi per noi un tema di assoluta novità e originalità che la legge ha introdotto e che per noi Sardi diventa il perno centrale che deve caratterizzare la nuova impostazione del rapporto di confronto della Regione con il Governo.

Oltre al tema riguardante la perequazione infrastrutturale legata alla specificità insulare della Sardegna con l'obiettivo della definizione dei parametri oggettivi relativi alla



misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dalla stessa insularità, la legge delega in materia di federalismo fiscale introduce due ulteriori questioni di particolare rilevanza per la nostra Regione: la prima riguarda i cosiddetti interventi speciali e la seconda il tema della fiscalità di sviluppo.

Sono due aspetti anch'essi di grande rilevanza, soprattutto per le Regioni con i maggiori ritardi nello sviluppo, perché dimostrano come la materia del federalismo fiscale sia stata affrontata entro una prospettiva che non attiene soltanto alla pur rilevante esigenza delle nuove modalità di copertura delle spese per le funzioni ordinarie ed essenziali delle Regioni, ma interessi anche il tema della rimozione dei divari fra le Regioni e quello di come contribuire allo sviluppo delle stesse.

Oltre a questi, gli obiettivi perseguiti dal provvedimento di legge delega che dovranno trovare concreta attuazione con i successivi decreti legislativi del Governo sono principalmente tre:

- del superamento del sistema dei trasferimenti fondati sul criterio della "spesa storica", ovvero il criterio secondo il quale ogni ente territoriale riceve finanziamenti dallo Stato sulla base di quanto speso in precedenza (con questo sistema fino ad ora sono stati, di fatto, premiati gli enti più inefficienti a scapito di quelli più virtuosi);
- della massima responsabilizzazione di tutti i livelli di governo e controllo democratico effettivo e trasparente nei confronti degli eletti;
- dello sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese.

Dovranno essere affrontate quindi questioni che attengono a più aspetti fra loro collegati:

- in primo luogo volti al superamento del sistema ormai obsoleto dei trasferimenti finanziari da parte dello Stato centrale fondati sul principio non più proponibile della spesa storica e sulla conseguente contestuale attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni;
- in secondo luogo sulla reale capacità di incidere sullo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale rimuovendo gli squilibri economici e sociali esistenti fra le Regioni e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Con riferimento al primo aspetto è ben chiaro a tutti, ma giova ribadirlo, che si introducono meccanismi virtuosi di fondamentale importanza per rispondere a un'esigenza generale, non più procrastinabile, di contenimento della spesa pubblica con il conferimento di una responsabilità diretta alle Regioni ed agli altri livelli delle autonomie locali.

Fatti salvi i principi solidaristici con le forme di perequazione per assicurare la qualità dei servizi essenziali per quei territori con minore capacità fiscale, le nuove regole impongono che gli enti locali spendano solo le risorse di cui dispongono effettivamente e si indebitino esclusivamente per investimenti strettamente necessari e produttivi. Solo in questo modo i cittadini potranno esercitare adeguate forme di controllo dell'operato della classe politica che assume responsabilità di governo.

Al di là dei tecnicismi giuridici e dei dettagli applicativi, credo sia essenziale ricordare come sia proprio questo il senso generale del "federalismo fiscale". La nuova riforma, se sarà attuata correttamente, dovrà rinforzare il controllo che i cittadini esercitano su come vengono spesi i soldi che trasferiscono nelle casse dello Stato attraverso le tasse.

Se la gran parte dei soldi versati dai cittadini sarà gestita direttamente dai governi del territorio nel quale vivono, aumenterà la trasparenza ed il controllo da parte degli stessi cittadini. Le responsabilità saranno più chiaramente assegnate, il controllo su come le risorse pubbliche sono state utilizzate sarà più facile e sarà più semplice e credibile per i cittadini sancire se chi ha governato è meritevole di essere riconfermato oppure

di essere sanzionato e non riletto se si è dimostrato un amministratore incapace.

Si rafforza, quindi, il potere decisionale dei cittadini.

Un sistema basato su un buon federalismo fiscale può dunque fare molto bene, soprattutto alle Regioni del Sud, perché trasparenza e capacità di controllo da parte degli elettori possono realmente ridurre sprechi, inefficienze, corruzione.

Il federalismo fiscale rappresenta quindi una grande opportunità, ma presenta anche notevoli rischi proprio per le peculiarità ed i differenziali regionali del nostro Paese. Sarebbe certamente più semplice adottare una riforma federalista tra aree con capacità simili di produzione della ricchezza perché più semplice sarebbe ottenere un sistema uniforme di servizi minimi ed essenziali.

In Italia però le differenze nei redditi regionali sono invece molto grandi e questo comporterà non poche difficoltà nell'assicurare quei servizi minimi ed essenziali su tutto il territorio perché dovranno essere definite le modalità ed i conseguenti trasferimenti perequativi fra le Regioni con il rischio di conseguenti tensioni politiche e territoriali che questo può generare.

Peraltro la stessa definizione dei servizi standard non potrà essere affrontata con eccessi di rigidità che risulterebbero fortemente penalizzanti per la Sardegna e per alcune sue particolarità tipiche delle zone interne a scarsissima densità abitativa.

Mi riferisco in particolar modo all'istruzione e alla sanità, dove le differenze storiche, geografiche e demografiche richiedono elementi differenti di valutazione per evitare l'irrazionale chiusura di scuole, piccoli ospedali e altri uffici pubblici nelle nostre zone interne.

Proprio per questo va sottolineata la portata del provvedimento che affronta contestualmente il tema della riduzione dei divari regionali con interventi speciali volti alla rimozione degli squilibri di natura economica e sociale.

Vi è quindi una duplice esigenza che l'attuazione del federalismo fiscale in Italia non potrà eludere o tentare di superare con semplificazioni inaccettabili.

Sono necessarie regole chiare per impedire che il federalismo fiscale si trasformi in un continuo, costoso contenzioso istituzionale tra centro e periferia.

Bisogna far partire il processo su basi solide e condivise e poi operare con strumenti adeguati al mantenimento delle stesse.

Per creare solide basi è necessario essere molto chiari su ciò che si intende per "funzioni standard" e su quali livelli di prestazione debbano essere associati a quelle funzioni, su quali siano i costi minimi per assicurare queste funzioni.

Ma è altrettanto indispensabile che lo Stato assicuri alle Regioni le risorse aggiuntive per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni finalizzate a rimuovere i differenziali strutturali che caratterizzano il nostro Paese.

Serve, quindi, un federalismo che garantisca alle regioni più povere condizioni di partenza non troppo sfavorevoli.

Per rimuovere tali differenziali, la legge delega, come ho anticipato, fa riferimento a due importanti questioni:

- gli interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione (per quanto riguarda la Sardegna è questa una evidente possibilità di raccordo e di rilancio dell'art. 13 dello Statuto che riguarda il "Piano di Rinascita della Sardegna");

- il tema della fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa che può rappresentare uno strumento di rilevanza ed impatto per l'attrazione di investimenti finalizzati a far crescere la base produttiva e la capacità di produrre ricchezza endogena ed occupazione.

Al proposito vanno richiamate alcune fondamentali prerogative già contenute (art. 12) nel nostro Statuto di Autonomia e che possono essere attualizzate e rilanciate alla





luce delle stesse opportunità in materia di fiscalità di sviluppo dalla stessa legge delega.

La fiscalità di sviluppo finalizzata alla attrazione di nuovi investimenti può già essere resa operativa dando attuazione alle disposizioni adottate in applicazione della norma statutaria e concernenti l'attivazione in Sardegna dei punti franchi che prevedono agevolazioni doganali nei principali porti della Sardegna e che scontano ancora oggi ritardi non più accettabili.

E' evidente, tuttavia, che i soli vantaggi doganali non sarebbero di per sé sufficienti a mobilitare nuovi investimenti. Per queste ragioni vanno agli stessi associati i vantaggi della fiscalità generale e quelli riguardanti la riduzione del costo del lavoro. D'altro canto, in questa direzione, va l'importante strumento introdotto dal Governo nazionale delle zone franche urbane (ZFU) che ha già consentito alla Sardegna di ottenere il riconoscimento come zone franche di tre aree territoriali urbane (Cagliari, Iglesias, Quartu S. Elena) che per essere operative attendono il via libera dell'Unione europea.

Le due importanti questioni riguardanti gli interventi speciali e la fiscalità di sviluppo sono, pertanto, aspetti cruciali per una corretta attuazione della legge che per la loro complessità tuttavia inducono a motivi di preoccupazione sui modi, sui tempi e sulle risorse che il Governo dovrà assicurare in un momento di difficilissima congiuntura e crisi internazionale.

Siamo certi che il Governo nazionale su questa partita assicurerà il suo massimo impegno e che possa partire a breve il confronto formale con le Regioni così come disciplinato dalla stessa legge delega.

Ma nel contempo occorre che vi sia un processo di ampia partecipazione e consapevolezza di tutto il Popolo sardo per trasformare le opportunità normative in un reale processo di cambiamento ed innalzamento delle nostre condizioni di benessere e qualità della vita.

Per queste ragioni alla riforma federalistica dello Stato, la Sardegna vuole associare un processo di rinnovamento ponendo in modo nuovo e originale i motivi della propria specialità alla base di una proposta di nuovo Statuto di Autonomia.

Siamo pronti a rinegoziare un nuovo patto con lo Stato che, senza mettere in discussione l'unità della Repubblica, conferisca alla nostra terra tutti i poteri necessari e conseguenti per stare al passo con la modernità e per competere con tutti gli altri territori; fieri delle nostre peculiarità e della forza della nostra unicità.

## GLI ENTI LOCALI NEL FEDERALISMO

Gabriele Asunis

Assessore regionale Enti Locali, Finanze ed Urbanistica

Riprende con questo numero la pubblicazione della storica rivista dell'Assessorato dedicata agli enti locali della Sardegna, con una veste grafica aggiornata e con una nuova titolazione: "Sardegna Autonomie Locali" che vuole rappresentare il nuovo impegno della Regione per gli Enti Locali della Sardegna nella stagione del federalismo.

Il tema prescelto per questo primo numero - il federalismo fiscale - non è solo dettato dall'attualità derivante dalla approvazione della legge 42 del maggio scorso ma anche una precisa opzione per aprire la discussione sulle opportunità e sui problemi che comporta l'attuazione del federalismo in Sardegna a partire proprio dal federalismo fiscale. La specialità dello statuto pone la Regione in una posizione differenziata nella attuazione del federalismo che deve essere finalizzata a meglio aderire ai principi fondamentali indicati nel titolo V della Costituzione nel rispetto delle specificità della nostra isola.

Il carattere fondamentale del nostro federalismo sta nel fatto che esso è fondato sul pluralismo degli enti di governo territoriale: Regioni, Province e Comuni sono tutti enti politici esponenti delle rispettive collettività, titolari di poteri, funzioni e compiti stabiliti dalla Costituzione. È il principio di equiordinazione e di pari dignità tra soggetti che, insieme, costituiscono la Repubblica, come afferma l'articolo 114 della Costituzione. L'attuazione del federalismo non è quindi questione che possa riguardare solo lo Stato e la Regione, esso deve vedere la presenza attiva e paritaria di tutti gli enti locali.

Di qui la necessità di aprire il dibattito ed il confronto per costruire una posizione comune della Regione e degli Enti Locali nell'attuazione del federalismo fiscale.

La legge 42 sul federalismo fiscale rappresenta certamente uno dei passaggi più importanti e significativi sulla via dell'attuazione della riforma del titolo V della Carta Costituzionale e quindi su quello che è il futuro dell'ordinamento delle regioni e degli enti locali. Come affermato nell'articolo 1, essa costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e prevede 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, perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del paese.

Ciò sta a dimostrare come il federalismo che si sta realizzando non si pone come fattore di rottura dell'assetto unitario del nostro paese ma, al contrario, si muove nel senso di un superamento degli squilibri territoriali ed in particolare di quelli tra il nord ed il sud dell'Italia. Le polemiche che hanno accompagnato l'introduzione del federalismo sono quindi da considerarsi superate come, d'altronde, dimostrato dal voto pressoché unanime di approvazione della legge.

La sua approvazione significa quindi che il processo di riforma in senso federale del nostro paese va nella direzione di una maggiore solidarietà interna, volta a superare gli squilibri esistenti tra le varie parti del paese non più in termini di meri trasferimenti di risorse che nel tempo hanno assunto carattere assistenziale ma in un quadro di rinnovamento istituzionale che recuperi efficienza eliminando gli sprechi e consegua una maggiore efficacia nell'azione amministrativa.



In questo quadro la legge sul federalismo fiscale rappresenta un forte stimolo di accelerazione, non tanto in termini istituzionali quanto in termini più propriamente politici, verso la definizione della riforma in senso federalista dell'ordinamento delle autonomie, siano esse regionali che locali.

Con questa legge che va ad interessare uno dei gangli fondamentali del sistema che è quello del reperimento e della allocazione delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento delle regioni e degli enti locali, si entra nel vivo delle problematiche attuative del federalismo nel nostro ordinamento costituzionale ed autonomistico.

I principi dell'autonomia di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali, l'obiettivo del superamento del criterio della spesa storica nella redazione dei bilanci, la definizione degli standard nei fabbisogni e nei costi dei servizi prestati ai cittadini, il principio della perequazione e della solidarietà tra le varie articolazioni territoriali, la semplificazione amministrativa e tributaria, sono alcuni tra i principali capisaldi della legge che dimostrano come la sua concreta attuazione richieda non solo l'esercizio di alte capacità tecnico organizzative e di complesse procedure, ma anche e soprattutto l'adozione di un nuovo approccio nell'attività di governo e di amministrazione.

Un nuovo approccio che assuma e traduca in pratica i principi della efficacia e dell'efficienza della pubblica amministrazione in un'ottica di responsabilizzazione concreta ed effettiva degli amministratori nei confronti della cittadinanza.

Il superamento della spesa storica, ad esempio, significa che dovrà saltare la pratica incrementale delle dotazioni finanziarie di ciascun ente locale, le risorse derivanti da trasferimenti assegnate in passato, infatti, non saranno più certe per gli anni successivi. Esse deriveranno dalla capacità di gestire efficientemente le risorse proprie e dalla rispondenza dei costi agli standard che saranno individuati per le varie prestazioni. Questo significa che gli enti locali dovranno rafforzare e migliorare quel processo di modernizzazione amministrativa in termini di efficienza e di efficacia che è già stato avviato a seguito delle riforme dell'ordinamento degli enti locali ma che ancora deve essere interamente compiuto. In questa prospettiva il rapporto tra cittadini ed amministratori dovrà evolversi verso una maggiore trasparenza che evidenzia come l'attività amministrativa sia condotta in termini di efficienza e del maggior beneficio possibile per i cittadini stessi.

La sfida che il federalismo fiscale pone agli amministratori locali sul piano gestionale è quindi quella di una accelerazione nei processi di modernizzazione e razionalizzazione dell'attività amministrativa. Ciò vale principalmente per le realtà urbane più strutturate e complesse ma anche per le realtà minori che costituiscono la quasi totalità dei Comuni della Sardegna.

In tal senso è da rilevarsi positiva l'esperienza che si sta compiendo nel processo di aggregazione e di costituzione delle Unioni dei Comuni. Essa deve essere completata ed estesa ad altri servizi che possono e debbono essere condivisi, specie quando da ciò consegue un miglioramento dei costi e della soddisfazione dei cittadini, superando remore di tipo campanilistico o localistico che ancora, purtroppo, persistono.

È ancora presto per ipotizzare quali possono essere gli effetti concreti che deriveranno dalla riforma del federalismo fiscale sull'ordinamento e sulla concreta realtà degli enti locali della nostra isola, quello che appare certo è che bisogna compiere ogni sforzo per garantire l'adeguatezza delle risorse finanziarie per il mantenimento e la crescita del soddisfacimento dei bisogni dei cittadini amministrati. E per questo non basta certo puntare a garantire i flussi di risorse finanziarie necessarie ma occorrerà, più di prima, puntare ad introdurre modalità di gestione e di governo che riducano i costi e migliorino l'efficienza e l'efficacia dei servizi.

Il fatto che i Comuni della Sardegna siano nella quasi totalità di piccola dimensione e che molti di questi ricadano nelle zone interne dell'isola, pone una specificità di gran-

de rilievo nell'attuazione del federalismo fiscale. La limitata dimensione, l'avanzato e progressivo invecchiamento, le distanze non indifferenti tra di loro, le condizioni disagiate in termini geografici, sono tutte condizioni che rischiano di pregiudicare le condizioni di vivibilità dei piccoli comuni delle zone interne. Di questo si dovrà tener conto nell'attuazione del federalismo fiscale ipotizzando anche un approccio differenziato rispetto al resto del territorio isolano.

Sarà necessario anche ripensare lo stato ordinamentale e l'organizzazione del sistema delle autonomie locali, definire compiutamente e sviluppare l'esperienza che appare sin qui positiva delle Unioni dei Comuni, completare il processo di trasferimento di funzioni dalla Regione ai Comuni ed alle Province e procedere nella riforma dell'amministrazione regionale. Riguardo le amministrazioni provinciali occorrerà certamente individuare più compiutamente il loro ruolo considerando il nuovo quadro derivante dall'istituzione delle nuove quattro province.

Quello che deve essere chiaro è che l'attuazione del federalismo fiscale non potrà lasciare le cose come stanno riguardo l'ordinamento degli enti locali. La riforma Calderoli è alle porte e con la sua approvazione si completerà questa prima fase di attuazione del federalismo interno nel nostro paese.

Tutto ciò deve costituire per la Regione l'occasione di ripensare il suo rapporto con gli enti locali in termini di pari dignità e di equiordinazione secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza espressi nel Titolo V della Costituzione. Questo significa che la Regione dovrà riordinare e definire le proprie competenze dando centralità al momento legislativo e regolamentare e procedendo ad una riorganizzazione della propria struttura amministrativa dando corso ad un trasferimento di competenze agli enti locali in coerenza con i principi costituzionali.

La Regione è impegnata a fare la sua parte non solo dando attuazione alle riforme federaliste ma anche con il processo di riforma dello Statuto che dovrà considerare il ruolo degli enti locali in termini aderenti ai principi sanciti nella riforma del titolo V della Costituzione.

Il percorso che si è avviato si snoderà nel corso dei prossimi due anni con l'emanazione dei decreti legislativi attuativi che potranno essere corretti nei successivi due anni. Per la Sardegna, in ragione della specialità del suo Statuto, si provvederà con apposite norme d'attuazione dello Statuto stesso.

Ciò significa che l'attuazione del federalismo fiscale in Sardegna, nei suoi contenuti e modalità, dipenderà dalla capacità che saprà dimostrare, nella negoziazione con lo Stato, nel rappresentare quelle esigenze peculiari della Sardegna che la caratterizzano, come è il caso dell'insularità che è riconosciuta dalla legge stessa come specificità rilevante ai fini della perequazione infrastrutturale.

Perché l'attuazione del federalismo fiscale rappresenti una occasione importante per la riaffermazione della specialità dell'autonomia sarda, occorre che si costituisca un collegamento diretto tra Regione ed Enti Locali della Sardegna. Solo in questo modo si potranno rappresentare concretamente le esigenze dell'isola nella sua interezza ed in tutte le sue articolazioni.

La particolare situazione della realtà sarda, caratterizzata da uno stato di crisi economica e sociale e da condizioni di difficoltà strutturale derivanti dalla insularità, dallo spopolamento (specie delle zone interne) e da un insufficiente tessuto produttivo, deve essere espressa e rappresentata in questa fase attuativa del federalismo fiscale perché questo non si traduca soltanto in una razionalizzazione tecnico-contabile del sistema della finanza locale ma costituisca occasione per un rinnovamento dell'azione amministrativa degli enti locali in direzione dello sviluppo con adeguate garanzie in ordine alle risorse necessarie.

L'attuazione del federalismo fiscale può costituire l'occasione perché si costituisca



un vero fronte comune tra Regione ed Enti Locali per una nuova stagione della autonomia regionale in termini coerenti con la riforma del Titolo V della Costituzione e quindi per la affermazione e la traduzione nell'ordinamento regionale dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nonché del principio della pari dignità ed equiordinazione tra Regione ed Enti Locali.

## LE NUOVE OPPORTUNITÀ PER LO SVILUPPO OFFERTE DALLA NORMATIVA SUL FEDERLISMO FISCALE

Giorgio La Spisa

Assessore regionale Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio

La legge finanziaria recentemente approvata dal Consiglio Regionale ha previsto il maggiore impegno possibile a favore del sistema imprenditoriale, mediante l'utilizzo della leva fiscale, per quanto consentito dalla normativa vigente. Preso atto della crisi economica che, al contrario di quanto si dice, colpisce la Sardegna da ben prima della crisi mondiale, la Giunta Regionale ha inteso azionare tutte le leve disponibili, compresa quella fiscale, per fornire un primo concreto sostegno al mondo produttivo.

E' noto a tutti che il sistema industriale sardo è in continua fase discendente da oltre un decennio e che la politica della precedente Giunta ha determinato, di fatto, anche un sensibile rallentamento del settore edile, che fino ad allora si era dimostrato trainante. Tra le misure messe in campo per fronteggiare la sofferenza economica in cui versa l'isola, la Giunta ha puntato a sostenere l'impresa anche operando una riduzione delle imposte, per quanto a oggi consentito dalle leggi statali vigenti. Come è noto le uniche imposte interamente devolute alle regioni sono l'IRAP e l'addizionale IRPEF.

Sulla prima, le regioni hanno facoltà di aumento o diminuzione dell'aliquota per un massimo di un punto percentuale, mentre per quanto riguarda l'addizionale IRPEF, l'aliquota fissata in via ordinaria allo 0,9% può essere aumentata dalle regioni fino ad un tetto massimo dell'1,4%. Ebbene, l'IRAP, i cui soggetti passivi sono i settori produttivi (professioni, commercio, servizi), in Sardegna non ha mai subito aumenti e per la prima volta, nella precedente legislatura ha visto una diminuzione non destinata, tuttavia, a tutto l'universo imprenditoriale e subordinata al raggiungimento di obiettivi premiali.

Con la manovra finanziaria 2009, la Giunta regionale ha ritenuto di dover concedere a tutte le categorie imprenditoriali e professionali il massimo abbattimento possibile dell'aliquota IRAP, semplificandone le procedure di accesso, poiché si è ritenuto doveroso diminuire il carico fiscale delle imprese e dei professionisti che, con enormi difficoltà, continuano a produrre reddito in Sardegna, alla sola condizione del mantenimento degli attuali livelli occupativi.

Ad oggi, tenuto conto del fatto che la Sardegna è una delle poche regioni che non ha aumentato l'addizionale IRPEF (che sotto la soglia dello 0,90% attuale non può scendere) e della generalizzata diminuzione di 1 punto percentuale dell'aliquota IRAP, si può affermare che la pressione fiscale in Sardegna è tra le più basse d'Italia se non addirittura la più bassa. Si tenga presente che quasi tutte le regioni hanno aumentato l'aliquota IRAP per le banche e le assicurazioni e che altre sono state obbligate addirittura ad aumentare l'aliquota ordinaria, mentre in Sardegna questo non succede. Abbiamo notizia che sebbene non numerose, alcune imprese del continente hanno deciso di localizzare in Sardegna le proprie attività, attratte anche dalla relativamente bassa pressione fiscale dell'isola.

Attualmente è allo studio una forma di intervento finalizzato a un ulteriore abbattimento degli oneri fiscali gravanti sui datori di lavoro, che se approvato dalla Comunità Europea, potrebbe ulteriormente agevolare e incentivare l'impresa sarda ma anche invogliare la localizzazione in Sardegna di imprenditori non sardi.

Se impiegare la leva fiscale nel senso della riduzione della relativa pressione si rivelerà un percorso virtuoso (unitamente ad altri interventi strutturali), tale da stimolare investimenti produttivi anche dall'esterno, gli abbuoni fiscali potranno essere considerati investimenti per il futuro produttivo dell'isola.



Certo, siamo ancora lontani dalla fiscalità di vantaggio prevista dalla legge sul federalismo fiscale, non ancora operativa, ma siamo convinti che lo sviluppo e il mantenimento dell'economia sarda debbano essere incentrati sul sistema impresa e questa Giunta utilizzerà ogni misura consentita a sostegno dello stesso anche attraverso una riduzione del carico fiscale, nella convinzione che una adeguata pressione fiscale favorisca lo sviluppo e contribuisca allo spontaneo adempimento degli obblighi fiscali oggi (a quanto si dice) ampiamente elusi.

## LA FINANZA REGIONALE ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL TITOLO III DELLO STATUTO E DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE DELEGA SUL "FEDERALISMO FISCALE"

Paolo Maninchedda

Presidente 3<sup>a</sup> Commissione Consiglio regionale della Sardegna

Nelle sedute del 16 e 17 settembre 2009, la Commissione bilancio ha affrontato l'importante tema della finanza regionale. Abbandonata ogni inutile retorica, si è cercato di analizzare, in maniera il più possibile sistematica e rigorosa, portata ed effetti del novellato titolo III dello Statuto speciale per la Sardegna, provando a misurarne l'effettiva validità ed efficacia in correlazione ai limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno e in rapporto alle innovazioni che discenderanno a breve dall'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

Si è cercato in primo luogo di quantificare esattamente le maggiori entrate che deriveranno dal titolo III (Finanze, demanio e patrimonio) dello Statuto speciale come novellato dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) e, quindi, in relazione alle funzioni esercitate e a quelle potenzialmente esercitabili, verificare se la mera salvaguardia di tale risultato possa costituire un obiettivo sufficiente.

### L'assetto finanziario

Nella delibera n. 38/33 del 6 agosto 2009 (Linee di impostazione per la manovra finanziaria per gli anni 2010-2013) e nel Programma regionale di sviluppo 2010-2013 - al momento all'esame del Consiglio Regionale - l'Esecutivo ha stimato che a decorrere dall'anno 2010 - decurtate le spese conseguenti all'accollo della quota statale del fondo sanitario nazionale, nonché quelle connesse al trasferimento delle funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e alla continuità territoriale - la Regione beneficerà di un differenziale positivo di circa 1.800 milioni di euro rispetto al vecchio regime e di circa 1.300 milioni rispetto alle previsioni del 2009. Si precisa, tuttavia, che a tale previsione vanno sottratte le risorse necessarie per coprire le quote di ammortamento dei mutui in essere pari a circa 280 milioni di euro, il disavanzo ASL per gli anni 2007, 2008 e 2009 stimato in via provvisoria in circa 260.000.000 di euro e, infine, il fabbisogno per la spesa sanitaria complessiva pari a circa 380.000.000 di euro. In buona sostanza, a fronte di nuove entrate per 1.300 milioni di euro, la Regione pagherà, già nel 2010, circa 1.000 milioni di euro di debiti maturati negli anni precedenti.

Lo stesso esecutivo, nel Programma regionale di sviluppo, ha precisato che *"una delle priorità del nuovo governo regionale è quella di rendere effettive ed applicabili le disposizioni, scaturite dalla finanziaria statale 2007 (...) per consentire la puntuale entrata a regime del nuovo sistema finanziario regionale"* (pag. 47). *"Infatti, buona parte delle norme statutarie, soprattutto nel campo amministrativo, richiedono di essere rese operanti da specifiche ed apposite norme di attuazione."*

*Pertanto tutte le volte che non si realizzano gli accordi necessari fra la Regione e lo Stato, le disposizioni statutariamente previste non possono essere attuate".* La Giunta, dopo aver dato atto che *"da parecchi mesi gli uffici regionali sono impegnati, in raccordo con i vertici del Ministero dell'Economia, nella ricerca di soluzioni idonee a*





*garantire fin dal primo gennaio 2010 la piena applicazione dello Statuto",* evidenzia come oramai improcrastinabile l'esigenza di emanare le norme di attuazione.

Da quanto rappresentato emerge pertanto che, a fronte di un accollo immediato e già operante delle spese della sanità e di quelle connesse al trasferimento delle funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e alla continuità territoriale, ad oggi non ci sarebbero ancora i presupposti normativi indispensabili per rendere effettivo a partire dal 1° gennaio 2010 il nuovo regime delle entrate. Ciò perché non sono state ancora emanate le necessarie norme di attuazione le quali, come si legge a pag. 48 del PRS, "dovranno statuire, in modo certo e chiaro, criteri e modalità di quantificazione delle quote tributarie spettanti alla Sardegna, stabilendo i tempi e le modalità operative per il loro riversamento nelle casse regionali".

Al di là dell'esito della trattativa in corso, è bene notare che, non avendo il Governo italiano previsto, nel 2006, nel momento in cui garantiva alla Regione Sarda nuove e più consistenti entrate, il riconoscimento di una corrispondente capacità di spesa, la riforma dell'art. 8 dello Statuto è stata gestita centralmente con la chiara coscienza che tali risorse non sarebbero state realmente utilizzabili dalla nostra Regione, in ragione dei limiti imposti dal Patto di stabilità.

### **Il Patto di stabilità**

Anche a voler aderire alle previsioni più ottimistiche circa le maggiori entrate, non si può trascurare che l'utilizzo delle nuove risorse sarà in gran parte annullato dai stringenti limiti alla capacità di spesa imposti alla Regione dal Patto di stabilità interno. Infatti, salvo eventuali modifiche ai suddetti limiti, il complesso delle spese finali della Regione per l'anno 2010 sarà pari a poco più di 3.836 milioni di euro per gli impegni e a 3.247 milioni per il totale dei pagamenti. Il tutto, al netto della spesa sanitaria, della spesa per la concessione di crediti e delle spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati a finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale.

Non è questa la sede per contestare l'iniquità formale e sostanziale del Patto di stabilità, rispetto al quale, comunque, è sempre più diffusa tra le forze politiche sarde la proposta di forme apprezzabili di disobbedienza civile e quindi di non applicazione generalizzata della norma negli enti locali della regione.

Corre però l'obbligo di segnalare che attualmente, come da impegni assunti dinanzi a questa Commissione e a tutto il Consiglio regionale, la Giunta regionale sta negoziando i nuovi termini del Patto, tentando di far valere il principio secondo cui, a fronte delle maggiori entrate previste dal novellato art. 8 dello Statuto, deve essere riconosciuta una corrispondente capacità di spesa.

### **Il federalismo fiscale**

In questo quadro si inserisce la recente entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

E' bene ricordare in generale i vincoli principali del federalismo fiscale.

Esso deve realizzarsi:

1) senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e salvaguardando l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva: vale a dire attraverso una diversa distribuzione delle risorse esistenti;

2) attraverso la determinazione con legge dello Stato del costo e del fabbisogno standard quali indicatori di efficienza ed efficacia rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica. Nella relazione al disegno di legge delega si legge che il *"costo standard"* riflette il fabbisogno reale e non comprende, a differenza della spesa storica, livelli di inefficienza;

3) assicurando il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard e della perequazione della capacità fiscale per la copertura delle funzioni non essenziali e fondamentali.

Mi pare che nelle forze politiche sarde non siano sufficientemente chiare le conseguenze di questa impostazione.

Infatti, il primo dato politico di cui occorre tener conto è che il percorso del federalismo fiscale comporterà inevitabilmente ulteriori modifiche all'ordinamento finanziario della Regione, ossia a quel titolo III dello Statuto speciale recentemente novellato dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) di cui ancora oggi, come si è detto, non si riescono a scorgere la portata e gli effetti a causa della mancata emanazione delle "indispensabili" norme di attuazione. Il rischio che si corre è, evidentemente, di partecipare al percorso di riforma ignorando il punto di partenza e, quindi, in condizioni di netta inferiorità. In buona sostanza, il Governo potrebbe non volere attuare prima il nuovo articolo 8 e poi negoziare con la Regione l'attuazione del Federalismo fiscale; potrebbe tentare, invece, di unificare le due trattative.

Da tutto questo consegue che la definizione del quadro finanziario sarà affidata alla disciplina pattizia che regola, come è noto, l'emanazione delle Norme di attuazione. In una commissione paritetica, quale quella che per l'appunto guida questo percorso, per evitare soluzioni svantaggiose, occorre che le parti abbiano lo stesso livello di conoscenza dei problemi e una reciproca autonomia nel misurarli. Attualmente questa pariteticità di sapere e di autonoma parametrizzazione dei processi non esiste; anzi è certificata una netta e totale superiorità dello Stato.

### **Spesa storica, costi standard e federalismo fiscale**

La tendenziale fissità del quadro finanziario - nessun aumento né per il bilancio dello Stato né per le tasche dei cittadini - comporta che, nella migliore delle ipotesi, al trasferimento di una funzione corrisponda esattamente la spesa attuale sostenuta dallo Stato; nell'ipotesi più probabile comporta, invece, che per la valutazione della funzione trasferita in base non alla spesa storica ma al costo standard, le risorse corrisposte siano in totale inferiori a quelle storicamente utilizzate allo scopo.

Per fare un esempio chiarificatore può essere utile assumere la spesa dell'istruzione in Sardegna.

Attualmente essa ammonta a circa un miliardo di euro. Se, secondo il criterio del costo standard, dovesse risultare pari a 800 milioni di euro, lo Stato verserebbe 800 milioni per un sistema abituato a funzionare con un miliardo. Non sfugge a nessuno che la Regione si troverebbe a scegliere tra i costi sociali della riduzione dello stanziamento e i costi finanziari indispensabili a ripristinarne la dimensione storica, all'interno della quale, però, potrebbero annidarsi sprechi e inefficienze.

A ciò si aggiunga che la legge delega non pare prevedere meccanismi di aggiornamento del costo e del fabbisogno standard. Ciò fa sì che, per una regione come la Sardegna, con seri problemi di sviluppo e di aumento del Pil, esista evidentemente il rischio di un'evoluzione finanziaria opposta a quella ritenuta naturale, caratterizzata da una diminuzione delle entrate e da una fissità o incremento dei costi.

La stima dell'aumento delle entrate derivante dalla modifica delle aliquote di com-



partecipazione ai principali tributi erariali non sembra, a ben vedere, sufficiente a coprire gli oneri derivanti dalle ulteriori funzioni che saranno trasferite a tutte le regioni ordinarie e rispetto alle quali certamente la Sardegna non intenderà restare indietro. Né tanto meno pare adeguato a coprire i possibili oneri che la Sardegna potrebbe essere chiamata a sostenere, senza corrispettivo, a titolo di concorso per il conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà.

Va detto, inoltre, che l'attuale attribuzione delle compartecipazioni in aliquota fissa potrebbe rivelarsi troppo rigida rispetto alla possibilità che verrà data alle regioni ordinarie di modulare le aliquote di determinati tributi propri derivati.

Occorrerà, dunque, definire le forme e le modalità di applicazione dei meccanismi perequativi, riempire di contenuti e concretamente quantificare gli oneri derivanti dagli svantaggi strutturali permanenti e dall'insularità, fissare nell'ambito dei ristretti margini lasciati dal diritto comunitario i possibili ambiti di fiscalità di sviluppo. Nel fare ciò bisognerà avere riguardo all'adozione di parametri oggettivi calibrati in ragione della specifica e complessa realtà socio-economico sarda.

### **Federalismo, finanza regionale e democrazia**

Certo è che l'attuazione di tale riforma, ancor più in quanto caratterizzata nella prospettiva da una marcata autonomia tributaria delle regioni ordinarie e speciali, non può vedere il Consiglio regionale estraneo o, al più, ridotto a un ruolo di ratifica di decisioni prese ad altri livelli.

Nella ridefinizione della specialità sarda, l'autonomia finanziaria e la possibilità di modulare la leva tributaria costituiscono questioni fondamentali, in relazione alle quali occorre tracciare un percorso di elaborazione partecipato, approfondito, consapevole.

Per queste ragioni la Terza Commissione ha avviato una ricognizione delle problematiche relative all'attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 nella nostra Regione e un approfondimento delle conoscenze relative alle dimensioni della finanza pubblica complessiva nell'Isola e dei suoi riflessi sulle dinamiche economiche regionali, con l'obiettivo di elaborare una base di principi e linee-guida del Consiglio regionale in vista del confronto bilaterale Stato-Regione.

### **Tributi e compartecipazioni attuali**

Ed è per queste stesse ragioni che da subito, alla luce delle risultanze emerse nel corso delle prime audizioni, la Terza Commissione ha manifestato all'Assessore al bilancio la necessità di acquisire le seguenti informazioni:

a) ammontare delle entrate, distinto per singole voci, conseguente alla riforma del titolo III dello Statuto speciale - Descrizione delle modalità di calcolo adottate e delle eventuali modalità adottabili. Ciò con particolare riferimento alla quantificazione del gettito IVA (art. 8, comma 1, lett. f), St.) e delle fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale ma riscosse fuori del territorio regionale (art. 8, comma 2). Con riferimento a quest'ultimo caso, giova ricordare che analoga norma è prevista all'art. 4 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), con la doverosa precisazione, tuttavia, che ai sensi del precedente art. 3, le entrate spettanti alla Regione siciliana comprendono anche quelle accessorie costituite dagli interessi di mora e dalle soprattasse, nonché quelle derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative e penali;

- b) ammontare del reddito prodotto in Sardegna da soggetti non residenti/aventi sede legale in Sardegna e sua incidenza sulla determinazione del prodotto interno lordo;
- c) ammontare del reddito prodotto fuori Sardegna da soggetti residenti/aventi sede legale in Sardegna e sua incidenza sulla determinazione del prodotto interno lordo;
- d) indicazione dell'aliquota media da applicare ai consumi regionali delle famiglie, rilevati annualmente dall'Istat ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. f), dello Statuto;
- e) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo ai sensi di quanto previsto nell'art. 27, comma 3, lett. c) della citata legge n. 42 del 2009;
- f) stima del possibile introito che deriverebbe dall'attribuzione alla Sardegna dei nove decimi del gettito delle accise applicate dallo Stato su tutti i prodotti ottenuti da lavorazioni eseguite nel territorio regionale. In questa prospettiva, peraltro, si muove la proposta di legge costituzionale n. 499 della XVI legislatura, recante *"Modifica degli articoli 8 e 10 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3"*, in materia di entrate della Regione. Infatti, si è da più parti rilevata l'inadeguatezza dell'art. 8, comma 1, lett. d) dello Statuto speciale per la Sardegna il quale, pur attribuendo alla Regione *"i nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione"*, comporta, alla luce della vigente normativa statale, un'entrata limitata alla sola quota del prodotto raffinato che viene consumata in Sardegna.

Con nota del 5 novembre 2009, a firma del direttore del Servizio Entrate dell'Assessorato al Bilancio è stato illustrato l'assetto attuale previsto per la finanza regionale.

Il primo dato che deve risultare chiaro al sistema politico e istituzionale della Sardegna è che, in mancanza di norme di attuazione del novellato art. 8 dello Statuto, il metodo di calcolo delle compartecipazioni regionali ai tributi formulato dal Servizio Entrate è formalmente la proposta unilaterale della Regione Sardegna, sulla quale ancora lo Stato non si è pronunciato.

Lo sforzo politico della Giunta, di iscrivere comunque nel bilancio 2010 le nuove entrate previste ex art. 8 dello Statuto, nonostante ancora manchino le norme di attuazione, ha bisogno di un forte sostegno politico che tuteli il percorso legislativo, in grado di tradurre in risorse concrete le somme assicurate dalla legge.

Il secondo dato che emerge è che sui redditi prodotti fuori dalla Sardegna da soggetti ivi residenti, il meccanismo di calcolo, anche in questo caso proposto unilateralmente dalla Regione Sardegna, tenta di risolvere problemi di grande complessità, ma non ha la pretesa di intercettare in modo soddisfacente la ricchezza prodotta.

### **Le accise e il ruolo della Saras**

Il terzo e ultimo dato, relativo alle accise sugli idrocarburi, richiede una seria, profonda e decisa assunzione di consapevolezza critica da parte delle istituzioni e dei partiti, della portata degli svantaggi che la Sardegna sta accumulando per la presenza nel suo territorio della Saras.

È ben noto infatti che, per il solo effetto dell'incidenza dei valori trasferiti dall'attività della Saras sul nostro sistema economico, la Sardegna è uscita dall'Obiettivo 1 dell'UE. Viceversa, l'analisi dell'applicazione delle accise dimostra che la Sardegna trae solo un vantaggio minimale dallo svolgersi sul suo territorio della più importante attività di raffinazione del petrolio che si operi in Italia.

Infatti, come è a tutti noto, l'accisa non viene applicata al momento in cui il prodotto lascia lo stabilimento e viene stoccato nei depositi fiscali, ma solo nel momento in cui



esso passa da questi ai depositi commerciali. La Direzione del Servizio Entrate fa notare che: *"Mediamente un quarto degli oli minerali raffinati in Sardegna vengono consumati nell'isola, un quarto viene esportato in altre regioni italiane, un quarto è venduto nei paesi della UE e l'ultimo quarto è esportato in paesi extracomunitari.*

*Per il prodotto esportato nei paesi extraeuropei non si pagano accise. Per il prodotto esportato negli altri paesi della comunità europea, sulla base di specifici accordi comunitari, l'accisa è pagata al paese importatore.*

*Il 25% di prodotto consumato nelle altre regioni italiane, viene portato fuori dalla Sardegna in esenzione d'imposta e stivato in appositi depositi fiscali ubicati nel continente. L'accisa verrà pagata solo al momento della sua immissione in consumo. Peraltro è necessario rammentare che uno stesso prodotto può essere assoggettato a differenti carichi tributari a seconda degli usi cui lo stesso è destinato. Ad esempio il gasolio può essere utilizzato per autotrazione, per produrre energia elettrica, per riscaldamento, per il trasporto ferroviario ecc... e per ognuno di questi usi è prevista una specifica aliquota o esenzione. In sintesi al momento del trasporto nelle altre regioni che avviene in regime di sospensione dell'imposta (si dice che il prodotto è ancora schiavo dell'imposta di fabbricazione) non è possibile determinare l'ammontare delle accise che grava su di esso in quanto occorre aspettare l'immissione in consumo per determinare quale aliquota dovrà essere applicata".*

Il quadro che emerge è così svantaggioso per la Sardegna da evocare processi di sfruttamento coloniale che la cultura corrente riteneva superati.

## Conclusione

In conclusione, a poco meno di due mesi da quella che sarebbe dovuta essere l'entrata a regime del nuovo sistema finanziario, occorre prendere coscienza del fatto che si è ancora lontani dal poter quantificare con adeguata certezza l'ammontare delle nuove compartecipazioni e, parimenti, piuttosto distanti dall'assicurarne il riversamento reale nelle casse regionali a partire dal 1° gennaio 2010.

Auspicio che su tali vitali tematiche possa registrarsi un onesto e costruttivo confronto e la più ampia convergenza possibile.

## DAL FEDERALISMO FISCALE ALLA CARTA DELLE AUTONOMIE

Salvatore Cherchi  
Presidente Anci Sardegna

Due fatti indicano che la riforma in senso federale della Repubblica, contenuta e disposta nel Titolo V della Costituzione, ha ripreso vigore. Il primo è l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale, il secondo è la presentazione del disegno di legge sulla Carta delle Autonomie. Sul primo l'Anci ha espresso una valutazione positiva: il giudizio finale dovrà essere dato sui decreti attuativi e, per le regioni a statuto speciale, sulle norme di attuazione che seguiranno alla legge di principi. Sul secondo fatto, il cosiddetto DDL Calderoli, il giudizio dell'Anci è critico su tre punti: le funzioni fondamentali dei Comuni non traducono il principio costituzionale per il quale la competenza primaria della funzione amministrativa è dei Comuni; l'unione coattiva dei Comuni al di sotto di tremila abitanti è inaccettabile: l'Anci contrappone la libera unione incentivata con premi e penalizzazioni; la trasformazione degli organi di rappresentanza democratica territoriale in una sorta di consiglio di amministrazione: d'accordo sulla riduzione numerica degli organi comunali ma conservandone il ruolo.

La mia convinzione è che anche il disegno di legge Calderoli, verosimilmente modificato, andrà avanti e che, conseguentemente, la riforma federale sia il tema su cui nei prossimi due anni, dovremo misurarci tutti, a maggior ragione in Sardegna, dove la Speciale Autonomia consente di precorrere e definire il processo nazionale con maggiore aderenza alla realtà nostra.

Accenno ad alcuni temi cominciando dal federalismo fiscale. La positiva conclusione della vertenza entrate del 2006, con la riforma del Titolo terzo dello Statuto, ha assegnato maggiori entrate alla Regione: un miliardo e seicentoundici milioni di euro secondo il Presidente della Giunta Soru, un miliardo e seicentotrentotto milioni di euro secondo la Giunta Cappellacci, a regime e dopo aver pagato i maggiori oneri per sanità e trasporti. La quantità, in questo caso, è qualità del federalismo.

Gli Enti Locali, mentre scrivo, contestano la decisione della Giunta che, nel presentare la Finanziaria per il 2010, non ha riconosciuto la quota che di quelle maggiori entrate spetta per legge ai Comuni. Nel 2007 infatti, è stato riformato il regime dei rapporti finanziari per Regione e Comuni con l'istituzione del Fondo Unico dei trasferimenti, senza vincolo di destinazione e rideterminato automaticamente con la variazione delle entrate tributarie regionali: un pilastro, quest'ultimo principio, del federalismo fiscale.

Stupisce che, mentre si proclama l'esigenza della riforma federale, accadano fatti a livello nazionale (vedi cancellazione ICI e patto di stabilità) e a livello regionale (vedi Fondo Unico) in stridente contrasto. Questo è un serio problema.

Per venire ad un altro tema, in linea di principio è condivisibile la prospettiva, delineata dal Programma Regionale di Sviluppo, di superare il parallelismo delle relazioni finanziarie Regioni-Comune e Stato-Comuni e risolvere la questione della perequazione a livello regionale. L'accordo in linea di principio è possibile se con lealtà Stato e Regione dimostrano di rispettare gli enti locali. Più in concreto: i trasferimenti dello Stato ai Comuni sardi valgono, al consuntivo 2008, circa seicento milioni di euro: bisogna recuperarli integralmente; e ancora la Regione non può esordire sul federalismo interno azzerando il passo in avanti fatto nel 2007 con la legge sul Fondo Unico. Senza la soluzione di queste rilevanti questioni, il confronto parte da basi ambigue e non di reciproco riconoscimento in armonia con l'art. 114 della Costituzione.

Passi successivi del federalismo fiscale interno, sono la quantificazione di costi per



l'esercizio delle funzioni di competenza e la loro copertura con entrate proprie, con la compartecipazione al gettito e con trasferimenti per la perequazione, materia di non scontata definizione sulla quale l'Anci è pronta a dare il suo contributo sulla scorta di elaborazioni già avviate.

Quanto alla materia ordinamentale, si condivide la proposta formulata dall'Assessore degli Enti Locali, di rendere operativa la Commissione tecnico-politica incaricata di produrre una proposta di Carta delle Autonomie della Sardegna. Il dibattito ha già indicato molti spunti di lavoro. Ne indico alcuni. Il ruolo del Consiglio delle Autonomie deve essere reso effettivamente incisivo sulla legislazione regionale: oggi non conta nulla, come dimostra l'esperienza. Le Unioni comunali sarde hanno percorso una strada proposta a livello nazionale dal DDL Calderoli: riforma utile, ma è anche tempo di bilanci e, verosimilmente, di correzioni per renderla più efficace. Il principio costituzionale della primaria competenza nella funzione amministrativa dei Comuni può essere attuato meglio ricorrendo alle nostre potestà statutarie. Le Province vanno bene così? Si può pensare a Consigli provinciali composti dai Sindaci dei Comuni, eleggendo direttamente il solo Presidente? Si governerebbe meglio il territorio. Di ulteriore modificazione dell'architettura istituzionale nel territorio, ancora piuttosto barocca, c'è necessità per semplificarla e rendere efficace la rappresentanza democratica.

Penso infine che sia utile che le istituzioni, e più in generale le forze politiche e sociali della Sardegna, concentrino il loro impegno sul terreno concreto e attuale della riforma, anche posponendo per un tempo limitato, la discussione sul nuovo Statuto, al fine di evitare il rischio di stare alla finestra mentre i fatti accadono e ci spiazzano.

L'Associazione dei Comuni collaborerà come consuetudine, con lealtà e autonomia, perchè di riforme coerenti con il Titolo quinto della Costituzione c'è necessità.

## IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI NEL QUADRO DEL FEDERALISMO FISCALE

Giorgio Macciotta

Consigliere Cnel (Consiglio nazionale economia e lavoro)

La legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione avrà un impatto anche sulle modalità di spesa e di finanziamento delle Regioni a statuto speciale come la Sardegna. L'articolo 27 prevede infatti che essi *"concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno (...) secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica"* e che, in materia di finanziamento le norme *"teng(a)no 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"*.

La Sardegna giunge a questo appuntamento più forte grazie al positivo accordo tra la Giunta Soru e il Governo Prodi che ha consentito di riscrivere l'articolo 8 dello Statuto e di acquisire, a partire dal 2010, oltre 1.600 milioni di Euro di maggiori risorse, al netto dei maggiori oneri che la Regione assumerà integralmente a carico del suo bilancio (sanità e trasporto locale).

Ma queste maggiori risorse non consentirebbero, in ogni caso, alla Regione sarda una espansione dei suoi poteri nei limiti consentiti, alle Regioni ordinarie, dalla riforma del 2001. Se si proiettano le quantificazioni dei costi delle attività "regionalizzabili", come desumibili dall'elaborazione dei conti territoriali, servirebbero alla Regione non meno 2,5 miliardi di Euro.

Si pone il problema delle modalità per ottenere questi nuovi finanziamenti. Non è, naturalmente, esclusa la possibilità di costruire un autonomo modello di finanziamento a partire da quello del 1948 delineato nell'articolo 8 dello statuto e aggiornato nel 1983 e nel 2007.

Proprio l'esperienza del passato suggerisce, peraltro, di precorrere un'altra strada. Le riscritture dell'articolo 8 del 1983 e del 2007 son giunte ad anni di distanza dalle riforme fiscali che nel 1972 e nel 1997 avevano gravemente eroso le fonti di finanziamento previste dello Statuto. Sono stati anni difficili e di gravi ristrettezze di bilancio. Dell'ultima crisi si sentono ancora i segni.

Oggi è prevedibile che il reperimento di nuove fonti di entrata con modalità diverse da quelle della generalità del sistema delle autonomie sarebbe assai più complessa perché la "specialità" delle modalità di finanziamento è vissuta, non senza fondamento (basta pensare alla Val d'Aosta ed al Trentino), come privilegio.

La via preferibile sembra dunque essere quella di delineare un sistema di finanziamento, per quanto riguarda le competenze ordinarie, omogeneo a quello generale del sistema delle autonomie, utilizzando al meglio i canali di ulteriori finanziamenti che la legge predispone per i territori con minori capacità fiscali, deficit infrastrutturali e specificità quali l'insularità.

Insieme sarà indispensabile adeguare gli standard della spesa regionale omogenei a quelli delle istituzioni più efficienti.

Queste sembrano anche le condizioni base per difendere in modo credibile la specialità dei poteri e rivendicarne anzi una ulteriore espansione.





## LE REGIONI SPECIALI

### LA SARDEGNA E LA LEGGE 42/2009

1. Il punto di forza del nuovo articolo 8
2. L'inadeguatezza delle risorse per le competenze rivendicabili ex art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione
3. Una soluzione "individuale" e le controindicazioni
  - I tempi dell'adeguamento
  - Il clima non favorevole (e le fondate motivazioni)
  - La non fondatezza in termini di principi (e l'inutilità in termini di fatto: perequazione rispetto a che cosa?  
... spesa storica o ... standard)
4. L'ipotesi del "regime generale" per i finanziamenti e della "specialità" per i poteri

## PROSPETTIVE E CRITICITÀ DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE IN SARDEGNA

Aldo Pavan

### 1. IL CONTESTO ISTITUZIONALE

Nell'anno 2001 è stato modificato il titolo V della Costituzione, relativo all'articolazione istituzionale del nostro Paese. Il nuovo art. 114 afferma che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", equiparando dunque la dignità istituzionale dei primi quattro a quella dell'ultimo.

Tra le norme della nuova disciplina assumono qui rilevanza l'**art. 117**:

- la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di perequazione delle risorse finanziarie, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

- la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato in materie di legislazione concorrente quali l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, laddove spetta alle Regioni la relativa potestà legislativa.

Inoltre l'**art. 118**:

- i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sulla base dei quali le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Ancora, di particolare rilevanza

operativa, l'**art. 119**:

- i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa; hanno dunque 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 da tale fonte consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite;

- per scopi connessi con lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri esistenti, l'effettivo esercizio dei diritti della persona e diversi, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati enti locali - EELL.

In un contesto istituzionale che mantiene la forma tradizionale di Stato unitario, sono dunque poste le premesse costituzionali di quello che viene normalmente definito quale federalismo fiscale. E' noto che, nella sua forma più classica, il federalismo nasce dall'unione di stati preesistenti che si aggregano in una struttura a essi sovraordinata, a cui conferiscono poche, ma

rilevanti funzioni quali principalmente la difesa nazionale, la politica estera, la creazione della base monetaria. Per il resto detti stati mantengono la propria autonomia, soprattutto per quanto attiene ai processi di sviluppo economico e sociale. In tal senso, il federalismo si configura quale forma di stato naturalmente competitiva fra le sue unità componenti. Al contrario, la normativa italiana afferma principi quali la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali, favorisce l'effettivo esercizio dei diritti della persona e definisce strumenti quali i *Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)* concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale - LEP, le funzioni fondamentali degli EELL, il fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali. Il modello definito dal nuovo testo del titolo V della Costituzione si qualifica dunque quale federalismo solidale.

Dopo otto anni e tante discussioni, il Parlamento ha finalmente varato la legge 5 maggio 2009, n. 42 di "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione". Si tratta di un corpo normativo complesso, dove non mancano difficoltà di interpretazione linguistica - si veda l'uso indistinto dei termini costo e fabbisogno standard - e forse contraddizioni non facilmente riconducibili a sintesi. Il primo dato che emerge con evidenza è costituito dal fatto



che la sua piena attuazione non sarà realizzata in tempi brevi: sono infatti previsti 24 mesi per l'emanazione delle norme delegate e di attuazione degli statuti di Regioni e Province autonome e cinque anni di regime transitorio a decorrere da una data che sarà stabilita in sede di esercizio della delega.

## 2. LA LEGGE N. 42 DEL 2009: I PRINCIPI

L'intervento legislativo di cui si discorre può essere inquadrato nel movimento internazionale di riforma della Pubblica Amministrazione - PA - comunemente noto come *New Public Management*. I prodromi del NPM sono probabilmente collocabili negli USA, da sempre sospettosi nei confronti dei grandi apparati pubblici, dove già negli anni '60 e '70, rispettivamente sotto le presidenze Johnson e Carter, furono avviati esperimenti di riforma denominati, il primo *Planning, programming and budgeting system* - PPBS - e il secondo *Zero base budgeting* - ZBB. Ma è negli ultimi anni settanta che il processo assume dimensioni globali, fiorendo dapprima nella Gran Bretagna di Margaret Thatcher e nelle repubbliche dell'Oceania: Nuova Zelanda e Australia e poi, tra gli altri, in paesi dell'Europa continentale quali la Spagna, la Francia, ecc. Elementi fondanti del movimento sono la centralità del cittadino proprietario e l'efficienza. All'approccio dell'adempimento formale, caratterizzato da una normativa minuziosa che pretende di prevedere ogni aspetto dell'agire pubblico e dove ciò che conta è il rispetto fine a se stesso delle regole, il NPM contrappone quello,

economico, della produzione di utilità per i cittadini con il minimo utilizzo di risorse. Le norme permangono e devono essere rispettate, ma si fanno più generali e meno invasive; nei limiti da esse tracciati rimangono vasti spazi di discrezionalità per comportamenti di amministratori pubblici e dirigenti improntati a funzionalità. Emerge in particolare il concetto di *accountability*, in base al quale i politici e i dirigenti sono chiamati a rendere il conto del rapporto tra risorse prelevate al cittadino contribuente e dei servizi resi al cittadino utente.

In Italia i principi sopra affermati cominciano a trovare attuazione negli anni '90 con le norme sul procedimento amministrativo e l'accesso, sulla semplificazione, sull'organizzazione delle PA, di istituzione delle unità previsionali di base nel bilancio dello Stato, sull'ordinamento e la contabilità delle autonomie locali, sulla disciplina delle aziende sanitarie, eccetera. Il processo di riforma ha proceduto in modo non sempre lineare e compiuto e ha trovato un momento di particolare rilevanza nella modifica del titolo V della Costituzione, cui la legge

.....  
 “Accountability è quel concetto in base al quale i politici e i dirigenti sono chiamati a rendere il conto del rapporto tra risorse prelevate al cittadino contribuente e dei servizi resi al cittadino utente”  
 .....

n. 42/2009 si propone di dare attuazione.

In linea con i principi di cui sopra, concetto centrale della nuova normativa è la correlazione territoriale tra prelievo e beneficio. Nel tentativo di superare il modello di finanza

derivata, in base al quale gli amministratori locali impiegano risorse al fine di acquisire il consenso degli elettori laddove l'onere del prelievo è in massima parte lasciato all'amministrazione centrale, il legislatore nega gli strumenti propri di quella logica costituiti dai trasferimenti e dal costo storicamente sostenuto, per creare la correlazione a livello comunale, provinciale e regionale tra risorse prelevate e utilità create, così da mettere il cittadino nella condizione di formarsi un giudizio quanto più compiuto sulla bontà delle proprie amministrazioni e sulla convenienza relativa dell'azione pubblica. Non più dunque una finanza locale sovvenzionata dall'erario, ma enti caratterizzati in termini di autonomia di entrata e di spesa per tutti i livelli di governo e risorse definite su base territoriale.

Dai principi di centralità del cittadino, solidarietà e coesione sociale deriva la previsione che siano definiti degli obiettivi di servizio connessi con le funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - LEP - e comunque con quelle fondamentali da rendere in modo omogeneo su

tutto il territorio dello Stato. Dal principio di efficienza deriva la centralità degli strumenti di costo e fabbisogno standard, in sostituzione di quello della spesa comunque storicamente sostenuta, quale ele-

mento centrale della contabilità delle amministrazioni. Dai principi di autonomia di entrata e di spesa e di responsabilizzazione degli amministratori locali derivano il concetto di collegamento delle entrate al territorio attraverso l'istituzione di tributi

regionali e locali; la variabilità delle aliquote di tali tributi in base a decisioni delle amministrazioni interessate, la compartecipazione al gettito di tributi erariali riconducibili ai territori di competenza e il principio di accreditamento diretto o riversamento automatico agli enti delle risorse loro dovute.

Con l'espressione "fabbisogno standard" si vuole esprimere il contenimento della spesa necessaria alle date funzioni in termini di razionale utilizzo delle risorse.

Ovviamente la determinazione di tali valori non può portare a risultati identici per realtà caratterizzate da situazioni significativamente differenti. Occorrerà pertanto tenere conto delle differenze connesse con l'ampiezza demografica, le caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive. A fronte di tali valori standard stanno i tributi e le entrate proprie, le addizionali e le compartecipazioni. Anche tali valori sono considerati a valori standard nel senso che, ove sussista per esempio una aliquota normale definita per i tributi locali, gli enti potranno variarla in più o in meno senza che le differenze che deriveranno da tali decisioni entrino nel calcolo di cui di seguito. Anche il gettito derivante dalla collaborazione degli EELL all'azione contro l'evasione fiscale costituirà una risorsa aggiuntiva non considerata nel computo. Definite dunque le due quantità della spesa e dell'entrata standard, la loro somma algebrica darà luogo a una situazione di pareggio per le realtà più ricche e a una situazione di eccesso di spesa in tutte le altre. La natura solidale del nostro federalismo entra qui in gioco attraverso un sistema di fondi perequativi, per i diversi livelli di governo, che avranno il compito di coprire tali differen-

ze a carico della fiscalità generale.

Sulla base di quanto precede, gli enti sono chiamati ad un attento esame delle rispettive condizioni gestionali, da un lato, e delle politiche fiscali, dall'altro lato. Una spesa eccessiva rispetto agli accettati livelli di efficienza darà luogo a valori che, non trovando copertura nel meccanismo brevemente descritto, li costringeranno a decisioni quali l'aumento delle aliquote e la riduzione di servizi non essenziali. Dal lato delle entrate gli amministratori dovranno decidere tra l'aggravamento dell'imposizione e il contenimento dell'intervento pubblico.

Per le funzioni diverse da quelle che saranno definite come fondamentali è ancora previsto il funzionamento dei fondi perequativi, ma non più con riferimento a una qualche configurazione della spesa sostenuta, bensì solo in termini di perequazione della capacità fiscale per abitante. Permarranno particolari spese per le quali siano stanziati fondi finalizzati di origine statale o

.....  
 "Con l'espressione *fabbisogno standard* si vuole esprimere il contenimento della spesa necessaria alle date funzioni in termini di razionale utilizzo delle risorse"  
 .....

comunitaria. E' prevista l'istituzione di tributi di scopo, destinati a particolari opere pubbliche, oneri derivanti da flussi turistici, mobilità urbana o comunque azioni istituzionali.

Al fine di incidere positivamente sul grado di responsabilizzazione degli amministratori, la norma prevede meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti e sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico

finanziari, non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali.

A favore delle aree sottoutilizzate è prevista l'individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività d'impresa.

Strumentale rispetto al coordinamento della finanza nazionale è la necessità di armonizzazione dei bilanci pubblici, in un Paese ove, allo stato, sussistono una quantità di ordinamenti contabili pubblici - ne sono stati inventariati undici, senza contare le numerosissime varianti regionali. Il coordinamento richiede infatti unicità di linguaggio contabile che possa consentire i confronti e le aggregazioni tra i valori delle diverse categorie di enti interessati. La legge prevede che il decreto legislativo in materia sia adottato nel termine, dimezzato rispetto a quello ordinario, di dodici mesi.

Uno dei temi più dibattuti intorno alla legge n. 42 è quello del costo del federalismo fiscale. Ci si chiede da più parti se l'intervento di riforma comporterà un alleggerimento del sistema complessivo di finanza pubblica o se, al contrario,

la spesa complessiva tenderà a lievitare. La risposta del legislatore a tale quesito è posta in termini di riduzione dell'imposizione statale, nonché delle risorse umane e strumentali in correlazione diretta con l'attribuzione agli altri livelli di governo di funzioni e risorse. Al trasferimento delle funzioni dovrà corrispondere un trasferimento di personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.



Per quanto attiene al coordinamento della finanza pubblica dei diversi livelli di governo, enfasi è posta sulla necessità di concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita per ciascun livello di governo e di assicurare il raggiungimento degli obiettivi relativi ai saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni, che possono concordare con gli EELL del proprio territorio, modalità particolari di attuazione delle regole e dei vincoli posti dal legislatore nazionale in funzione delle specifiche situazioni finanziarie.

Dovrà inoltre essere data trasparenza delle diverse capacità fiscali esistenti e delle risorse disponibili per abitante così da salvaguardare la graduatoria delle stesse capacità nella prospettiva dinamica dell'evoluzione del quadro economico e territoriale.

Saranno inoltre definiti i parametri fondamentali per le valutazioni di virtuosità dei diversi enti, individuati gli indicatori di efficienza e di adeguatezza dei livelli qualitativi dei servizi. Il sistema premiante sarà influenzato in positivo dal livello dei servizi resi e dal contenimento della pressione fiscale locale, dalla partecipazione a progetti strategici di interesse nazionale, compresi quelli di carattere ambientale, dall'azione di incentivo all'occupazione e alla imprenditorialità femminile.

Sanzioni saranno erogate nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, consistenti in vincoli alle assunzioni, nel divieto di previsione di spese per attività discrezionali e nell'ineleggibilità degli amministratori degli EELL in dissesto.

Il processo di attuazione del federalismo fiscale è accompagnato dall'istituzione di alcuni organismi. La Commissione parlamentare formula

pareri e verifica lo stato di attuazione dei decreti attuativi. Il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali assicura il raccordo della Commissione parlamentare con gli enti territoriali. La Commissione tecnica paritetica tra lo Stato da un lato,

.....  
 “La Regione Autonoma della Sardegna ha competenza in tema di ordinamento degli Enti locali e delle relative circoscrizioni, in forza dell'art. 3 del proprio Statuto speciale”  
 .....

le Regioni e gli EELL dall'altro lato, è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, propone criteri di utilizzo dei fondi perequativi, ecc.

### 3. LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sebbene il tema delle Regioni a statuto ordinario assuma interesse minore dal punto di vista della Sardegna, l'argomento merita qui almeno una breve trattazione sia per completezza espositiva, sia perché la relativa normativa è forse la più chiara nell'impianto normativo e può così costituire un riferimento utile in chiave interpretativa degli ordinamenti relativi agli altri livelli di governo.

Le spese sono ripartite nelle tre classi: 1) delle spese LEP da erogare in condizioni di efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale, 2) delle spese non LEP e 3) delle spese per le quali siano dis-

ponibili finanziamenti finalizzati, comunitari o nazionali. Una quarta classe è costituita dai trasporti. Tra le spese di cui al punto 1) sono comprese quelle relative alla sanità, all'assistenza e all'istruzione. Le spese LEP sono definite con riferimento ai valori standard.

L'autonomia di entrata è realizzata attraverso tributi propri, di istituzione statale o regionale e, per l'addiziona-

le sull'IRPEF, la compartecipazione all'IVA riconducibile al territorio regionale e l'IRAP, fino a quando vigente. In generale tali entrate saranno sufficienti a coprire le spese delle funzioni costituzionalmente attribuite o delegate dallo Stato. Più nello specifico, le spese LEP, a valore standard, sono coperte dalle entrate che precedono valutabile ad aliquota e base imponibile uniformi - standard - nella Regione più ricca. Nelle altre la differenza negativa è coperta a carico del fondo perequativo statale. Per le spese non LEP il fondo perequativo opera a favore delle Regioni con gettito medio per abitante dell'addizionale IRPEF inferiore alla media nazionale.

### 4. LE REGIONI A STATUTO SPECIALE. LA REGIONE SARDEGNA

Per le Regioni a statuto speciale si opererà con norme di attuazione dei rispettivi statuti. Si terrà conto in tali sedi della dimensione finanziaria relativa di tali enti, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei

relativi oneri, degli svantaggi strutturali, compresi i costi dell'insularità, dei livelli di reddito pro capite. Per le Regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale saranno rilevanti le funzioni e i costi degli EELL dei rispettivi territori. Con le norme di attuazione saranno stabilite le modalità di conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale. E' confermata, anche per il caso in questione, la copertura integrale del fabbisogno standard relativo ai LEP.

Le norme di attuazione disciplinano il coordinamento delle leggi statali e regionali in materia di finanza pubblica, compresa quella locale nei casi in cui questa rientri nella competenza regionale e di sistema tributario; individuano forme di fiscalità di sviluppo. In caso di assegnazione di ulteriori nuove funzioni saranno previsti finanziamenti aggiuntivi in termini di nuove partecipazioni ai tributi erariali e alle accise.

La Regione Autonoma della Sardegna - RAS - ha competenza in tema di ordinamento degli EELL e delle relative circoscrizioni, in forza dell'art. 3 del proprio Statuto speciale. Per quanto attiene all'autonomia di entrata, la legge finanziaria 2007 - comma 834 - ha riscritto l'art. 8 dello Statuto con particolare riguardo alle partecipazioni ai tributi erariali. La piena operatività di tale norma è prevista per il prossimo 2010. Le voci principali di entrata sono costituite:

- dai sette decimi delle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche;
- dai nove decimi dell'IVA riconducibili al territorio regionale.

Sono inoltre rilevanti le entrate derivanti

- dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della Regione;
- dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della Regione;
- dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella Regione;
- dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, a uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione.

La norma citata prevede che dall'anno 2007 la Regione Sardegna provveda al finanziamento integrale del fabbisogno del Servizio sanitario regionale. Sono inoltre trasferite le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie della Sardegna e

Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale.

In base alla normativa ordinaria la Regione Sarda beneficia inoltre dell'addizionale sul reddito delle persone fisiche e dell'IRAP. Si tratta, a evidenza, di previsioni di tutto interesse, tra le quali spiccano la partecipazione alle imposte erariali sui redditi non attribuita alle Regioni ordinarie e la quasi totalità dell'IVA regionale.

La L.R. n. 9/2006 conferisce funzioni e compiti agli EELL, mentre la L.R. n. 2/2007, art. 10, prevede l'emanazione di un disegno di legge di riordino delle autonomie locali e di riforma dei rapporti tra la Regione, le Province e i Comuni; prevede altresì l'attribuzione, ancora tutta da realizzare, di una quota della partecipazione regionale ai tributi erariali in sostituzione dei trasferimenti.

Di particolare rilievo è la previsione di forme di fiscalità di sviluppo per la creazione di nuove imprese, e più in generale dello sviluppo economico nelle aree in ritardo. Al riguardo rilevano i vincoli derivanti dalla normativa europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE in tema di regimi fiscali disomogenei a livello regio-

nale: perché tali provvedimenti siano legittimi occorre che abbiano il carattere della generalità piuttosto che della selettività. La Corte, con una sentenza relativa alla Comunità autonoma spagnola del Paese Basco, ha stabilito, al fine, che l'ente che decide la norma debba essere



**VOCI PRINCIPALI DI ENTRATA**

- 7/10 IRPEF (prossimo IRE) e IRES (ex IRPEG)
- 9/10 IVA regionale
- 9/10 Bollo, registro, ipoteche
- 9/10 Imposta di fabbricazione
- 9/10 Imposta di consumo tabacchi
- 7/10 Entrate erariali diverse





dotato dei requisiti di: 1) autonomia istituzionale; 2) procedurale; 3) economica.

La prima è verificata quando vi sia chiara distinzione tra lo statuto politico e amministrativo dell'ente in questione e quello del governo centrale. Vi è autonomia procedurale se quest'ultimo non eserciti alcun intervento diretto sulla decisione. L'autonomia economica e finanziaria sussiste alla condizione che alcuna altra entità statale o regionale possa assumere decisioni compensative sulla finanza dell'ente rispetto alle conseguenze della riduzione d'aliquota deliberata a favore delle imprese del territorio. Per quanto qui più interessa, la RAS ha le previste caratteristiche in quanto: è dotata di un autonomo statuto politico e amministrativo, è in grado di legiferare senza interventi del Governo; non è potenzialmente beneficiaria di aiuti compensativi; può pertanto assumere provvedimenti improntati alla fiscalità di sviluppo.

## 5. GLI ENTI LOCALI

Il quadro relativo agli EELL si presenta alquanto complesso. Il capo terzo della legge dispone per essi in modo indistinto. L'art. 27 dispone che, in sede di definizione delle norme di attuazione degli statuti delle Regioni e Province autonome, la finanza degli EELL sia tenuta in considerazione, quanto meno in tema di coordinamento generale e secondo modalità da definire, quando tali Regioni abbiano la relativa competenza. Sembra dunque rilevante distinguere tra gli EELL situati nelle Regioni ordinarie e in quelle speciali senza competenza in materia di finanza locale, da un lato, e

quelli situati nelle Regioni autonome con tale competenza. La RAS, il cui Statuto parla di ordinamento degli EELL, rientra in tale ultima categoria.

Altro rilevante elemento di criticità è costituito dal fatto che la definizione delle funzioni fondamentali è data nella legge 42 in termini provvisori e lo sarà in termini compiuti in sede di approvazione del disegno di legge comunemente denominato Carta delle Autonomie.

In linea con i principi generali, le spese sono classificate con riferimento: 1) alle funzioni fondamentali; 2) alle altre funzioni; 3) agli interventi che beneficiano di finanziamenti finalizzati, nazionali o comunitari.

Il fabbisogno standard delle funzioni fondamentali è coperto dal gettito di tributi propri, compartecipazione a tributi erariali e regionali, da addizionali e dai fondi perequativi. Rispetto alle aliquote definite dalla legge statale, gli EELL hanno potestà di intervenire su di esse in modo significativo. Per i Comuni sono previste compartecipazioni all'IVA, all'imposta sul reddito delle persone fisiche e all'ICI residua dopo l'abolizione di quella sulla prima casa. Per le Province è previsto il gettito da tributi sui trasporti su gomma e da una compartecipazione a un tributo erariale da definire.

Nel bilancio delle Regioni sono istituiti due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni e uno a favore delle Province, entrambi alimentati a carico della fiscalità generale, in misura ovviamente tale da coprire la differenza tra fabbisogno standard delle funzioni fondamentali ed entrate di applicazione generale standardizzate. La ripartizione dei fondi perequativi è determinata inoltre da un indicatore di fabbisogno infrastrutturale. La determinazione

del fabbisogno standard tiene conto dell'ampiezza demografica, delle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive.

Per le spese diverse da quelle fondamentali i fondi perequativi operano nel senso di ridurre le differenze di capacità fiscale, laddove una particolare tutela è riconosciuta agli enti minori. Attenzione è attribuita all'adeguatezza dimensionale degli enti, con previsione di premialità a favore dell'associazionismo tra i Comuni. Sono previsti tributi di scopo che per i Comuni sono destinati a opere pubbliche, investimenti pluriennali nei servizi sociali, oneri relativi a particolari situazioni di flussi turistici e di mobilità urbana.

Il meccanismo di funzionamento della perequazione non è, per gli EELL, così chiaro come per le Regioni ordinarie. Non è detto se anche qui vi sarà un comune più ricco, o una classe di essi, rispetto al quale le entrate standardizzate siano sufficienti a coprire il fabbisogno e come tale meccanismo operi in ambito regionale. I principi generali della legge richiedono che la perequazione, comunque articolata, operi per le funzioni fondamentali in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale. Da tale osservazione consegue logicamente che lo strumento dei due fondi regionali finanziati a carico della fiscalità generale non possa non operare in tutte le Regioni, comprese dunque quelle con competenza sulla finanza degli EELL e che quindi in tal senso debbano disporre gli atti di attuazione degli statuti speciali.

## 6. IL PERIODO TRANSITORIO

Si è detto che la piena attuazione della legge 42 non sarà realizzata in

tempi brevi: occorreranno 24 mesi per l'emanazione delle norme delegate e di attuazione degli statuti di Regioni e Province autonome e cinque anni di regime transitorio a decorrere da una data che sarà stabilita in sede di esercizio della delega. Inoltre la definizione delle funzioni fondamentali degli EELL è demandata al disegno di legge cosiddetto "Carta delle Autonomie" la cui approvazione sembra trovare qualche difficoltà in Parlamento. Il processo andrà quindi oltre la presente legislatura e occuperà verosimilmente anche tutta la prossima.

Definito il contenuto delle funzioni fondamentali, il periodo quinquennale è necessario per il passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard e, per le funzioni non fondamentali, alla perequazione della capacità fiscale per abitante.

In via transitoria si andranno a considerare come fondamentali, spese pari all'80% della spesa storica, come da ultimo bilancio certificato a rendiconto, secondo l'articolazione in funzioni e servizi. Queste saranno finanziate dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria (comprese le compartecipazioni a tributi erariali) e dal fondo perequativo; il rimanente 20% sarà finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria (comprese le compartecipazioni a tributi regionali) e dal fondo perequativo.

Per i Comuni le funzioni provvisoriamente individuate ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard sono quelle: generali di amministrazione, nella misura del 70% delle spese certificate nell'ultimo bilancio a rendicon-

to; di polizia locale; di istruzione pubblica; di viabilità e trasporti; di territorio e ambiente; del settore sociale.

Per le Province le funzioni provvisoriamente individuate ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard sono quelle generali di amministrazione al 70%; di istruzione pubblica; dei trasporti; del territorio; della tutela ambientale; dello sviluppo economico.

.....  
 “occorreranno 24 mesi per l'emanazione delle norme delegate e di attuazione degli statuti di Regioni e Province autonome e cinque anni di regime transitorio a decorrere da una data che sarà stabilita in sede di esercizio della delega ”  
 .....

Ai fini della perequazione infrastrutturale, è prevista una ricognizione degli interventi relativi riguardanti le strutture: sanitarie, assistenziali e scolastiche; le reti: stradali, autostradali, ferroviaria, fognaria, idrica, elettrica, di trasporto e distribuzione del gas; le strutture portuali e aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto di elementi quali: l'estensione delle superfici territoriali, la densità della popolazione e delle unità produttive e, qui di particolare interesse, la specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante da detto stato di insularità.

Il processo di definizione delle norme di attuazione degli statuti delle Regioni e Province autonome prevede l'istituzione di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna

Regione e Provincia costituito da cinque ministri - Rapporti con le Regioni, Riforme per il federalismo, Semplificazione normativa, Economia e finanze, Politiche europee - da un lato, e dal presidente della Regione o Provincia, dall'altro lato. Compito del tavolo è quello di definire linee guida a tutela degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e, aspetto di grande rilevanza tenuto conto della recente definizione delle nuove entrate della RAS, "valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica".

La prospettiva di passaggio al federalismo fiscale dal punto di vista della Sardegna presenta caratteristiche e problematicità di tutto momento. La RAS, in particolare, sarà impegnata nella duplice dimensione del rapporto con lo Stato e della tutela degli interessi degli EELL del territorio. Nella prima, il tavolo di confronto non sarà facile in presenza di risorse ricontrattate recentemente per importi significativi e che potrebbero essere messe in discussione dal Tesoro in vista di ipotetici e lontani benefici derivanti dalla nuova normativa. Nella seconda, occorrerà riprogettare l'attuale fondo unico in termini di compartecipazione degli EELL ai tributi erariali. Aspetto dolente del rapporto saranno verosimilmente le risorse attualmente trasferite dal Ministero dell'Interno agli EELL sardi.

Un punto necessita qui di una





particolare enfasi: se lo Stato promette di ridimensionare il proprio peso nel sistema economico nazionale in corrispondenza con l'attuazione del federalismo fiscale, ciò che Regione ed EELL devono chiedere con forza e in tempi rapidi è che lo Stato stesso si dia carico degli impegni comunitari circa il patto di stabilità, consentendo agli altri livelli di governo di disporre delle risorse loro spettanti. In caso contrario, come ben sanno gli amministratori regionali e locali, le relative assegnazioni diventano meramente nominali e si traducono in mere scritture o, peggio, in impegni di spesa che creano legittime aspettative negli operatori, ma i cui pagamenti seguono in tempi del tutto inaccettabili.

In generale Regione, Province e Comuni saranno chiamati ad un approfondito esame delle condizioni di propria efficienza produttiva, di servizio al cittadino e di bilanciamento tra risorse prelevate e utilità erogate. In una regione caratterizzata da entità comunali di piccola e piccolissima dimensione, i Comuni saranno chiamati a valutare forme associative atte a migliorare la loro funzionalità attraverso il raggiungimento almeno delle dimensioni minime necessarie allo svolgimento delle diverse funzioni e, più oltre, di adeguate economie di scopo e di scala. Al centro della loro attività dovrà essere posta l'attenzione al cittadino, ai suoi bisogni e al suo tenore di vita, rispetto ai quali andranno definiti obiettivi di produzione e di impatto da perseguire secondo il principio di efficacia. L'azione dovrà essere improntata, piuttosto che alla creazione di strutture autoreferenziali, alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse e delle connesse spese, da attuare secondo il principio di efficienza.

## IL FEDERALISMO FISCALE COME SFIDA E OPPORTUNITÀ PER GLI ENTI LOCALI

Gianluigi Giuliano

Valentina Tagliagambe

Il processo di progressiva crescita di autonomia e di responsabilizzazione degli enti locali in Italia trova le sue basi nel 1990, con l'approvazione della legge n. 142, che all'articolo 54, riconosce alle Province e ai Comuni una propria autonomia impositiva con riferimento ad imposte, tasse e tariffe; il comma 7 dello stesso articolo opera una interessante distinzione fra le entrate proprie dei Comuni e delle Province, rispetto a quelle trasferite, precisando che queste ultime devono garantire la copertura dei servizi locali cosiddetti indispensabili, mentre il finanziamento di un effettivo e concreto sviluppo dell'ente locale, da realizzarsi attraverso la fornitura di servizi non essenziali, avviene tramite i tributi propri, che determinano una maggiore autonomia dell'ente impositore.

Un altro importante passo avanti è dato dall'approvazione della L. 59/1997 (Legge Bassanini) che conferisce nuove funzioni agli enti locali, in vista della riforma della Pubblica Amministrazione e dal D.Lgs. 446 dello stesso anno che attribuisce agli stessi un'ampia potestà regolamentare in materia di riordino e disciplina dei tributi locali.

Il processo di decentramento amministrativo, nel quale la legge Bassanini ha svolto un ruolo prioritario, è stato la premessa per l'avvio del federalismo fiscale, che ha avuto il suo inizio ufficiale con la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione nel 2001. In realtà i due processi sono strettamente collegati: se da un lato il primo è la premessa per il secondo, d'altro canto

non ha senso parlare di una responsabilità degli enti nell'espletamento delle funzioni loro attribuite, se non si creano le condizioni perché gli stessi possano gestire autonomamente le risorse necessarie per lo svolgimento delle attività di loro competenza.

La modifica del titolo V della Costituzione ha posto le premesse per una riforma federalista dello Stato italiano e ha notevolmente ampliato i poteri amministrativi e legislativi degli enti decentrati. In particolare l'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, in materia di divisione delle competenze tra Stato e Regioni, prevede: un elenco tassativo di materie di competenza esclusiva dello Stato (per esempio difesa, politica estera, norme generali sull'istruzione), un elenco tassativo di materie dette a "legislazione concorrente" (per le quali è attribuita alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato), e infine la potestà legislativa in via "esclusiva" alle Regioni per tutte le altre materie.

Il successivo art. 119 rafforza notevolmente, rispetto alla versione precedente, l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, i quali, potendo stabilire e applicare entrate e tributi propri e disporre la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, assumerebbero di fatto una potestà autonoma in materia. Lo stesso articolo introduce tuttavia una riserva nel prevedere che gli Enti Locali:

<<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>>. E' invece compito dello Stato, in osservanza al principio della solidarietà nazionale, istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

La forma di Stato federale che emerge da questa, che è la più grande riforma costituzionale dal 1948 a oggi, ha caratteri del tutto particolari: innanzitutto perché è uno dei rari casi di trasformazione in senso federale di uno Stato già unitario e accentrato; in secondo luogo per il peculiare e forte ruolo riconosciuto alle istituzioni comunali e provinciali (nonché alle autonomie cosiddette funzionali, come quella delle istituzioni scolastiche).

Si tratta di un federalismo che è caratterizzato da un sistema di *governance* definito da titolarità plurime, che si differenzia da quello di altri Paesi europei (Germania, Spagna) in quanto fondato sul pluralismo degli enti del governo territoriale: Regioni, Province e Comuni. Questi enti, esponenti delle rispettive collettività, sono titolari di poteri, funzioni e compiti, stabiliti dalla Costituzione che ne garantisce, al contempo, la posizione istituzionale reciproca e definisce i rapporti che tra essi intercorrono al fine dell'esercizio delle rispettive funzioni di governo.

In questo quadro viene esclusa la sottoposizione istituzionale degli enti locali alla Regione di riferimen-



to, a differenza di ciò che avviene in altri ordinamenti europei. In altre parole nel nostro Paese gli enti locali non sono un sottosistema dell'ordinamento regionale: la loro organizzazione e le loro funzioni fondamentali sono stabilite dalle leggi dello Stato sulla base dei principi costituzionali molto puntuali, che assicurano anche ampia autonomia normativa agli enti stessi. Emblematica, in proposito, l'abrogazione (con la L. Costituzionale 3/01) dell'articolo 130 della Costituzione che prevedeva il controllo sugli atti degli Enti Locali da parte di un organo della Regione.

Il corretto funzionamento di un federalismo basato su queste premesse, esige, di conseguenza, la definizione di un sistema decisionale *multilaterale* che individui, senza possibilità di equivoco, i rispettivi ambiti di azione attraverso una decisa differenziazione tra i livelli di "decisioni strategiche" e di "decisioni operative". Le prime, avendo la funzione di definire i criteri e le regole per l'assunzione delle seconde, debbono configurarsi come *meta-decisioni*, o decisioni di secondo livello, il cui contenuto non può essere mai una decisione diretta (e tanto meno una prescrizione) su un comportamento operativo, bensì un'indicazione di coordinamento organizzativo. All'interno del quadro generale, delineato da queste meta-decisioni, dovrebbero poi inserirsi la potestà legislativa delle Regioni e la potestà regolamentare degli enti locali per quanto riguarda la gestione e l'organizzazione generale del sistema territoriale di propria competenza. Questa è la via per perseguire con chiarezza d'intenti, coerenza delle scelte ed efficacia due finalità, che debbono richiamarsi e sostenersi a vicenda:

- *il principio di esclusività*, che richiede che i poteri attribuiti allo

Stato, da una parte, e alle Regioni, alle Province e ai Comuni, dall'altra, siano distribuiti, verticalmente e orizzontalmente, in modo da impedire che istituzioni diverse insistano sulla medesima area di azione collettiva e da evitare ogni forma di duplicazione e di sovrapposizione tra poteri differenti;

- *il principio della generalità delle metadecisioni*, cioè del valore vincolante, per tutti i poteri territoriali, dei criteri e delle regole per l'assunzione delle decisioni operative.

Il primo principio senza il secondo condurrebbe alla disgregazione del sistema nazionale con una pluralità di centri territoriali e di poteri separati e privi di comunicazione recipro-

.....  
 "Il principio è che certe funzioni pubbliche, in particolare l'istruzione, la sanità, la previdenza, possano essere svolte in modo più efficace ad un livello più vicino al cittadino"  
 .....

ca; il secondo senza il primo equivarrebbe alla riproposizione del tradizionale modello dello Stato centralizzato e alla sparizione, di fatto se non di nome, del concetto di federalismo.

Accanto ai principi sopra richiamati, il federalismo fiscale in Italia poggia su un terzo concetto fondamentale, il principio di sussidiarietà secondo il quale le decisioni devono essere prese dagli enti più vicini al cittadino e pertanto, più vicini ai bisogni del territorio. Ne deriva una organizzazione delle istituzioni repubblicane a centri concentrici, dove il primo attore del soddisfacimento dei propri bisogni è il cittadino, a seguire la famiglia, il Comune, la Provincia, la Regione e lo Stato. Le decisioni in prima istanza fanno capo ai comuni e solo laddove que-

ste esulino dalle loro competenze entrano in gioco in prima istanza le Regioni e poi lo Stato centrale. Il principio su cui si basa questa scelta è che certe funzioni pubbliche, in particolare l'istruzione, la sanità, la previdenza, possano essere svolte in modo più efficace ad un livello più vicino al cittadino. In base a tale principio, tale maggiore efficacia si avrebbe perché le esigenze dei cittadini sono molto eterogenee tra regioni diverse, mentre sarebbero maggiormente omogenee all'interno di un ambito territoriale più ristretto; pertanto le regioni e gli altri enti locali, essendo più vicini ai cittadini, possono conoscere meglio queste specificità di quanto non possa fare

lo Stato centrale e avendo un numero ristretto di soggetti da gestire, possono soddisfarle in modo più efficace. Laddove il governo centrale potrebbe fornire un insieme di servizi omo-

.....  
 genei, uguali per tutti, le regioni e gli altri Enti Locali possono fornire, ciascuno, dei servizi su misura per la propria popolazione.

Successivamente alla riforma in senso federalista della Costituzione, la Regione Sardegna ha ottenuto con l'approvazione della legge n. 296/06 (Legge Finanziaria 2007) un'importante modifica dello Statuto di cui alla Legge Costituzionale n. 3/48: in particolare l'art. 8 relativo alle entrate regionali prevede, nella nuova versione che entrerà in vigore a partire dall'anno 2010, nuovi criteri di compartecipazione alle entrate statali e definisce in maniera univoca la quota di gettito IVA spettante alla Sardegna, precedentemente oggetto di accordi annuali tra Stato e Regione.

A livello nazionale, la concretizza-

zione delle previsioni costituzionali in tema di federalismo fiscale ha subito di recente una forte accelerazione con l'approvazione della Legge n. 42 del 5 maggio 2009, anche se spetterà al Governo procedere entro due anni all'attuazione della norma, con l'emanazione di una serie di decreti legislativi, ai quali è affidato, tra gli altri, il compito di individuare le disposizioni incompatibili con il nuovo assetto fiscale federalista e disporne, quindi, la cancellazione dal nostro ordinamento. Dopo un regime transitorio della durata massima di cinque anni si dovrebbe raggiungere un regime di federalismo fiscale definitivo.

Tra i principi dichiarati all'art. 2 della legge delega, quelli che riguardano certamente più da vicino le Regioni e gli Enti Locali sono: l'autonomia e la responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo e l'attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli Enti Locali, secondo il principio di territorialità: si ottiene così la responsabilizzazione dei centri di spesa, che tenderanno a coincidere con i centri di prelievo fiscale. Le Regioni ordinarie disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni, di tributi propri regionali da individuare in base al principio di correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato, dell'IRAP, dell'addizionale IRPEF, della compartecipazione all'IVA, di quote specifiche del fondo perequativo. Per le altre spese le regioni disporranno di tributi propri.

Le funzioni fondamentali dei comuni saranno finanziate dal gettito relativo dalla compartecipazione a IVA e IRPEF e dall'imposizione immobiliare, nonché da tributi propri derivanti da tributi già erariali e da tributi di scopo legati ad esempio ai flussi turistici o alla mobilità urbana.

Per quanto riguarda, invece, le funzioni fondamentali delle Province, il relativo fabbisogno sarà coperto in via prioritaria con il gettito derivante da tributi propri e di scopo (in particolare sono previsti tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma) e dalla compartecipazione a un tributo erariale (IRPEF). Alle Città Metropolitane potranno essere assegnati tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai Comuni. I Comuni, le Province e le Città Metropolitane potranno introdurre tasse di scopo per finanziare la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali o per provvedere a specifiche finalità istituzionali. Inoltre, le Regioni potranno istituire a favore degli Enti Locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali. I tributi propri degli Enti Locali saranno stabiliti dallo Stato o dalle Regioni, in quanto titolari del potere legislativo (infatti nessun tributo può essere istituito se non tramite legge), con garanzia di un significativo margine di flessibilità e nel rispetto dell'autonomia propria dell'Ente Locale. Gradualmente soppressi, invece, i trasferimenti statali diretti al finanziamento di specifiche spese (la cosiddetta "finanza derivata"): tali entrate, in quanto vincolate a specifiche finalità, hanno determinato in passato una forte limitazione alla discrezionalità e alla responsabilizzazione dei governi locali.

Altro importante principio del federalismo fiscale disegnato dalla L. 42/09 è quello di solidarietà. Nell'attuale situazione italiana è evidente un differenziale di crescita economica, sociale e culturale fra Nord e Sud, passando per le isole. Al fine di colmare il gap ancora esistente tra Nord e Sud del Paese, sono previsti, in armonia con le norme comunitarie, interventi spe-

ciali a favore degli enti locali per il loro sviluppo economico e sociale e per sopperire al deficit infrastrutturale o a una loro non ottimale collocazione geografica: l'entità delle risorse stanziata sarà determinata, annualmente, in sede di manovra finanziaria e verrà alimentata da contributi statali speciali, dai fondi europei o da forme di co-finanziamento nazionale, secondo il metodo della programmazione pluriennale.

A favore delle regioni con minor capacità fiscale per abitante sarà istituito il fondo perequativo previsto dall'art.119 della Costituzione, alimentato dal gettito prodotto nelle singole regioni e dalla compartecipazione all'IVA e assegnato senza vincoli di destinazione. La ripartizione del fondo avverrà sulla base delle esigenze legate alla copertura dei servizi essenziali (in particolare sanità, assistenza e prestazioni e i servizi riguardanti il diritto allo studio oltre che le funzioni amministrative in materia di istruzione svolte dalle regioni e il trasporto pubblico locale). La valutazione del relativo fabbisogno sarà effettuata sulla base dei "costi standard", vale a dire dei costi corrispondenti ad una media buona amministrazione. L'eliminazione del criterio del "costo storico" ha lo scopo di evitare il rischio di finanziare inefficienze che si potrebbe verificare con l'attribuzione di maggiori risorse agli enti che spendono maggiormente: laddove la spesa storica riflette non solo i fabbisogni reali, ma anche vere e proprie inefficienze e sperperi, il nuovo criterio individuato implica che per ogni servizio erogato dagli enti territoriali si stabilisca un costo standard, cui tutti dovranno uniformarsi durante un periodo transitorio di 5 anni.

Lo stesso principio di perequazione, che traduce in concreto il principio costituzionale di solidarietà, è strettamente collegato alla buona



amministrazione e improntato a una politica di riduzione delle capacità fiscali. Accanto al fondo perequativo statale a favore delle Regioni, saranno istituiti due fondi perequativi locali, uno a beneficio dei Comuni, e l'altro delle Province e delle Città Metropolitane, che saranno finanziati dallo Stato e andranno a tamponare le esigenze degli Enti Locali per l'espletamento delle funzioni fondamentali. La ripartizione delle somme avverrà in base a due tipi di indicatori di fabbisogno: uno finanziario (spesa corrente) e altri relativi alle infrastrutture (spesa in conto capitale).

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, l'art. 27 della legge quadro prevede che sia istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma. Lo scopo è quello di "assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica".

Novità importante della Legge 42 è l'introduzione di un sistema premiante al fine di favorire il processo di realizzazione di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse da parte delle Regioni e degli Enti Locali: i premi andranno alle amministrazioni più virtuose, che assicurano elevata qualità dei servizi offerti oppure una pressione fiscale inferiore alla media a parità di servizi offerti, nonché alle amministrazioni

sensibili al tema ambientale e che favoriscono occupazione e sviluppo dell'imprenditoria femminile, e infine a quelle che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito sul fronte dell'azione di contra-

.....  
 “I premi andranno alle amministrazioni più virtuose, per le amministrazioni inefficienti potranno essere adottate varie misure sanzionatorie”  
 .....

sto all'evasione e all'elusione fiscale. La legge statale non potrà imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali più virtuosi per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla Regione di appartenenza dell'Ente Locale o da altri Enti Locali della medesima Regione.

Parallelamente, per le amministrazioni inefficienti e per quelle che non riescono a garantire ai cittadini livelli essenziali di servizi, potranno essere adottate varie misure sanzionatorie, quali riduzioni dei trasferimenti, divieto di assunzione di nuovo personale e di procedere a spese per attività discrezionali. Contestualmente queste amministrazioni dovranno risanare il proprio bilancio anche attraverso l'alienazione di parte del patrimonio immobiliare o l'inasprimento della pressione fiscale. In caso contrario si potrà giungere fino alla più grave sanzione politica dell'ineleggibilità automatica per quegli amministratori che avranno condotto l'ente in stato di dissesto finanziario.

L'effettiva e progressiva attuazione del federalismo fiscale, sarà monitorata da una commissione bicamerale, composta da 15 senatori e altrettanti deputati, che riferirà periodicamente alle Camere. Per

assicurare il raccordo con le autonomie territoriali, la commissione verrà affiancata da un comitato di rappresentanti locali di Regioni, Province e Comuni.

L'obiettivo di una maggiore trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa è perseguito anche tramite l'obbligo per gli Enti Territoriali di pubblicare nel sito internet i propri bilanci: la redazione degli stessi dovrà essere effettuata sulla base di cri-

teri uniformi in modo da facilitare il confronto tra l'operato dei governi locali.

### In conclusione

Alla luce del contesto descritto, l'attuazione del federalismo fiscale costituisce per gli Enti Locali una sfida e un'opportunità irripetibili: è l'occasione per mettere in discussione la propria organizzazione, analizzare i propri punti di forza e di debolezza, anche a seguito del confronto con altri Enti Locali nazionali; è un'opportunità soprattutto per svincolarsi da limiti in passato imposti dai trasferimenti statali diretti che, come abbiamo visto, erano spesso vincolati a particolari finalità stabilite dallo Stato. Ma il federalismo fiscale implica anche una grande assunzione di responsabilità da parte di regioni ed Enti Locali: il finanziamento tramite tributi propri e tributi compartecipati costituisce un importante passo avanti nel determinare l'autonomia degli Enti, con una differenza fondamentale: mentre la partecipazione non richiede nessun onere da parte del governo locale, in quanto l'imposta resta di competenza statale, l'imposizione di tributi propri prevede un ruolo attivo da parte dei governanti locali. In questo consiste la rilevanza fondamentale

dei tributi propri: essi vengono istituiti dalla Regione o dall'Ente Locale (anche se con la mediazione della potestà legislativa regionale o statale) che si accolla l'impopolarità dell'imposizione fiscale ed è pertanto maggiormente stimolato a un uso efficiente delle risorse acquisite con la tassazione. Ciò che accade è che la Comunità locale, nel momento in cui viene assoggettata a un nuovo tributo vorrà valutare con attenzione come le somme che le sono state sottratte con la tassazione le verranno restituite sotto forma di beni e servizi.

Per capire fino in fondo questo concetto, che è forse una delle maggiori conseguenze del federalismo fiscale per gli enti locali, bisogna fare un breve passo indietro nella storia: nel diciannovesimo secolo era diffusa l'idea di Stato come Stato liberale, al quale venivano attribuiti compiti precisi, chiaramente definiti, e nettamente delimitati. Allo Stato spettava far rispettare le regole della civile convivenza, difendere i cittadini dai nemici interni (ordine pubblico) e dai nemici esterni (esercito), tutelare i diritti di proprietà legittimamente acquisiti (giustizia), amministrare i beni pubblici e i servizi comuni e fondamentali. Al di fuori delle sue competenze lo Stato non doveva avere alcun potere, mentre all'interno di esse doveva avere poteri forti ed indiscutibili, superiori a quelli di qualsiasi privato singolo cittadino, associazione od impresa. Il rispetto di principi quali l'eguaglianza di trattamento dei cittadini, la neutralità rispetto agli interessi particolari, la neutralità politica e la capacità di fornire i beni pubblici e i servizi comuni e fondamentali, erano le basi dell'azione amministrativa. Questa visione liberale dello Stato è venuta progressivamente a indebolirsi sin dai primi del Novecento: la linea di distinzio-

ne tra ciò che appartiene allo Stato e ciò che appartiene alla società e ai cittadini è diventata molto meno netta. Nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato interventista, l'azione politica e l'azione amministrativa hanno subito un cambiamento fondamentale. Valori come quello della neutralità rispetto agli interessi privati e l'eguaglianza formale di trattamento dei cittadini diventano difficili da perseguire nel momento in cui le leggi hanno spesso obiettivi specifici quali una più equa distribuzione del reddito, lo sviluppo economico di determinate aree di un paese, o la nascita di un nuovo settore industriale. Un aspetto importante di questa realtà è la questione di quale sia la specificità della pubblica amministrazione nel momento in cui si assiste a una sempre maggiore interpenetrazione tra settore pubblico e settore privato. Sempre di più il settore pubblico ricorre al settore privato per la fornitura di beni e servizi, anche attraverso la costituzione di società miste, che devono rispondere alla logica di mercato. Questa situazione rende difficile distinguere dove si situi l'interesse pubblico, e dove vada invece collocato l'interesse privato. Dal punto di vista del comportamento amministrativo, al principio della corretta gestione delle norme si sostituiscono metodologie come quella del *"management by objectives"*, di cui l'analisi costi/benefici costituisce uno strumento fondamentale.

L'introduzione generalizzata dell'analisi costi/benefici come guida per l'azione politica e per l'azione amministrativa in un Paese dalla tradizione costituzionale ed amministrativa come l'Italia richiede quindi un passaggio fondamentale, che è di tipo sia normativo che culturale. Questo passaggio non è disgiunto dal mostrare da un lato come l'ana-

lisi costi/benefici non porti a decisioni di politiche pubbliche che contrastano con i valori fondamentali della Costituzione (quali il valore dell'eguaglianza, od il rispetto dei diritti individuali, come quello alla salute), e dall'altro come la logica economica di mercato sulla quale l'analisi costi/benefici si basa sia compatibile con l'azione amministrativa ed i suoi principi di legittimazione.

In effetti, ciò che si rimprovera spesso all'uso generalizzato dell'analisi costi/benefici è il fatto di essere basato su una visione di stampo economicistico ed utilitaristico dell'individuo: una visione che contrasterebbe con l'idea della persona umana della nostra Costituzione. A queste critiche si ribatte sottolineando che l'analisi costi/benefici delle politiche pubbliche (statali o locali) porta ad un uso più efficiente delle risorse delle quali la mano pubblica può disporre. Poiché il rispetto effettivo dei diritti positivi garantiti ai cittadini dalla Costituzione (come quello alla salute o all'istruzione) dipende in modo cruciale dalle risorse disponibili, l'analisi costi/benefici, tanto nella fase di programmazione quanto di consuntivo, conduce progressivamente ad una situazione nella quale vi è, a *parità di condizioni*, un ampliamento dei diritti individuali, e non una loro restrizione.

Questo avviene anche per un'altra ragione fondamentale. Fa infatti parte dell'analisi costi/benefici il calcolo degli effetti distributivi e redistributivi che ogni politica pubblica comporta, sia che questi siano effetti voluti, sia che questi siano effetti non intenzionali. L'indicazione di quali siano questi effetti è esattamente una condizione necessaria affinché le politiche pubbliche possano corrispondere nella realtà (e non soltanto nelle intenzioni) al rispetto dei diritti positivi garantiti ai cittadini dalla Costituzione.

Questo vale sia per le politiche volte alla produzione di beni e servizi di tipo "divisibile", sia per le politiche di regolazione dei mercati e di altri ambiti della vita economica.

Il fatto che l'analisi costi/benefici crei le condizioni per una maggiore efficienza, ed insieme permetta di meglio valutare gli effettivi beneficiari delle politiche pubbliche di tassazione e di spesa, ha conseguenze rilevanti anche dal punto di vista dell'azione amministrativa. Poter valutare l'efficienza e le conseguenze distributive delle politiche pubbliche significa infatti dare un fondamento più solido all'ideale di legittimità dell'azione amministrativa rispetto ai soli criteri formali, di natura esclusivamente o prevalentemente giuridica, che come tali sono di applicazione difficile ai processi e ai risultati che riguardano la produzione di beni e servizi di tipo "divisibile" propri dello Stato moderno. Insomma, secondo i sostenitori dell'introduzione dell'analisi costi/benefici anche nel settore amministrativo, la misurazione dell'efficienza non soltanto non contrasta con la legittimità amministrativa e con la tutela degli interessi legittimi dei cittadini e dei governi, ma è uno strumento al loro servizio.

L'evidenziazione degli effetti distributivi e redistributivi delle politiche pubbliche, che è parte essenziale dell'analisi costi/benefici, presenta anche un altro lato profondamente positivo, che riguarda la stessa natura democratica del processo politico. Come infatti insegna la dottrina, la natura maggioritaria delle decisioni politiche costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente, della loro democraticità. Infatti, un elemento essenziale della democrazia è il controllo da parte dei cittadini sui governanti. Questo controllo, per poter essere esercitato in modo reale, richiede, in primo

luogo, che il potere decisionale per quanto riguarda l'allocazione delle risorse pubbliche sia il meno lontano possibile dalle effettive possibilità di controllo dei cittadini (ed è appunto questo il principio fondamentale che è alla base del federalismo in generale, e di quello fiscale in particolare); e in secondo luogo, che siano rese quanto più chiare ed evidenti le conseguenze delle decisioni assunte dalle maggioranze, ovvero dai governi.

Con il federalismo gli Enti Locali e le Regioni hanno piena discrezionalità nelle scelte e piena responsabilità in riferimento alle conseguenze che ne derivano: decisioni poco efficienti determineranno una riduzione dei servizi offerti o un aumento dei costi, cui conseguirà l'istituzione di nuovi tributi ai cittadini. Questi ultimi saranno maggiormente in grado rispetto al passato di valutare le conseguenze delle azioni dei governati, e di verificare se a una crescita del prelievo fiscale corrisponderà un incremento o una maggior qualità dei servizi ricevuti.

Il giudizio sugli amministratori sarà reso evidente dal voto dei cittadini e i territori meglio gestiti saranno quelli scelti dal maggior numero di investitori per la localizzazione delle loro imprese; d'altro canto il naturale proliferare delle attività imprenditoriali negli enti locali più qualificati determinerà un maggior introito in termini di prelievo tributario a favore di questi ultimi, introito che, se ben sfruttato, rafforzerà la possibilità per i relativi governi locali di arricchire ulteriormente l'appetibilità del territorio amministrato.

## IL NUOVO SISTEMA FINANZIARIO DELLA REGIONE SARDEGNA

Antonio Cambus

Come noto a decorrere dal 2010 entreranno a regime le disposizioni di cui al comma 834 dell'art. della legge 296/2006 che apportano sostanziali e significative modifiche all'art. 8 dello statuto.

Di seguito vengono illustrati i criteri utilizzati per definire l'ordine di grandezza delle maggiori entrate di spettanza regionale.

Preliminarmente è però necessario precisare che la quantificazione del nuovo gettito tributario risulta assai complessa e problematica per tre ordini di motivi.

Il primo è legato a fattori di carattere congiunturale: la grave crisi finanziaria rende poco affidabile il riferimento alle serie storiche sulle quali solitamente poggiano le stime regionali e rende difficoltosa l'interpretazione degli elementi contabili che variano senza soluzione di continuità.

Il secondo attiene ai problemi di acquisizione dei dati: i tributi oggetto di compartecipazione regionale sono erariali e come tali gestiti dagli uffici dell'amministrazione statale. Conseguentemente gli studi e le

indagini regionali (soprattutto in fase di prima applicazione del nuovo regime finanziario) sono subordinate alla disponibilità degli elementi contabili forniti dagli uffici ministeriali e dal loro grado di attendibilità.

Il terzo riguarda gli aspetti di carattere procedurale che dovranno essere definiti con apposite norme di attuazione nelle quali saranno definiti i criteri e le modalità applicative del novellato art. 8.

Le modifiche apportate dall'art. 1, comma 834, della Legge n. 296/2006 all'art. 8 dello Statuto Sardo possono così sintetizzarsi:

- dal 2010 la compartecipazione regionale non sarà limitata al gettito riscosso in regione, ma farà riferimento a tutte le fattispecie tributarie "maturate" nell'ambito regionale, anche se affluite ad uffici finanziari situati al di fuori del territorio regionale (ultimo comma art. 8);

- dal 2010 la compartecipazione all'IVA avverrà in quota fissa (anziché in quota variabile) in base ai consumi regionali delle famiglie (lett. f).

- dal 2010 viene prevista la compartecipazione regionale a tutte le entrate erariali maturate nell'ambito territoriale regionale, prima invece il paniere dei tributi compartecipati era limitato ai tributi espressamente elencati nell'art.1 della legge 122 del 1983 (lettera m).

Di seguito si forniscono le informazioni riguardo ai criteri utilizzati per quantificare le entrate definite dal novellato art. 8.

Le maggiori entrate IRPEF generate dalla nuova formulazione statutaria sarebbero state stimate nel 2007 (ipotizzando che il nuovo sistema finanziario fosse già a regime) in 712.000.000 di euro, pari alla differenza tra i 7/10 del gettito del tributo risultante dalle dichiarazioni 2007 dei contribuenti residenti in Sardegna e il gettito corrisposto alla regione nel medesimo anno.

Per la quantificazione dell'IRPEF degli anni futuri (riscossa dentro e fuori la regione) si assume convenzionalmente il valore desumibile dalle ultime dichiarazioni disponibili (anno t-2) dei residenti in Sardegna.

A fronte degli oltre 1.960 milioni di

### IRPEF importi in migliaia di euro

REDDITO IMPONIBILE	IMPOSTA NETTA (10/10)	QUOTA DI COMPARTECIPAZIONE SARDEGNA (7/10)
16.505.184	2.800.219	1.960.153

I dati sopra indicati sono desumibili dalla pubblicazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Politiche Fiscali, "Anticipazione analisi statistiche delle dichiarazioni presentate nel 2008", in tale pubblicazione evidenzia il dato dell'imposta netta (IRPEF) relativa all'anno d'imposta 2007, maturata nell'ambito di ciascuna regione e determinata attraverso l'esame delle dichiarazioni 730, UNICO e 770.





euro che sarebbero spettati alla Regione nel 2007, lo Stato riconobbe nel medesimo anno una partecipazione pari a 1.248 milioni di euro. La differenza pari a 712 milioni corrisponde ai 7/10 del gettito affluito fuori regione e mai percepito dalla Sardegna (al riguardo si rammenta che in base alla precedente formulazione statutaria, alla regione veniva già riconosciuta la partecipazione alle ritenute IRPEF versate fuori regione dalle imprese industriali e commerciali, ubicate nell'isola, per i lavoratori impiegati negli stabilimenti regionali).

La proposta si fa apprezzare per la sua semplicità e per la possibilità di poter definire esattamente le entrate spettanti già nel corso dell'esercizio.

Le maggiori entrate **IRES** sono stimate in circa 190.000.000 di euro. Al momento l'amministrazione finanziaria statale non contabilizza separatamente l'IRES prodotta in

ogni regione (ciò richiederebbe per le imprese con impianti ubicati in più regioni una specifica contabilità). Nel 2000 sulla base di un autorevole studio pubblicato su *Il Sole 24 Ore*, prendendo a riferimento la distribuzione territoriale dell'IRAP, il gettito IRES della Sardegna sarebbe risultato più che raddoppiato (in questi ultimi anni però gran parte del divario è stato già recuperato).

Comunque considerato che per consentire di quantificare esattamente l'imponibile generato in ogni regione non è pensabile che si possano introdurre nuovi adempimenti fiscali a carico delle imprese si è optato di determinare convenzionalmente l'IRES prodotta in Sardegna. Conseguentemente si procede in questo modo: si calcola annualmente il rapporto tra il gettito IRAP privati e il gettito IRAP privati nazionale, detto rapporto viene applicato al gettito nazionale IRES (supponendo che IRES e IRAP abbiano la

stessa distribuzione territoriale) l'importo così ottenuto rappresenta la base di calcolo (l'IRES prodotta in Sardegna da soggetti residenti e non) su cui applicare i sette decimi di partecipazione.

Alla Sardegna nel 2007 sono state devoluti 275 milioni di euro, in base ai dati e ai criteri anzi descritti ne sarebbero spettati 462.

Si è consapevoli che il meccanismo sopra descritto presenta delle criticità (ad esempio la platea contributiva dell'IRAP risulta più ampia di quella dell'IRES). Tuttavia la sua semplicità lo rende apprezzabile in quanto determinerebbe minori costi operativi anche per l'amministrazione finanziaria statale, è immediatamente applicabile e le risorse regionali potrebbero essere previste con precisione in quanto determinate in base al gettito dell'IRES al tempo t-2.

**IRES**

<b>IRAP privati territorio regionale</b>	<b>IRAP privati territorio nazionale</b>	<b>RAPPORTO PERCENTUALE IRAP privati Sardegna IRAP privati Italia</b>
<b>399.428.837</b>	<b>30.583.000.000</b>	<b>1,3%</b>

<b>IRES gettito nazionale 2007</b>	<b>RAPPORTO PERCENTUALE tra IRAP privati Sardegna e IRAP privati Italia</b>	<b>Gettito convenzionale in regione IRES 2007</b>
<b>50.707.000.000</b>	<b>1,3%</b>	<b>660.000.000</b>

I dati indicati nella tabella sopra sono riferibili all'esercizio 2007 e sono tratti dalla pubblicazione *"Entrate tributarie"* del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze.

Per quanto riguarda l'IVA, che spetterà alla regione dal 2010, sotto è descritta la procedura per la quantificazione della quota regionale (i dati utilizzati sono quelli dell'esercizio 2008).

gettito IVA nazionale (scambi interni + importazioni) <sup>(1)</sup>	119.590.213.744
quota spettante all'Unione Europea <sup>(2)</sup>	3.800.000.000
gettito IVA al netto quota Unione Europea	115.790.213.744
rimborsi 2008 <sup>(3)</sup>	26.212.960.000
gettito IVA al netto della quota UE e dei rimborsi	89.577.253.744

Calcolo quota IVA di spettanza della Regione Sardegna

percentuale di incidenza della spesa per i consumi delle famiglie in Sardegna rispetto alla spesa per i consumi sul territorio nazionale (dati ISTAT media triennio 2005/2007)	2,37%
gettito complessivo convenzionale IVA in Sardegna	2.120.347.342
quota di compartecipazione 9/10	1.908.312.608

<sup>(1)</sup> il dato del gettito IVA nazionale è tratto dal rendiconto dello Stato 2008 (dato provvisorio fornito da IGPB - Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato)

<sup>(2)</sup> il dato della quota Unione Europea è desunto dalla relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (fabbisogno di cassa) al 31/12/2008 (dato provvisorio trasmesso da IGPB)

<sup>(3)</sup> il dato sui rimborsi è desunto dai capitoli 3810-3814 del rendiconto dello Stato 2008 (dato provvisorio fornito da IGPB) le maggiori entrate IVA 2010 rispetto al vecchio regime sono valutate in circa 1.700 milioni di euro.



Per quanto riguarda invece le nuove compartecipazioni spettanti alla RAS ai sensi della lettera m) si illustra, per singolo tributo, le modalità attraverso le quali le medesime sono state stimate.

#### Proventi dei giochi

Il dato dei proventi dei giochi è stato stimato in base ai proventi comunicati alla Regione Sardegna dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - Direzione per i giochi. I dati sono quelli relativi alle giocate per l'anno 2008 nel territorio della Sardegna (le differenze fra

raccolta e vincite rappresentano gli aggi e i costi di gestione).

#### Imposta sulle assicurazioni

Il dato dell'Imposta delle Assicurazioni è stato trasmesso dal MEF ed è relativo al gettito registrato nel 2003, rivalutato del 2% annuo.

#### Tasse automobilistiche

Il dato utilizzato per la stima delle tasse automobilistiche è quello relativo all'anno di imposta 2006 trasmesso dall'Agenzia statale delle Entrate, responsabile della riscossione del tributo.

#### Ritenute sui redditi da capitale

Il dato delle ritenute su interessi derivati dai c/c bancari, postali, ecc. sono il risultato di elaborazioni effettuate sulla base dei dati posseduti. A tal fine è stato utilizzato il peso dei depositi delle famiglie sarde sul totale nazionale (fonte Banca d'Italia) rapportato all'ammontare delle ritenute risultanti dal capitolo del bilancio dello Stato.

#### Imposta sulle riserve matematiche rami vita

Il dato dell'imposta sulle riserve matematiche è stato trasmesso dal

### Raccolta ed Erario 2008 - Regione Sardegna

GIOCHI	RACCOLTA	ENTRATE	VINCITE
Lotto	156.718.980,00	41.890.983,35	91.335.139,82
Lotto istantaneo	1.617.892,00	474.204,15	894.270,34
Lotterie tradizionali	968.950,00	193.790,00	245.645,00
Lotterie istantanee	265.165.950,00	53.033.190,00	174.752.591,00
Apparecchi da intrattenimento	601.331.085,72	72.159.730,32	443.817.833,19
Scommesse	<b>37.170.026,50</b>	<b>1.983.795,28</b>	<b>25.514.355,05</b>
ippiche in agenzia	11.432.947,00	544.111,07	7.929.911,75
ippica nazionale	10.302.112,50	618.126,75	5.940.925,70
sportive a quota fissa	15.253.706,00	785.305,26	11.520.161,22
Big	182.261,00	36.252,20	123.356,71
Concorsi pronostici	3.330.022,00	1.126.879,44	2.157.150,85
Bingo	21.307.500,00	4.261.500,00	8.669.375,04
Giochi di abilità	--	--	--
Superenalotto e Superstar	77.522.521,00	7.749.151,20	22.355.737,02
<b>TOTALE</b>	<b>1.165.132.927,22</b>	<b>182.873.223,74</b>	<b>769.742.097,31</b>

MEF ed è relativo all'anno d'imposta 2003, incrementato annualmente del 2%.

### Diritti Catastali

Il dato dei diritti catastali è relativo all'anno d'imposta 2008. E' stato trasmesso dall'Agenzia delle Entrate - Struttura di Gestione, che è competente per riscossione e accertamento.

### Sanzioni relative a imposte dirette e indirette

Il dato delle sanzioni relativo all'anno di imposta 2008 è stato desunto dalle elaborazioni trasmesse dall'Agenzia delle Entrate - Struttura di Gestione, che è competente per riscossione e accertamento. In verità alcuni uffici ministeriali ritengono che le sanzioni non devono essere compartecipate dalla Regione, in quanto non si tratta di gettito tributario. La regione non è dello stesso avviso in quanto il novellato art. 8 non limita le compartecipazioni al gettito tributario, ma prevede la compartecipazione a tutte le entrate erariali.

Con riferimento al gettito tributario maturato in ambito regionale, per completezza di informazione, si precisa che ai fini della definizione delle quote spettanti alla Sardegna potrebbero essere istituiti appositi codici che consentirebbero di territorializzare il gettito di ciascun tributo. In questo caso però l'implemen-

tazione della codifica richiederebbe dei tempi tali da far slittare l'entrata a regime del nuovo sistema finanziario regionale.

Al momento non è dato conoscere l'ammontare dei redditi prodotti fuori dal territorio regionale dai residenti in Sardegna, in quanto i soggetti passivi di imposta non sono obbligati a dichiarare la regione in cui il reddito è stato realizzato. Le ricerche effettuate non hanno dato esito positivo e non sono stati trovati studi scientifici in materia.

Si segnala però che nell'applicare il nuovo dettato statutario occorre tener conto del principio di reciprocità: non si può pretendere ad esempio di compartecipare ai tributi sui redditi dei soggetti residenti in Sardegna (anche per la parte di tributi generata fuori dal territorio regionale) e chiedere poi anche la compartecipazione ai tributi sui redditi generati in Sardegna da soggetti residenti fuori dall'isola. A prescindere dal fatto che questo comporterebbe la necessità di esaminare le dichiarazioni di tutti gli italiani (ad esempio per conoscere l'IRPEF pagata dai non residenti per le seconde case possedute in Sardegna) appare evidente che occorre trovare un sistema che consenta di ripartire equamente il gettito tributario fra regione sarda, Stato ed eventualmente altro ente pubblico (territoriale o non).

Considerato quanto sopra rappre-

sentato, occorre evitare che il medesimo gettito tributario sia attribuito a più soggetti, (questo pericolo incombe soprattutto fra le regioni a statuto speciali, in quanto i rispettivi statuti non sono fra loro coordinati). L'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe spazzare via questi problemi.

Lo scrivente Servizio ha comunque risolto il problema, assumendo che convenzionalmente il gettito IRPEF sia desunto dalle dichiarazioni e che il gettito IRES si desuma in base alla distribuzione territoriale dell'IRAP (le differenze tra le spettanze regionali così determinate e le stesse spettanze determinate mediante il vecchio sistema rappresenterebbero il gettito generato fuori dal territorio regionale).

Parimenti alle procedure adottate per le regioni a statuto ordinario, per la determinazione del gettito IVA si è utilizzata l'incidenza media dei consumi delle famiglie sarde rispetto ai consumi nazionali dell'ultimo triennio conosciuto (2005-2007). Essa è risultata pari al 2,37 %.

Per quanto concerne la fiscalità di sviluppo (o fiscalità di vantaggio) si rileva che essa può essere funzionale ad un duplice obiettivo:

- allo sviluppo di imprese già esistenti;
- all'attrazione di nuovi investimenti nel territorio.

Inoltre può essere declinata a seconda che si vogliano attuare

Tributi sui redditi di capitale	57.000.000
Imposta sulle assicurazioni	24.000.000
Proventi dei giochi	135.000.000
Tasse automobilistiche	80.000.000
Imposta sulle riserve matematiche e rami vita	34.000.000
Diritti catastali	10.000.000
Altre entrate varie	10.000.000
Sanzioni relative a imposte dirette e indirette	10.000.000



politiche di detassazione di lunga o di breve durata.

La scelta fra le due alternative è condizionata dall'art. 87 del Trattato CEE in tutela della libera concorrenza. In particolare, la Corte di Giustizia Europea (CGCE) nel dichiarare l'illegittimità di diversi provvedimenti sottoposti al suo giudizio ha enunciato tre condizioni che delimitano il margine di operatività della fiscalità di sviluppo.

In particolare l'intervento non deve dar luogo a profili di illegittimità per selettività territoriale, occorre infatti considerare che, tenuto conto di quanto stabilito dalla corte, la misura agevolativa deve provenire da un governo dotato di ampia autonomia prevista in Costituzione e che le minori entrate conseguenti all'agevolazione non siano successivamente compensate da un livello sovraordinato. La legge 42/2009 che deve dare attuazione all'art. 119 della Costituzione ha previsto la fiscalità di sviluppo, ma all'articolo 27, comma 3, lettera c) ha rimandato la sua introduzione nelle regioni a statuto speciali ad apposite norme di attuazione. L'articolo in questione richiama sia la lettera m) dell'articolo 2, sia la lettera d) dell'art. 16, comma 1 della stessa legge.

Pertanto le leve attualmente a disposizione del governo regionale per mettere in pratica forme di fiscalità di vantaggio sono alquanto limitate e di non facile definizione. Si rammenti che l'art. 10 dello statuto stabilisce che al fine di favorire lo sviluppo economico dell'isola, la Regione può disporre esenzioni e agevolazioni fiscali per nuove imprese.

La via percorsa attualmente dalla Regione Sardegna è quella del credito d'imposta. In effetti si tratta però di contributi erogati con le tipiche modalità del credito d'imposta.

In pratica per l'accesso alle agevolazioni vengono previsti gli stessi

semplici meccanismi operativi previsti per i tradizionali crediti d'imposta ossia anziché diminuire l'aliquota del tributo, la regione, previa convenzione con l'Agenzia delle Entrate statali e previa autorizzazione rilasciata dall'Agenzia regionale delle Entrate, consente al contribuente di far gravare una parte del suo carico tributario su un apposito fondo regionale.

In merito alle imposte di fabbricazione (accise) si precisa che lo statuto stabilisce che la quota spettante alla regione è pari ai 9/10 dell'imposta percetta nel territorio della regione.

Mediamente un quarto degli oli minerali raffinati in Sardegna vengono consumati nell'isola, un quarto viene esportato in altre regioni italiane, un quarto è venduto nei paesi della UE e l'ultimo quarto è esportato in paesi extracomunitari.

Per il prodotto esportato nei paesi extraeuropei non si pagano accise. Per il prodotto esportato negli altri paesi della comunità europea, sulla base di specifici accordi comunitari, l'accisa è pagata al paese importatore.

Il 25% di prodotto consumato nelle altre regioni italiane, viene portato fuori dalla Sardegna in esenzione d'imposta e stivato in appositi depositi fiscali ubicati nel continente. L'accisa verrà pagata solo al momento della sua immissione in consumo. Peraltro è necessario rammentare che uno stesso prodotto può essere assoggettato a differenti carichi tributari a seconda degli usi cui lo stesso è destinato. Ad esempio il gasolio può essere utilizzato per autotrazione, per produrre energia elettrica, per riscaldamento, per il trasporto ferroviario, eccetera. e per ognuno di questi usi è prevista una specifica aliquota o esenzione. In sintesi al momento del trasporto nelle altre regioni che avviene in regime di sospensione dell'im-

posta (si dice che il prodotto è ancora schiavo dell'imposta di fabbricazione) non è possibile determinare l'ammontare delle accise che grava su di esso in quanto occorre aspettare l'immissione in consumo per determinare quale aliquota dovrà essere applicata.

Anche se giuridicamente il presupposto impositivo non è stato mai modificato e rimane quello della produzione, le accise sono oggi considerate e trattate come delle vere e proprie imposte di consumo (questo peraltro risulta coerente con i principi del federalismo fiscale che prevede che il gettito tributario rimanga nelle disponibilità delle popolazioni che sono state assoggettate ad imposizione).

Ciò premesso risulta assai difficile riuscire a quantificare l'importo delle accise derivanti dai prodotti lavorati in Sardegna, ma consumati in altre regioni (neanche la SARAS lo conosce).

Si segnala però che nel 25% di oli minerali consumati in Sardegna, è compresa una significativa quota destinata ad usi interni, che sono esenti dall'imposta. Tempo fa ci si era cimentati nel cercare di quantificare il gettito delle accise relativo agli oli minerali consumati in altre regioni. Si erano ipotizzati due casi: nel primo caso il prodotto veniva venduto tutto per essere destinato agli usi meno colpiti dalle accise, nel secondo caso si ipotizzava che il prodotto venisse tutto consumato per gli usi più colpiti dalle accise.

Ebbene nel primo caso si otteneva un gettito di 250 milioni di euro, nel secondo caso un gettito di 1.800 milioni di euro. La stima più attendibile sta ovviamente nel mezzo.

## IL FEDERALISMO FISCALE IN SARDEGNA: LA PROPOSTA DELL'ANCI<sup>(\*)</sup> DOPO LA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42

Aldo Pavan

### 1. AMBITO DI INTERVENTO E PERIODO TRANSITORIO

Con la Legge 5 maggio 2009, n. 42, il Parlamento ha introdotto nel nostro ordinamento il principio del federalismo fiscale, in attuazione del Titolo V della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa alle Regioni ordinarie, agli enti locali e, con modalità specifiche (articoli 15, 22 e 27), alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. La legge costituisce attuazione dell'art. 119 della Costituzione, si propone di garantire i principi di solidarietà e di coesione sociale, eliminare gradualmente - entro cinque anni - il criterio della spesa storica per tutti i livelli di governo, garantire la piena responsabilizzazione degli enti, la trasparenza e il controllo democratico. Sono dettati i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sono disciplinati l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, l'utilizzo delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui allo stesso art. 119, quinto comma, della Costituzione.

I principi generali di maggior rilievo sono:

- l'autonomia di entrata e di spesa per tutti i livelli di governo;
- l'attribuzione delle risorse, in relazione alle competenze, su base ter-

ritoriale;

- la definizione delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali rispetto ai quali determinare gli obiettivi di servizio da rendere omogenei su tutto il territorio nazionale;
- l'abbandono del criterio della spesa storica e la determinazione del costo e del fabbisogno standard delle funzioni di cui sopra;
- la copertura integrale di tale fabbisogno attraverso i tributi e le entrate propri, le compartecipazioni ai tributi erariali e regionali e il fondo perequativo;
- la perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio derivante dalle funzioni a livello di singolo territorio;
- l'istituzione di tributi regionali e locali;
- l'autonomia nella variazione delle aliquote dei tributi locali;
- l'accreditamento diretto o il riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo;
- la premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti e i meccanismi sanzionatori;
- la riduzione della imposizione fiscale, delle risorse umane e strumentali statali;
- la fiscalità di sviluppo per la creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate;
- l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Il provvedimento non ha efficacia immediata, si tratta infatti di una legge di delega al Governo: i decreti legislativi dovranno essere emanati entro 24 mesi. Anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome è previsto un intervento normativo, con termini di 24 mesi, secondo le modalità specifiche delle norme di attuazione degli statuti. Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, la legge prevede inoltre che le norme di attuazione abbiano a oggetto anche la finanza locale quando questa rientri nelle competenze regionali. Come è noto la Regione Autonoma della Sardegna - RAS - ha potestà legislativa sull'ordinamento degli Enti Locali - EELL.

È opportuno sottolineare che per la completa attuazione della riforma si prevede un periodo non inferiore a sette anni. Data la complessità della materia, il legislatore infatti ha ritenuto opportuno fissare un lasso di tempo non breve, cinque anni a decorrere da una data da definire, per il superamento del criterio della spesa storica e quindi per portare a regime la riforma; questi si sommano ai due anni per l'emanazione dei decreti legislativi delegati. È pertanto ragionevole porre particolare attenzione sul periodo transitorio.

I rapporti con le Regioni a statuto speciale presenteranno verosimilmente problemi di non lieve momento: l'attualità o meno dei regimi speciali è, con frequenza,

(\*) Presentata al convegno del 19 giugno 2009, Aula Consiliare del Comune di Cagliari



## NORMATIVA

- Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"
- Decreti delegati entro 24 mesi
- Regioni a statuto speciale: norme di attuazione degli statuti entro 24 mesi
- Regione Sardegna: ha potestà legislativa sull'ordinamento degli enti locali

tema di confronto politico. Di fatto ci si trova di fronte a diverse legislazioni regionali e provinciali che dovranno essere integrate a sistema nell'ordinamento repubblicano. Al fine di consentire questa non facile operazione è prevista l'istituzione di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale; qui si valuterà, tra l'altro, la congruità delle attribuzioni finanziarie delle Regioni autonome e la loro coerenza con i nuovi assetti della finanza pubblica.

Il Capo VIII della Legge n. 42/2009 stabilisce le norme transitorie: in particolare, l'articolo 20 definisce i criteri direttivi che i decreti attuativi dovranno seguire per regolare la fase transitoria relativa alle Regioni e l'articolo 21 si riferisce agli enti locali. Nel periodo transitorio è garantita la corrispondenza tra i trasferimenti soppressi e le nuove entrate, separatamente, per il complesso delle province e dei comuni e contestuale riequilibrio a favore degli enti sottofinanziati. Eventuali eccedenze dei vecchi trasferimenti costituiranno i fondi perequativi previsti dalla norma.

Principio fondamentale della legge, oltre a quello del superamento della spesa storica, è l'individuazione del fabbisogno standard (art. 2) per il finanziamento dei livelli

essenziali e delle funzioni fondamentali degli EELL (art. 117 Cost.). Il tema è in discussione relativamente al disegno di legge comunemente noto come "Carta delle autonomie". In via transitoria si andranno a considerare come fondamentali spese pari all'80% della spesa storica, come da ultimo bilancio certificato a rendiconto, secondo l'articolazione in funzioni e servizi. Queste saranno finanziate dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria (comprese le compartecipazioni a tributi erariali) e dal fondo perequativo; il rimanente 20% sarà finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria (comprese le compartecipazioni a tributi regionali) e dal fondo perequativo.

Per i Comuni le funzioni provvisoriamente individuate ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard sono quelle generali di amministrazione, nella misura del 70% delle spese certificate nell'ultimo bilancio a rendiconto;

- di polizia locale;
- di istruzione pubblica;
- di viabilità e trasporti;
- di territorio e ambiente;
- del settore sociale.

Per le Province le funzioni provvi-

soriamente individuate ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard sono le funzioni generali di amministrazione al 70%, di istruzione pubblica, dei trasporti, del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico.

Ai fini della perequazione infrastrutturale, è prevista la ricognizione delle infrastrutture: sanitarie, assistenziali, scolastiche, delle reti stradali, autostradali, ferroviarie, fognarie, idriche, elettriche, di trasporto e distribuzione del gas, portuali e aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto della estensione delle superfici territoriali, della valutazione della rete viaria con particolare riferimento al Mezzogiorno, dei deficit infrastrutturale e di sviluppo, della densità della popolazione e delle unità produttive, dei particolari requisiti delle zone montane, della specificità insulare, con definizione di parametri oggettivi degli effetti sullo sviluppo economico e la quantificazione delle risorse occorrenti per gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

## PERIODO TRANSITORIO

- Cinque anni per l'abbandono della spesa storica
- Tavolo tra Governo e Regioni a statuto speciale. Valutazione della coerenza delle attribuzioni finanziarie con i principi della nuova legge
- Invarianza di gettito per il complesso delle province e il complesso dei comuni. Fondi perequativi pari alla differenza tra i vecchi trasferimenti e le nuove entrate
- Individuazione provvisoria delle funzioni fondamentali EELL: 80% della spesa storica
- Comuni  
funzioni generali di amministrazione al 70%, polizia locale, istruzione pubblica, viabilità e trasporti, territorio e ambiente
- Province  
funzioni generali di amministrazione al 70%, istruzione pubblica, trasporti, territorio, ambiente, sviluppo economico

## 2. IL REGIME FEDERALE DELLE REGIONI

### *Regioni a statuto ordinario*

Il Capo II della legge n. 42/2009 concerne i rapporti finanziari tra Stato e Regioni. Si stabiliscono i principi e i criteri direttivi:

- che devono essere seguiti dai decreti legislativi in ordine ai tributi e alle compartecipazioni delle Regioni (articolo 7);
- sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento (articolo 8);
- sulla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni (articolo 9);
- sul finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni (articolo 10).

Il regime dei trasferimenti dallo Stato è soppresso in favore del nuovo, basato sui tributi propri - comprese le addizionali su quelli erariali - e le compartecipazioni al

gettito dei tributi erariali riconducibili al territorio regionale, prioritariamente all'IVA, oltre all'IRAP, della quale è tuttavia prevista la soppressione.

Nell'ambito delle spese sono distinte quelle riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni - LEP - concernenti i diritti civili e sociali (principalmente sanità, assistenza, istruzione, trasporti), dalle altre spese relative a prestazioni per le quali non si prevedono livelli essenziali (non LEP).

Le spese relative ai LEP sono considerate al valore standard, al valore cioè che corrisponde a livelli di erogazione essenziale, su tutto il territorio nazionale, in condizioni di efficienza e appropriatezza. Il fabbisogno standard è coperto integralmente con il gettito, valutato ad aliquote e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati da leggi statali, dell'addizionale regionale IRPEF, della compartecipazione IVA,

dell'IRAP nonché di quote specifiche del fondo perequativo. Le aliquote di tali tributi e compartecipazioni sono determinate in modo da coprire integralmente il fabbisogno standard nella Regione con il gettito tributario più elevato. In tutte le altre la totale copertura è assicurata dall'intervento ulteriore del fondo perequativo statale.

Il fondo perequativo deve assicurare l'integrale copertura delle spese per il fabbisogno standard dei LEP; deve cioè finanziare la differenza tra il fabbisogno finanziario standard relativo alle spese essenziali e il gettito regionale dei tributi a esse dedicati, senza considerare l'azione derivante dall'autonomia tributaria, né i proventi derivanti dal concorso della lotta all'evasione.

Per le spese non LEP le quote del fondo perequativo sono assegnate in misura tale da rendere omogeneo il gettito regionale per abitante: beneficiano cioè dell'intervento





## REGIME FEDERALE DELLE REGIONI

### ■ Statuto ordinario

- tributi propri; compartecipazioni e addizionali su tributi erariali; IVA; IRAP;
- livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - LEP: sanità, assistenza, istruzione limitatamente alle funzioni amministrative regionali, trasporti, altro...
- altre spese non LEP
- spese con finanziamento finalizzato
- fondo perequativo a favore delle Regioni
- copertura integrale del fabbisogno standard dei LEP
- perequazione del gettito per abitante a fronte delle spese non LEP

solamente le Regioni per le quali il gettito per abitante dell'addizionale IRPEF sia minore della media nazionale. Permangono spese con finanziamento finalizzato, nazionale o europeo.

### Regioni a statuto speciale

Come già detto, è prevista l'istituzione di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma, per assicurare il rispetto, pur nell'ambito delle peculiarità di ogni singola entità, delle norme di legge e della coerenza delle entrate in essere con i principi della nuova finanza regionale.

Il Capo IX (articolo 27) della legge n. 42/2009 definisce gli obiettivi di perequazione e di solidarietà e coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano. La norma prescrive che anche le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, all'esercizio dei diritti e dei doveri da

essi derivanti, al patto di stabilità e all'assolvimento degli obblighi comunitari, secondo i criteri e le modalità stabiliti dalle norme di attuazione degli statuti, da definire entro 24 mesi.

Le norme di attuazione degli statuti dovranno tenere conto:

- del peso relativo della finanza regionale rispetto a quella complessiva del Paese;
- delle funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le stesse funzioni dallo Stato, dal complesso delle altre Regioni e dagli EELL;
- dei costi dell'insularità e della perequazione e solidarietà per le Regioni con livelli di reddito pro capite inferiore alla media nazionale (come nel caso Sardegna), ferma restando la copertura del fabbisogno standard per i LEP.

Le predette norme dovranno inoltre attuare il coordinamento della finanza - e quindi del prelievo tributario - regionale e locale con quella statale.

Di particolare rilievo è la previsione di forme di fiscalità di sviluppo per la creazione di nuove imprese, e più in

generale dello sviluppo economico nelle aree in ritardo. Al riguardo rilevano i vincoli derivanti dalla normativa europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE in tema di regimi fiscali disomogenei a livello regionale: perché tali provvedimenti siano legittimi occorre che abbiano il carattere della generalità piuttosto che della selettività. La RAS ha le previste caratteristiche di autonomia istituzionale, procedurale ed economica in quanto: è dotata di un autonomo statuto politico e amministrativo; è in grado di legiferare senza interventi del Governo; non è potenzialmente beneficiaria di aiuti compensativi; può pertanto assumere provvedimenti improntati alla fiscalità di sviluppo.

## REGIME FEDERALE DELLE REGIONI

■ Statuto speciale

- dimensione finanziaria relativa, funzioni effettive, specificità insulare, oneri relativi delle funzioni regionali e locali
- copertura integrale del fabbisogno standard per i LEP
- perequazione e solidarietà per le Regioni a statuto speciale con reddito pro capite inferiore alla media nazionale
- coordinamento tra leggi statali e regionali in materia di finanza regionale e locale
- fiscalità di sviluppo

**3. GLI ENTI LOCALI***Principi generali*

L'articolo 2 della legge n. 42/2009, al comma 2 indica, tra i principi e criteri generali:

- l'autonomia di entrata e di spesa e la maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;
- l'attribuzione di risorse autonome secondo il principio di territorialità;
- la determinazione dei valori standard e la definizione degli obiettivi di servizio delle funzioni LEP;
- l'armonizzazione dei bilanci pubblici e la redazione dei bilanci consolidati;
- la correlazione territoriale tra prelievo fiscale e benefici dell'azione pubblica; tale correlazione costituisce il cuore del federalismo fiscale ed è volta a creare stretti vincoli tra cittadini e amministratori locali e di responsabilità dei secondi rispetto ai primi;
- l'accreditamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo;
- la previsione di un sistema di premi e sanzioni basato su parame-

tri di virtuosità, indicatori di efficienza e di adeguatezza; l'efficienza è ricercata attraverso il concetto di fabbisogno standard e la premialità rispetto a comportamenti virtuosi: efficienza non fine a se stessa - mero contenimento di spesa - ma finalizzata a risultati di utilità che lo Stato si propone siano assicurati al cittadino in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale;

- il superamento graduale del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard delle funzioni fondamentali;
- la convergenza dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio;
- l'individuazione di forme di fiscalità di sviluppo.

*La finanza locale*

Il Capo III della legge ha come oggetto la finanza locale. Vengono definiti i principi e criteri direttivi concernenti:

- il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane (articolo 11); le funzioni degli EELL sono distinte in: fondamentali;

altre funzioni; funzioni finanziate con i contributi speciali finalizzati (Cost. art. 119, c. 5), con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. Le funzioni fondamentali sono finanziate integralmente in base al fabbisogno standard rispetto agli obiettivi di servizio, con tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, con addizionali a tali tributi e con il fondo perequativo. Saranno soppressi i trasferimenti statali e regionali. Sarà valutata l'adeguatezza della dimensione demografica e territoriale degli EELL per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Le spese relative alle altre funzioni sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.

- Il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali (articolo 12); l'autonomia finanziaria è assicurata agli Enti locali attraverso tributi propri, individuati da leggi statali e regionali, anche per quanto con-



## ENTI LOCALI - PRINCIPI GENERALI

- autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo
- attribuzione di risorse autonome secondo il principio di territorialità
- determinazione dei valori standard e definizione degli obiettivi di servizio delle funzioni LEP
- armonizzazione dei bilanci pubblici e redazione dei bilanci consolidati
- correlazione territoriale tra prelievo fiscale e benefici dell'azione pubblica
- accreditamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo
- previsione di un sistema di premi e sanzioni basato su parametri di virtuosità, indicatori di efficienza e di adeguatezza
- superamento graduale del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard delle funzioni fondamentali
- convergenza dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio
- individuazione di forme di fiscalità di sviluppo
- classificazione delle spese degli EELL in: funzioni fondamentali, altre funzioni, finanziate con i contributi speciali finalizzati - Cost. art. 119, c. 5 - e i finanziamenti della UE
- tributi propri degli EELL da leggi statali e regionali, comprese le addizionali
- compartecipazioni degli EELL ai tributi erariali e regionali
- finanziamento integrale delle funzioni fondamentali degli EELL al fabbisogno standard
  - Comuni
- compartecipazione all'IVA, all'IRPEF; imposizione immobiliare - esclusa l'ICI sulla prima casa
  - Province
- tributi sui trasporti su gomma, una compartecipazione
- tributi ed entrate propri, ad applicazione generale
- fondo perequativo
- due fondi perequativi presso la Regione - uno per i Comuni e uno per le Province - di importo pari alla differenza tra i totali dei fabbisogni delle funzioni fondamentali e delle entrate standard
- perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni basata sulla capacità fiscale per abitante
- definizione di tributi di scopo
  - comunali: OOPP, servizi sociali, flussi turistici, mobilità urbana
  - provinciali: per scopi istituzionali

cerne le addizionali. La copertura integrale del fabbisogno standard delle funzioni fondamentali è assicurata: per i Comuni, dalle compartecipazioni all'IVA e all'IRPEF e dall'imposizione immobiliare - esclusa ovviamente l'ICI sulla prima casa; per le Province, dai tributi sui trasporti su gomma e dalla compartecipazione a un tributo erariale.

Sono disciplinati tributi propri sia comunali, finalizzati a scopi quali la realizzazione di opere pubbliche, investimenti pluriennali per i servizi sociali, la copertura degli oneri derivanti dai flussi turistici e dalla mobilità urbana, sia provinciali, da applicarsi per particolari scopi istituzionali.

Si prevede la premialità a favore di forme associative tra comuni.

È previsto che le Regioni possano istituire nuovi tributi a favore degli Enti locali, che questi possano modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti, introdurre agevolazioni e fissare discrezionalmente le tariffe delle proprie prestazioni e servizi.

■ L'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali (articolo 13).

Presso la Regione vengono istituiti due fondi perequativi - uno per i Comuni e uno per le Province - con finanziamento statale a valere sulla fiscalità generale, di importo pari alla differenza tra i totali dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali e delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai Comuni e alle Province, valutate queste ad aliquota standard (senza tenere conto dell'azione dell'autonomia tributaria sulle aliquote normali e con esclusione dei proventi derivanti dal concorso alla lotta all'evasione fiscale), con esclusione dei tributi propri degli Enti locali per i particolari scopi e degli interventi speciali statali.

La ripartizione del fondo, con riferimento alle funzioni fondamentali, è effettuata in base un indicatore di fabbisogno finanziario (calcolato come differenza tra spesa corrente standardizzata al netto degli interessi - determinata per quota uniforme per abitante, corretta in funzione dell'ampiezza demografica e di caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive dell'ente - e il valore standardizzato dei tributi ed entrate proprie ad applicazione generale) e a indicatori di fabbisogno di infrastrutture, tenuto conto dei finanziamenti europei finalizzati.

La perequazione, relativamente alle funzioni non fondamentali, opera nel senso della riduzione delle differenze tra le capacità fiscali degli enti. Il riparto del fondo perequativo a favore degli enti minori viene determinato tenendo conto del fattore demografico secondo relazione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa e della partecipazione a forme associative.

#### 4. COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Il Capo VI della legge n. 42/2009 (artt. 17 e 18) definisce le regole per il coordinamento dei diversi livelli di governo. In particolare si sottolinea la possibilità, da parte delle Regioni, previa concertazione con gli Enti Locali presenti nel territorio, di adattare le norme nazionali sul patto di stabilità, ma nel rispetto degli obiettivi statali previsti sui saldi di finanza pubblica. Si prevede la determinazione dei parametri fondamentali di virtuosità e degli indicatori di efficienza e adeguatezza della qualità dei servizi pubblici regionali e locali, nonché un sistema premiante e un sistema sanzionatorio. Premi a favore degli enti che, a parità quali-

tativa e quantitativa dei servizi offerti, attuino un prelievo fiscale inferiore alla media praticata dagli enti del medesimo livello di governo, o che partecipino a progetti strategici di interesse collettivo, o ancora che incentivino l'occupazione e l'imprenditorialità femminile. Le sanzioni saranno indirizzate verso gli enti che non rispettino gli obiettivi di finanza pubblica e consisteranno nel divieto di assunzione per la copertura di posti vacanti nella pianta organica e di iscrizione in bilancio di spese per attività discrezionali: ciò sino all'adozione di provvedimenti idonei al raggiungimento degli obiettivi.

Il disegno di legge finanziaria dovrà prevedere proposte normative di coordinamento della finanza pubblica per la convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei diversi livelli di governo e degli obiettivi di servizio ai LEP e alle funzioni fondamentali, stabilendo, per ogni livello, i saldi programmati da rispettare, le modalità di ricorso al debito e la pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria decentrata. Per gli enti che, in fase di monitoraggio, presentino i maggiori scostamenti nei costi per abitante programmati, viene attivato un procedimento - Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza - per l'accertamento delle cause degli scostamenti e per stabilire le opportune azioni correttive.

#### 5. LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Veniamo finalmente allo specifico della RAS. Come è noto, la legge finanziaria relativa all'anno 2007 - Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 834 - ha riscritto l'art. 8 dello Statuto e così rideterminato



le entrate regionali nella direzione delle compartecipazioni. Di tutto interesse, rispetto alla prospettiva di attuazione del regime federale nazionale tra non meno di sette anni, è la piena operatività della norma in argomento già dal prossimo anno 2010.

#### Art. 8

*Le entrate della regione sono costituite:*

*a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione;*

*b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione;*

*c) (omissis);*

*d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione;*

*e) (omissis)*

*f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT;*

*g) - l) (omissis)*

*m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, (omissis) comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione.*

Le voci di entrata principali sono costituite dai sette decimi delle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche regionali e dai nove decimi dell'IVA regionale.

La L.R. n. 9/2006 conferisce funzioni e compiti agli EELL, mentre la L.R. n. 2/2007, art. 10, prevede l'emanazione di un disegno di legge di riordino delle autonomie locali e di riforma dei rapporti tra la Regione, le Province e i Comuni; prevede altresì l'attribuzione, ancora tutta da realizzare, di una quota della compartecipazione regionale ai tributi erariali in sostituzione dei trasferimenti.

#### 6. LA PROPOSTA

La prospettiva d'azione, attraverso il tavolo tecnico con il Governo e

le norme di attuazione dello Statuto sardo, parte ovviamente dal recepimento dei principi della nuova legge: Capi III (Finanza degli EELL), IX (Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale...), art. 21 (Norme transitorie per gli enti locali), fatte ovviamente salve le specificità regionali e, prima di tutto, quelle derivanti dallo Statuto speciale in essere.

Posto che una quota non trascurabile delle attuali entrate dei Comuni sardi è costituita da trasferimenti da parte del Ministero dell'Interno - Mininter -, si ipotizza, ex art. 21, della L. n. 42/2009, il passaggio graduale alle compartecipazioni IRPEF e IVA, che residua nella competenza dello Stato, rispettivamente, per i tre decimi e un decimo.

Secondo la stessa logica, e in coerenza anche con la legislazione regionale, i trasferimenti attuali dal Fondo unico saranno trasformati in compartecipazioni IRPEF e IVA, rispettivamente 7/10 e 9/10 di competenza della RAS - ex L.R. n. 2/2007, art. 10, comma 5 e art. 8 dello Statuto speciale.

Sul come effettuare la trasformazione dei trasferimenti in compartecipazioni, si può pensare, da subito, di destinare ai Comuni una quota

### PROSPETTIVA D'AZIONE

#### RECEPIMENTO:

- Capo III - Finanza degli Enti Locali
- Capo IX - Regioni a statuto speciale
- Art. 21 - Norme transitorie per gli enti locali

**fatte salve le specificità derivanti dallo Statuto speciale**

parte delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali pari all'incidenza percentuale corrente del fondo unico sulle compartecipazioni regionali IRPEF e IVA. Il criterio di riparto è basato sul gettito locale.

La legge nazionale prevede la garanzia di non diminuzione - in termini assoluti e, direi, rispetto anche a una variabile di economia reale quale il PIL nazionale - del gettito totale per il complesso delle province e il complesso dei comuni, con opportune rimodulazioni delle entrate a favore degli enti svantaggiati. Occorrerà ovviamente dare attuazione a tale previsione anche per quanto attiene agli attuali trasferimenti da RAS e Mininterno.

Un aspetto critico immediatamente evidente nella proposta è che l'IRPEF e l'IVA regionali sono già in maggior parte devoluti alla RAS. Se da un lato si ipotizza che la quota

regionale sia indicizzata alle compartecipazioni in termini di incidenza attuale del fondo unico, si può aggiungere dall'altro lato che i rapporti tra lo Stato e la RAS potranno essere regolati in termini di concorso pro/quota secondo l'attuale peso relativo dei trasferimenti Mininterno rispetto al Fondo unico regionale.

Dal lato delle spese, occorrerà procedere di concerto con il Governo, così che la definizione delle funzioni fondamentali e non dei Comuni e delle Province, dei relativi standard di qualità e dei livelli di prestazione da erogare siano coerenti nella Regione con quanto avverrà nel resto del Paese. Sarà dunque necessario coordinare la normativa regionale - L.R. 12 giugno 2006, n. 9 - con quella nazionale, nelle due situazioni transitoria e a regime.

I principi di funzionalità ed effi-

cienza suggeriscono di procedere alla definizione delle funzioni dei Comuni secondo classi demografiche, in modo crescente rispetto alla dimensione della classe, con l'adozione di forme di premialità delle forme associative tra Comuni in condizioni di efficienza. Allo stesso tempo dovrà essere attuata la tutela dei Comuni minori.

Sempre in armonia con i processi nazionali dovranno essere definiti i fabbisogni standard e le prestazioni delle funzioni fondamentali, considerate la dimensione, la densità, la dispersione demografica, le caratteristiche territoriali, l'incidenza sul territorio della popolazione non residente per pendolarità e turismo, la dotazione infrastrutturale esistente degli enti.

Dal lato delle entrate si procederà alla definizione del valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione

## DAI TRASFERIMENTI ALLE COMPARTECIPAZIONI

### PASSAGGIO GRADUALE

#### a) competenze statali residue (L. 42/2009, art. 21)

- IRPEF 3/10
- IVA 1/10

#### b) trasferimenti dal Fondo unico di competenza RAS (L.R. 2/2007, art. 10 comma 5; Statuto Speciale, art. 8)

- IRPEF 7/10
- IVA 9/10

#### destinando

una quota delle compartecipazioni RAS ai tributi erariali, ripartita sulla base del gettito locale, pari a

$$\frac{\text{Fondo unico}}{\text{Compartecipazioni regionali IRPEF e IVA}} * 100$$



generale, valutati dunque ad aliquota standard.

In linea con i principi dettati dalla legge per gli EELL occorrerà mettere a confronto la spesa corrente standardizzata e la quota spettante della compartecipazione ai tributi erariali più le entrate proprie standardizzate. La differenza sarà oggetto di copertura a carico dei due fondi perequativi regionali, alimentati dall'analogo fondo statale a valere sulla fiscalità generale, così come previsto dall'articolo 13 della L. 42/2009.

Sempre in linea con i principi della legge nazionale, l'intervento del fondo perequativo per le altre funzioni opererà per la riduzione delle differenze tra le capacità fiscali pro capite, con riferimento alla scala nazionale.

Maggiori margini di proposta sussistono, nel silenzio della legge delega, circa il finanziamento delle infrastrutture. Motivi evidenti di funzionalità portano a ipotizzare la definizione del fabbisogno di infrastrutture per classi demografiche e l'attribuzione di rilevanza delle caratte-

ristiche territoriali e sociali degli enti, delle forme di associazione, in modo crescente rispetto alla dimensione della classe.

Si ipotizza l'istituzione di un fondo per il concorso al finanziamento delle spese d'investimento dei Comuni e delle Province, suddiviso in due quote: una per il mantenimento delle infrastrutture esistenti e una destinata al miglioramento e all'incremento di tali infrastrutture.

Un ulteriore fondo potrà essere istituito per le spese di investimento in funzione di obiettivi definiti

## SPESE

Coordinamento della normativa regionale - L.R. 12 giugno 2006, n. 9 - con quella nazionale (periodo transitorio e regime) per la definizione di

- funzioni fondamentali
- standard di qualità
- livelli di prestazione

### coerenti in Sardegna con il resto dell'Italia

#### *FUNZIONI FONDAMENTALI*

- definite secondo classi demografiche (in modo crescente rispetto alla dimensione della classe)
- previsione di forme di premialità delle associazioni tra Comuni in condizioni di efficienza
- tutela dei Comuni minori

#### *FABBISOGNI STANDARD E PRESTAZIONI DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI*

definizione tenuto conto di:

- dimensione
- densità
- dispersione demografica
- caratteristiche territoriali
- incidenza sul territorio di popolazione non residente per pendolarità e turismo
- dotazione infrastrutturale esistente degli enti

## ENTRATE

definizione del valore standardizzato del gettito di:

- tributi
- entrate proprie di applicazione generale

**valutati ad aliquota standard**

**I FONDI PEREQUATIVI COPRIRANNO**

spesa corrente standardizzata (quota compartecipazione ai tributi erariali + entrate proprie standardizzate)

## INFRASTRUTTURE

- definizione del fabbisogno per classi demografiche
- rilevanza di:
  - caratteristiche territoriali e sociali degli enti
  - forme di associazione

**in modo crescente rispetto alla dimensione della classe**

- fondo per il cofinanziamento delle spese di investimento così composto
  - quota mantenimento infrastrutture esistenti
  - quota miglioramento e incremento infrastrutturale
- fondo per spese di investimento in funzione di obiettivi definiti strategici dalla programmazione regionale

strategici dalla programmazione regionale.

Motivi di responsabilizzazione di tutti gli enti anche in sede di decisioni di investimento suggeriscono che il finanziamento in conto capitale sia comunque effettuato in cofinanziamento, tenuto conto della capacità dell'ente di far fronte all'eventuale servizio del debito.

*Ulteriori proposte*

L'occasione della riforma in senso federale delle finanze nazionali suggerisce la riflessione circa le "condizioni al contorno" che è opportuno prevedere. Si può pensare in particolare a un servizio regionale di assistenza ai Comuni, eventualmente tramite ANCI, volto a miglio-

rne le condizioni di efficienza; alla definizione di un modello di organizzazione e gestione supportato da un *software* di tipo ERP (Enterprise Resource Planning) per il coordinamento delle finanze degli EELL e della Regione e la migliore resa del conto - *accountability*.

Si può pensare ancora alla definizione di un modello di indicatori di



produzione - *output* - e di impatto - *outcome* - e a meccanismi di comparazione - *benchmarking* - volti alla competizione virtuosa tra gli enti e alla premialità diffusa; con l'esclusione cioè dei peggiori piuttosto che l'individuazione di una *élite*.

Si può pensare infine alla ulteriore promozione della pianificazione strategica: di mandato, ma comunque per periodi non inferiori a tre anni; del controllo di gestione e del bilancio sociale.

## ULTERIORI PROPOSTE

- servizio regionale di assistenza ai Comuni
- modello organizzativo e gestionale per il coordinamento Enti locali - Regione per quanto attiene a finanze e *accountability*
- indicatori di produzione - *output*
- indicatori di impatto - *outcome*
- meccanismi di comparazione - *benchmarking*
- pianificazione strategica
- controllo di gestione
- bilancio sociale

## LA DIFFICILE STRADA DEL "FEDERALISMO": TRA ITALIA ED EUROPA

Giampaolo Ladu

*"Fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale":* è, questo, lo stretto passaggio attraverso cui la faticosa riforma "federale" dello Stato è destinata a transitare<sup>(1)</sup>.

Alcune sentenze della stessa Corte costituzionale avevano, d'altro canto, già segnalato che le non sempre limpide soluzioni introdotte con la riforma costituzionale del 2001 (legge n. 3/2001, di riforma del Tit. V della Costituzione) portavano a situazioni paradossali. Leggi regionali in materia di imposte (IRAP e bollo) bocciate dalle Corte (sentenze nn. 296 e 297/2003), con il Governo costretto ad intervenire in "sanatoria" per non alterare gli assetti finanziari creati dalla normativa regionale. Provvedimenti governativi (fondi speciali per asili nido) bocciati dalla Corte perché adottati sul presupposto di una inesistente potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma i cui "effetti finanziari già in corso, a seguito di quel provvedimento" la Corte ritiene di dover "fare salvi", "attesa la rilevanza sociale dell'argomento" (sentenza n. 307/2003).

Corretta, dunque, l'immediata osservazione secondo la quale la riforma costituzionale avviata nel

2001 è destinata ad essere scritta, in misura non marginale, dalla Corte costituzionale non meno che dal Parlamento<sup>(2)</sup>, tanto più alla luce della recente legge n. 42 del 2009 di "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". E' solo ovvio, infatti, che la giurisprudenza della Corte risenta dei mutamenti in corso: ciò comporta che le sentenze della Corte, inevitabilmente, siano destinate ad oscillare "tra profili didascalici", soluzioni che sembrano improntate "a rifare le leggi", "letture di aggiornamento interpretativo delle stesse norme costituzionali"<sup>(3)</sup>. Il dato oggettivo è, comunque, che la Corte ha spesso anticipato le scelte del legislatore e non di rado ne ha condizionato le scelte.

Posto che le linee guida della riforma "federale" sono nel senso di una accresciuta autonomia, di entrata non meno che di spesa, delle amministrazioni decentrate, in conseguenza del superamento del distorsivo sistema della finanza derivata, basata sui trasferimenti statali, i processi decisionali delle "autonomie" sono destinati a mutare radicalmente. Da un lato, perché Regioni ed Enti Locali devono

(dovrebbero) farsi carico di una maggiore, più limpida, responsabilità in ordine alle spese decise, di fronte ai cittadini; dall'altra, e per converso, proprio per la maggiore quota di libertà gestionale, di azione politica, che la Costituzione gli riconosce. Con il risultato, auspicato, che ne derivi (ne possa derivare) un controllo "democratico", esercitato in maniera e forme più pregnanti, dall'opinione pubblica contro le amministrazioni inefficienti e fiscalmente esose. E' solo per questa via che appare possibile riconoscere una più ampia potestà (autonomia) impositiva in capo a regioni ed enti locali: in nome di una "riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed Enti Locali", in un contesto di "tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva ed autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico". Con un profilo ulteriore, che si vuole specificamente sottolineare: quello della "individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate":

(1) Si tratta della dizione cui ricorre, non casualmente, la legge n. 131/2003, agli artt. 1, comma 2, e 7, comma 6: una sorta di presa d'atto anticipata del contenzioso che la riforma del Tit. V della Costituzione avrebbe determinato e, quindi, del contributo che la Corte costituzionale avrebbe fornito (fornirà) al processo "federale".

(2) Che questo si sarebbe rivelato l'unico percorso possibile è notazione di Labriola S., *Per una storia breve di un lungo decennio*, in *Costituzionalismo.it*, 2004, p. 24. Sul punto, per ulteriori osservazioni critiche, anche in margine alla sentenza n. 280/2004 della Corte costituzionale, cfr. Drago F., *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali. Nota a sent. n. 280/2004*, in *Federalismi.it*, 2004.

(3) Così, Labriola S., op. cit., p. 23 ss. Sul tema, si veda anche Ladu G., *Quale finanza federale?*, in Ladu G. (a cura di), *Percorsi del federalismo in Italia e non solo*, Roma, 2005, p. 31ss.



legge n. 42/2009, art. 2, comma 2, lett. ee) e lett. mm).

Ancora più in dettaglio: le Regioni a statuto speciale (e le Province autonome di Trento e di Bolzano) sono così chiamate, per un verso, a concorrere al "conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà... all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti...", sempre secondo "il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica...", ai sensi dell'art. 27, primo comma, della legge n. 42/2009.

Per altro verso, è stabilito che saranno proprio le norme di attuazione degli statuti speciali a disciplinare "il coordinamento tra 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": art. 27, comma terzo, lett. a). Saranno, ancora, le norme di attuazione a definire "i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti...": art. 27, comma terzo, lett. b). Ed infine sono le norme di attuazione che "individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai

sensi dell'art. 2, comma 2", ex art. 27, comma 3, lett. c).

Il quadro che emerge da queste disposizioni disegna quindi "una pluralità di... principi"<sup>(4)</sup>, che operano in maniera diversa in ciascuna Regione a statuto speciale, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, rispetto a tutte le altre regioni, fermo restando che, "nell'ambito del disegno di legge finanziaria... il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica...": art. 18, primo comma, legge n. 42/2009.

Questa soluzione appare in linea con le indicazioni che emergono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 102 del 2008, che distingue i principi del sistema tributario, asseriti inderogabili, ed i principi di coordinamento della finanza pubblica, che invece sarebbero derogabili in sede legislativa. Bisogna però, quanto meno, segnalare la possibile insorgenza di delicati "problemi di compatibilità tra tali sistemi differenziati di finanza pubblica", spesso operanti in ambiti territoriali alquanto ristretti, rispetto al regime generale dettato dall'art. 119 della Costituzione. Sono dunque da mettere in conto, e certo non si possono escludere, conseguenze negative, non giustificabili, per i cittadini, in ordine al pari trattamento, per la

circolazione di persone e cose, per il libero svolgimento delle attività economiche, per il regime di libera concorrenza: sicché appare lecito avanzare riserve su tali deviazioni dai principi fondamentali di coordinamento posti da leggi statali in attuazione dell'art. 119 della Costituzione<sup>(5)</sup>.

Non a caso, su questo profilo sono subito emerse perplessità per il "mancato rispetto del principio della correlazione tra le funzioni svolte e le risorse... attribuite" alle Regioni a statuto speciale (principio che l'art. 119 della Costituzione pone per tutti gli Enti Territoriali). Il problema è, infatti, quello di "ricondurre le regioni speciali entro il meccanismo di coordinamento generale della finanza pubblica e del sistema tributario", secondo il criterio dell'art. 119 che impone a tutti la regola della "armonia con la Costituzione", in ragione di esigenze di unità "che dovrebbero essere considerate inderogabili anche da parte del legislatore regionale speciale"<sup>(6)</sup>.

Laddove, però, l'art. 119 si rivela, sul piano teorico, strumento utile a "riportare sotto controllo la finanza delle Regioni a statuto speciale", ponendo termine alla loro attuale situazione di vantaggio, caratterizzata da "forme di fiscalità ultraprivilegiata", accade che tale situazione tenda invece a protrarsi con l'avallo della Corte costituzionale, la cui giu-

<sup>(4)</sup> In questi termini, Salerno G., *Il federalismo fiscale alle porte: opportunità e problematiche*, in *federalismi.it*, n. 18/2008, p. 6.

<sup>(5)</sup> E' Salerno G., *op. cit.*, p. 6, che osserva: "proprio perché negli statuti speciali manca un'esplicita deroga rispetto alla disciplina costituzionale relativa al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e che è sopravvenuta con la riforma del 2001, non dovrebbe ammettersi la deviazione dai principi fondamentali di coordinamento che sono stabiliti dalla legge statale in attuazione del predetto art. 119 della Costituzione".

<sup>(6)</sup> Questa è la impostazione, condivisa, di Rivosecchi G. *La ridefinizione dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino@luiss.it*, 2008, p. 8. Secondo l'A. citato, anche l'art. 116, laddove prevede la possibilità per le regioni a statuto ordinario di "acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia", può costituire "un altro argomento testuale in favore della sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento generali", *op. cit.*, p. 8.

risprudenza continua a recepire una distinzione tra principi fondamentali in materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", da un lato, e principi generali, dall'altro: con la conseguenza che solo questi ultimi sono opponibili al legislatore speciale, giusto quanto deciso con la ricordata sentenza n. 102/2008.

Per un altro aspetto, la riforma disegnata con la legge delega n. 42/2009 (in una con il d.d.l. all'esame del Parlamento, già approvato al Senato - A.S., n. 1397- ed ora alla Camera - A.C. n. 2555- "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica" e "delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli") rappresenta un'occasione straordinaria per addivenire, finalmente, ad una armonizzazione compiuta ed organica delle regole e dei sistemi contabili per tutti i livelli di governo, sulla base di dati certi per tutta la finanza pubblica nel quadro dei vincoli europei e delle norme comunitarie di contabilità. L'occasione, dunque, anche per definire una legge di coordinamento della finan-

za pubblica e del sistema tributario, premessa ad una vera fase di "responsabilizzazione finanziaria dei diversi livelli di governo"<sup>(7)</sup>.

Resta, però, che se il citato d.d.l. si muove nella lodevole direzione di armonizzare i sistemi contabili in linea con la normativa comunitaria (SEC 95), contestualmente prevede principi e criteri direttivi che dovrebbero valere anche per i decreti attuativi della legge n. 42/2009, secondo una procedura di dubbia costituzionalità. Ed anche per questo verso, si delinea una concezione "statalista" del coordinamento della finanza pubblica, in quanto sembra emergere un approccio tale da poter limitare la potestà concorrente delle Regioni in materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e la stessa possibilità per le regioni di definire i propri obiettivi di bilancio, in violazione dei principi di autonomia e responsabilità finanziaria, di cui all'art. 119 della Costituzione<sup>(8)</sup>.

Sotto il profilo fiscale - *rectius*: sotto il profilo dell'autonomia impositiva riconosciuta ai diversi livelli di governo sub-statale - merita di fare, però, qualche sintetica osservazione critica, a margine delle valutazio-

ni più complessive di queste note.

Se è vero che la riforma delineata con la legge delega modifica in modo consistente la impostazione rigidamente centralistica del vecchio sistema tributario, in linea con le tendenze affermatesi all'inizio degli anni '90, resta la sensazione che, fatte salve le non molte ipotesi di tributi propri in senso stretto, "il compito di fungere da esattore... continuerà a restare attribuito all'Autorità centrale": e non per "un errore o un'imperfezione" legislativa, ma in base ad "una precisa scelta di campo"<sup>(9)</sup>. Ma, d'altro canto, vanno "fatti salvi" i ripetuti pronunciamenti della Corte costituzionale: ed è proprio la Corte a far (pre)vale una concezione centralistica del sistema tributario (e non solo, ma anche dei principi del coordinamento: si veda la sentenza n. 37/2004), almeno dubbia sul piano della coerenza con l'impostazione del novellato Tit. V della Costituzione<sup>(10)</sup>.

Sembrano così prevalere, nella legge delega, "archetipi tradizionali", sub specie di "tributi propri derivati" e "compartecipazioni al gettito di tributi erariali": istituiti tali da garantire "un'ottima capacità di

<sup>(7)</sup> A queste conclusioni perviene anche Rivosecchi G., op. cit., p. 9. Sul punto dei sistemi contabili in ambito europeo, cfr. Mussari R. (a cura di), *I sistemi di contabilità e bilancio dello Stato nell'Europa comunitaria*, Milano, 2005; Giovannelli L. (a cura di), *Contabilità dello Stato e sistema europeo dei conti (SEC 95) nelle prospettive comunitarie*, Milano, 2006; Anselmi L., Donato F., Giovannelli L., Pavan A., Zuccardi Merli M., *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2009. Per una interessante proposta in tema di contabilità pubblica, Manzella A., Bassanini F. (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, Bologna, 2007.

<sup>(8)</sup> In senso conforme, Rivosecchi G., *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2009, pp. 19-20.

<sup>(9)</sup> In questi termini, Di Siena M., *Le entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale. Brevi riflessioni (problematiche) di un tributarista: è vera gloria?*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, p.9. Un giudizio ancora più duro è espresso da De Mita E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, 2009, che arriva a chiedere: "dov'è il federalismo?", p. 77.

<sup>(10)</sup> Si veda Ladu G., op. cit. p. 32; conforme, Barbero M., *Dalla Corte costituzionale un 'vademecum' per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (nota a Corte costituzionale, n. 37/2004)*, in *federalismi.it*, 2004. Di concezione "statalista" parla Brancasi A. *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1235ss.



spesa alle autorità locali", ma inidonee a trasformarle e farle percepire "come gli enti impositori da parte dell'elettorato"<sup>(11)</sup>.

E' per questa ragione che il sistema delineato dalla legge delega sembra non rispondere ai canoni di un effettivo federalismo fiscale, basato sul principio che un sistema federale è ottimo solo se non dissocia le due responsabilità, anzi le lega, della spesa e del prelievo. Il sistema che va delineandosi suscita dunque, almeno allo stato, qualche perplessità in ordine alla sua capacità di rispondere alle esigenze di una maggiore efficienza complessiva delle autonomie: tanto più ove si consideri che l'esperienza maturata dalle regioni a statuto speciale conferma diverse zone d'ombra<sup>(12)</sup>.

Quale che sia la concezione che si vuole accogliere in tema di vincoli (alla decisione) di bilancio (di carattere "contenutistico" o "procedurale") e posto che, comunque, pare prevalere, a livello nazionale, una linea di "costituzionalismo procedurale" e insieme di razionalizzazione dei processi decisionali e di codeterminazione, in ambito di indirizzo finanziario, tra Governo e Parlamento, resta che i Trattati europei e, su tutto, le regole del Patto di stabilità e cre-

scita, sembrano proporre, invece, un impianto caratterizzato dai profili "contenutistici"<sup>(13)</sup>.

L'aspetto sul quale, però, si vuole insistere è quello che tende a collocare la riforma costituzionale del 2001 nella prospettiva (pur contestata quanto alla sua coerenza rispetto alla forma di governo parlamentare ed allo stesso principio di responsabilità dell'indirizzo politico finanziario) *del multilevel constitutionalism*, che si fonda su un sistema istituzionale a più livelli, caratterizzato da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati ed interagenti, secondo una linea interpretativa che si ricollega alla giurisprudenza della Corte costituzionale, per la quale l'ordinamento interno e quello comunitario sono autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti<sup>(14)</sup>.

Inevitabilmente, anche il bilancio, in tutti i suoi aspetti, deve ricollocarsi in un'altra prospettiva, nel contesto del rapporto tra Italia e UE, fino a rappresentare uno dei settori nei quali più consistente risulta il "processo di progressiva cessione di sovranità in favore dell'Unione europea"<sup>(15)</sup>.

E' per questa via che la riallocazione delle competenze nelle relazioni intergovernative sposta gli equilibri istituzionali, fino a rendere

centrale il ruolo delle giurisdizioni "costituzionali", nazionali ed europee, anche in tema di indirizzi finanziari. Ecco perché, da un lato, la Corte di giustizia si propone oggi come organo fondamentale per la definizione degli stessi criteri di riparto tra Unione e Stati membri; e la Corte costituzionale, alla luce della riforma del Titolo V, come non mai, organo di "mediazione" dei conflitti Stato-Regioni nel caos degli elenchi di materie. Ecco perché indirizzo della spesa pubblica e poteri fiscali "ballano" tra Governo e Parlamento e, in forza delle cessioni di sovranità, "piegano", in tema di conti pubblici, verso l'Unione europea. Ecco perché è proprio il nuovo assetto dei poteri fiscali e di spesa tra Unione e Stati membri, che va delineandosi nel processo di integrazione, che concorre a definire "lo scambio di legittimazioni reciproche tra Stati ed Unione"<sup>(16)</sup>.

Il problema di fondo, dunque, è quello di verificare se e come l'art. 81 della Costituzione, da un lato, e le procedure di bilancio e finanza pubblica, comprese le regole tributarie, dall'altro, possano garantire questa sorta di osmosi necessaria tra normativa nazionale e vincoli europei, che sono parte integrante dell'ordinamento interno e condizionano le stesse modalità della pro-

(11) Di Siena M., *op. cit.*, p. 9.

(12) Per una disamina approfondita di questi profili, cfr. Tremonti G., Vitaletti G., *Il federalismo fiscale*, Bari, 1994. Sul tema degli "equilibri" del sistema tributario, Di Siena M., *op. cit.*, pp. 9-10, osserva che "il massiccio ricorso agli strumenti dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni... stempera assai il summenzionato circolo virtuoso" e rende dubbio che per questa via si possa effettivamente garantire "una maggiore efficienza complessiva del sistema delle collettività locali".

(13) Un'ampia disamina di questi profili in Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 38ss., che peraltro contesta la natura "contenutistica", in senso stretto, del Patto, p. 44. Si vedano anche De Ioanna P., *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, 1993; De Ioanna P., Goretta C., *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2007.

(14) Cfr. Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2000. Le sentenze della Corte costituzionale sul punto sono moltissime: per tutte, da ultimo, la n. 102/2008. Sul tema, cfr. Miccù R., Pernice I., *The European Constitution in the Making*, Baden Baden, 2004.

(15) Così Rivosecchi G., *op. cit.*, p. 47.

(16) Così Rivosecchi G., *op. cit.*, p. 57. Si veda anche Ferrante M., *Sovranità fiscale ed integrazione comunitaria*, Napoli, 2006.

grammazione finanziaria tra Governo e Parlamento non meno che la definizione dei percorsi utili al superamento dei limiti dell'autonomia finanziaria comunitaria. Il problema è, allora, di pervenire ad una rilettura della stessa normativa costituzionale, della legislazione contabilistica, dei regolamenti parlamentari, con l'obiettivo di verificare se e come ridefinire le procedure decisionali, di spesa e di entrata, in coerenza con i vincoli europei<sup>(17)</sup>.

Se, dunque, le "Costituzioni economiche" nazionali sono sempre più condizionate dal sistema di governo dell'economia europeo<sup>(18)</sup>, il governo stesso dei conti pubblici nazionali dipende in maniera progressivamente crescente dalla sovranità europea, che incide anche sull'art. 81 della Costituzione e, quindi, sulle scelte di politica economica nazionale.

Il vincolo di garantire "finanze pubbliche sane" (art. 3A, ora art. 4), introdotto con il Trattato di Maastricht, in una con quello rappresentato dalla politica monetaria, conforma la disciplina europea dei rapporti economici, la stessa "forma di Stato comunitaria"<sup>(19)</sup>, e si riflette sui principi di "buona gestione finanziaria" (art. 274 TCE - ex art. 205) e sul divieto di disavanzi eccessivi. Due sono, pertanto, i pilastri della "Costituzione economica europea":

da un lato, il divieto di disavanzi eccessivi; dall'altro, il coordinamento delle politiche economiche e monetarie.

Riemerge, in tal modo, il profilo "contenutistico" dei vincoli che i Trattati impongono al governo delle finanze pubbliche<sup>(20)</sup>, non esclusa la disciplina fiscale.

Ora, se è vero che il "federalismo fiscale", come delineato dalla legge delega n. 42/2009, è connotato da tratti che sono condizionati tanto dalla Costituzione quanto dai vincoli comunitari, è pur vero che la disciplina della sua struttura è, in larga misura, rimessa alla scelte del legislatore ordinario. E, tuttavia, va anche ricordato che la Corte di giustizia CE ha elaborato una particolare nozione, quella di "selettività territoriale", quale parametro per accertare la compatibilità di misure adottate per agevolare gli enti territoriali con il divieto di aiuti di Stato, ex art. 87, par. 1, del Trattato CE. E perché tali misure non siano considerate "selettive", e quindi risultino compatibili, occorre che l'ente sia in grado di soddisfare la nozione di "autonomia" come elaborata dalla giurisprudenza comunitaria e come richiamata, d'altronde, dall'art. 2, comma 2, lett. r) e lett. mm), art. 7, comma 1, lett. c) e art. 24, comma 4, della legge n. 42/2009<sup>(21)</sup>.

Merita appena di ricordare, nell'ot-

tica di queste note, che uno dei cardini della legge delega è l'abbandono della spesa storica in ragione del passaggio al fabbisogno standard ed alla capacità fiscale. Che, inoltre, la scelta di fondo è nel senso di garantire a tutti i livelli di governo sub-statale autonomia di spesa. Che, infine, vige un principio che prevede un "sistema premiante" per gli enti virtuosi - quelli che garantiscono elevata qualità dei servizi e pressione fiscale inferiore alla media - ed un "sistema sanzionatorio" per gli enti non (o meno) virtuosi, rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. e)<sup>(22)</sup>.

Quanto al profilo che qui più interessa, quello tributario - rectius: dell'autonomia tributaria delle Regioni - la novità più rilevante è data dal consolidamento dell'inversione di una tendenza storica solo parzialmente avviata all'inizio degli anni '90, dopo un lungo periodo di finanza derivata, con lo Stato unico detentore della potestà tributaria<sup>(23)</sup>.

Con la legge delega, le Regioni diventano lo snodo della finanza decentrata, con un ruolo specifico, anche se non centrale, di coordinamento e promozione dell'autonomia finanziaria degli Enti Locali, in ragione della potestà loro riconosciuta di istituire tributi degli Enti Locali, ex

(17) Si veda Della Cananea G., *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in Riv. it. dir. pubbl. comun., 2004, p. 1150ss.; inoltre, Rivosecchi G., *op. cit.*, p. 125.

(18) Manzella A., *Il "vincolo europeo" sul governo dell'economia*, in *Studi in onore di Franco Piga*, Milano, 1992, p. 1491ss.

(19) Chiti M. P., *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in Riv. it. dir. pubbl. comun., 1997, II, p. 1178.

(20) Si veda Ercoli R., *Le regole europee di disciplina fiscale in Italia. Spunti di riflessione per un più completo adeguamento delle procedure di bilancio rispetto al "vincolo esterno" europeo*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*. Atti del Convegno, a cura di Di Gaspare G., Lupo N., Milano, 2005, p. 228ss.

(21) Solo a titolo esemplificativo, Corte di giustizia CE, sentenza 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Repubblica portoghese v. Commissione Ce*; sentenza 11 settembre 2008, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, *Unión General de Trabajadores de la Rioja (UGT-Rioja) et al.*

(22) Per tutti, Antonini L., *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in Dir. prat. trib., 2009, p. 233ss.

(23) Esempio è la ricostruzione operata da Marongiu G., *Evoluzione e lineamenti della finanza locale in Italia*, in La finanza locale, n. 9/2005, p. 31ss.



art. 12, primo comma, lett g), della potestà di "gestire" la perequazione a favore degli Enti Locali di ambito regionale, ex art. 13, primo comma, lett. a) e lett. h), e della potestà di istituire compartecipazioni ai tributi regionali a favore degli stessi Enti Locali, ex art. 11.

Come già rilevato, la legge delega definisce anche i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario dello Stato con quello delle Regioni e degli Enti Locali, sulla base di una duplice indicazione: da un lato, ai sensi dell'art. 2, comma 2, sono individuati i principi generali applicabili tanto all'autonomia tributaria delle regioni che degli Enti Locali; ai sensi degli artt. 7 e 12, i principi applicabili, in maniera specifica, rispettivamente alle Regioni ed agli Enti Locali. Principi che la Corte costituzionale aveva da tempo scolpito nella sua giurisprudenza. La sentenza n. 37/2004, in linea con una giurisprudenza consolidata (sentenze nn. 296, 297 e 311 del 2003), muove dalla constatazione che esiste tuttora un sistema tributario "caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte 'derivata'... da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a regioni ed Enti Locali" al punto che solo in termini residuali si danno tributi che possano dirsi "propri" delle Regioni e degli Enti Locali, ed anch'essi quasi sempre "istituiti dalla legge

statale". E tuttavia, aggiunge la Corte, "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal parlamento nazionale", sicché "si deve tuttora ritenere preclusa alle regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali", laddove per converso compete ancora al legislatore statale "la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi esistenti". La conclusione, molto restrittiva ("statalista", appunto) è che dovrà essere il legislatore statale "non solo a fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche a determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti Locali". Missione cui, in qualche modo, risponde la legge n. 42/2009<sup>(24)</sup>, in termini spesso inappropriati, generici o discutibili.<sup>(25)</sup>

Va inoltre rilevato che l'ambito di applicazione della legge delega copre solo le regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 1, secondo comma. Per le Regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano, invece, si applicano esclusivamente le disposizioni in

materia di finanziamento delle Città Metropolitane (art. 15), di perequazione infrastrutturale (art. 22), di coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (art. 27).

Ed è proprio l'art. 27 la norma cardine. In forza di tale norma, primo comma, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, "concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà... nonché al patto di stabilità interna e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti... entro il termine di ventiquattro mesi". Ne deriva, fondamentale, che la potestà tributaria delle Regioni a statuto speciale resta espressione di quanto previsto dai rispettivi statuti regionali.

Per le Regioni a statuto ordinario, invece, è ancora una volta la Corte costituzionale a porre un preciso limite. Con la ricordata sentenza n. 102 del 2008, infatti, la Corte ha stabilito che "le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate... al divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto", almeno "fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento"<sup>(26)</sup>. Riemerge, dunque, un'osservazione più volte accennata e legata alla giurisprudenza della

<sup>(24)</sup> Si veda Bizioli G., *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo "federalismo fiscale"*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 550ss.

<sup>(25)</sup> Marongiu G., *Difficoltà attuative per la realizzazione del federalismo fiscale*, in *Corr. trib.*, 2009, p. 1823ss.

<sup>(26)</sup> Per un commento alla sentenza cit., cfr. Ficari V. (a cura di), *L'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008 e disegno di legge delega. Un contributo al dibattito sul federalismo fiscale*, Milano, 2009, p. 109ss. Si vedano anche Del Federico L., *Il rapporto tra principi del sistema tributario statale e principi fondamentali di coordinamento*, in Ficari V., op. cit.; Gallo F., *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2009, 219ss.; Di Pietro A., *Autorità e consenso nel riparto infrastatale dei poteri impositivi*, p. 25ss., in La Rosa S. (a cura di), *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, Milano, 2008.

Corte costituzionale, oltre che ai testi normativi: gli spazi di autonomia tributaria che emergono dalla legge delega risultano ridotti per scelta del legislatore e compressi per interpretazione della Corte. Il sistema tributario regionale, nel suo disegno complessivo, appare insomma sostanzialmente subordinato a quello statale, perché di fatto, direttamente o indirettamente, vincolato e subordinato alle scelte legislative sui presupposti, sui principi, sugli spazi di autonomia che lo Stato riterrà di concedere e riconoscere<sup>(27)</sup>.

Le "autonomie speciali", mediante norme di attuazione degli statuti speciali, ai sensi dell'art. 27, terzo comma: a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali; b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti; c) individuano forme di fiscalità di sviluppo (che devono, però, essere "conformi al diritto comunitario": art. 2, comma 2, lett. mm).

Le Regioni a statuto speciale godono, dunque, di ampi spazi di manovra - anche troppo ampi - secondo alcuni che ritengono essenziale "ricondurre le Regioni speciali entro il meccanismo di coordinamento generale della finanza pubblica e del sistema tributario".<sup>(28)</sup> Su un vincolo, però, si ritiene di dover richiamare l'attenzione. Anche le Regioni a statuto speciale devono, nelle "forme di fiscalità di sviluppo" - art. 27, secondo comma, lett. c), che richiama

l'art. 2, comma 2, lett. mm) - operare "in conformità con il diritto comunitario". E, in ogni caso, le stesse regioni sono tenute a concorrere "all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario", ex art. 27, primo comma.

La Corte costituzionale ricorda però, con la sentenza n. 102/2008, pronunciata in riferimento ad una legge della Regione Sardegna, che la "potestà normativa... attribuita alla Regione dallo statuto speciale... passa non già attraverso l'emanazione di una legge statale che fissi i principi fondamentali previsti dall'art. 117 Cost., ma attraverso la modificazione statutaria".

E' sotto questo aspetto che prende corpo il pericolo, già paventato, che possano emergere conseguenze negative, non giustificabili, e non solo per i cittadini italiani, in ordine al pari trattamento, per la circolazione di persone e cose, per il libero svolgimento delle attività economiche, per il regime di libera concorrenza, per la pratica, vietata, di aiuti di Stato.

Il punto che qui interessa della citata sentenza è, in relazione a quanto appena osservato, quello relativo alla istituzione, da parte della Regione Sardegna, di una "imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto", con specifico ed esclusivo riferimento alla censura secondo cui tale imposta determina (determinerebbe) la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al Trattato CE, con riguardo agli artt. 49 (tutela della libera prestazione dei servizi), 81 (tutela della concor-

renza) e 87 (divieto di aiuti di Stato). La Corte, sulla premessa che l'art. 117 Cost. prevede che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", e sulla base di un articolato ragionamento sui rapporti tra ordinamento nazionale e comunitario e di una giurisprudenza consolidata (sentenze nn. 170/84 e 284, 348 e 349/2007), conclude che "la censura in esame deve ritenersi ammissibile".

Ne deriva la necessità di verificare, di conseguenza, se "sussistano le condizioni perché questa Corte... possa sollevare davanti alla Corte di giustizia CE... questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE", atteso che la stessa Corte di giustizia si era sì già pronunciata su casi simili, ma non identici (sentenze 11 gennaio 2007, C-269/05, Commissione c. Repubblica Ellenica; 6 febbraio 2003, C-92/01, Stylianakis; 26 giugno 2001, C-70/99, Commissione c. Portogallo). Si rende quindi, a parere della Corte costituzionale, necessaria una soluzione specifica del problema, tale da sciogliere ogni "incertezza interpretativa" in ordine alle censure su ricordate. Da qui, l'ordinanza n. 103/2008, con la quale la Corte costituzionale "dispone di sottoporre alla Corte di giustizia CE, in via pregiudiziale, le questioni di interpretazione degli artt. 49 e 87 del Trattato CE".

La causa, radicata davanti alla Corte di giustizia (C-169.08) non è ancora andata a decisione, ma

<sup>(27)</sup> In senso adesivo, Tosi L., *Considerazioni sulla fiscalità degli enti locali nel disegno di legge di riforma federalistica dell'ordinamento tributario*, in Riv. dir. trib., 2008, I, p. 941ss.; Bizioli G., *Profili ricostruttivi dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali derivante dalla legge delega in materia di "federalismo fiscale"*, in La finanza locale, n. 9/2009, p. 13ss.

<sup>(28)</sup> Si richiama, per questo profilo, lo studio di Rivosecchi G., *La ridefinizione*, cit., di cui alla nota 6.





sono note le conclusioni cui è pervenuto l'Avvocato Generale, Juliane Kokott, che, sulla base di ampie considerazioni in punto di diritto, propone alla "Corte di risolvere come segue la questione pregiudiziale sollevata dalla Corte costituzionale:

1) L'art. 49 CE osta ad una legge di una Regione autonoma in forza della quale viene riscossa un'imposta dettata essenzialmente da motivi di politica ambientale sullo scalo turistico di aeromobili e delle unità da diporto dalle sole imprese aventi il proprio domicilio fiscale al di fuori di tale Regione, ma non dalle imprese aventi il proprio domicilio fiscale all'interno della medesima.

2) Una legge regionale come quella adottata dalla Regione Autonoma della Sardegna, in forza della quale viene riscossa un'imposta sullo scalo turistico di aeromobili e delle unità da diporto dalle sole imprese aventi il proprio domicilio fiscale al di fuori di tale Regione, costituisce un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, a favore di imprese che svolgono la stessa attività e hanno il proprio domicilio fiscale all'interno della medesima".

In data 17 novembre 2009, la Corte, in ragione di un'ampia disamina delle questioni di diritto proposte alla sua attenzione e di una ricca motivazione, "dichiara:

1) L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una norma tributaria di un'autorità regionale, quale quella di cui all'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4, recante disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo, nella versione risultante dall'art. 3, comma 3, della Legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale

e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007, la quale istituisce un'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché delle unità da diporto che grava unicamente sulle persone fisiche e giuridiche aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

2) L'art. 87, n. 1, CE deve essere interpretato nel senso che una normativa tributaria di un'autorità regionale che istituisce un'imposta sullo scalo, quale quella di cui trattasi nella causa principale, la quale grava unicamente sulle persone fisiche e giuridiche aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, costituisce una misura di aiuto di Stato a favore delle imprese stabilite su questo stesso territorio".

Occorre, dunque, modificare ed integrare la notazione introduttiva, secondo la quale la riforma del Tit. V della Costituzione e la riforma "federale" dello Stato saranno, in misura non marginale, scritte dalla Corte costituzionale, oltre che da Governo, Parlamento e Regioni. Tenuto conto della decisione cui è pervenuta la Corte di giustizia, infatti, è oramai scontato che il processo di riforma avviato nel 2001 riceverà una "impronta" anche dalla Corte di giustizia CE.

## IL FEDERALISMO FISCALE: ASPETTI RIGUARDANTI IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA DEGLI ENTI TERRITORIALI E L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI

Francesco Delfino

**Sommario:** 1 - Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili. 2 - Il percorso compiuto dalle autonomie locali nell'attuazione dell'ordinamento contabile e il procedimento di armonizzazione. 3 - Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali. 4 - Conclusioni.

### **1 - Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili**

Il Titolo primo della proposta di legge recante "Legge di contabilità e finanza pubblica", approvata dal Senato della Repubblica il 24 giugno 2009 riguarda "Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili".

I principi di coordinamento e l'ambito di riferimento (art. 1) prevedono che le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica secondo le modalità stabilite dalla legge e dai relativi decreti delegati, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e ne condividono le responsabilità.

Il quarto comma dell'art. 1 qualifica come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, sia le disposizioni recate dalla legge di contabilità e finanza pubblica e dai relativi decreti delegati, sia le norme di attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

I principi e criteri direttivi nonché i

tempi della delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili sono definiti all'art. 2.

Entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge si prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili, degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi termini di presentazione e approvazione. I sistemi e gli schemi sono raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

Al secondo comma sono stabiliti i principi e criteri direttivi per l'emanaazione dei decreti legislativi:

- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche;

- definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica;

- adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale introdotta dai regolamenti comunitari al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche e adozione di un sistema

unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa correlati alle voci di spesa riportate nei bilanci;

- affiancamento in via sperimentale, al sistema di contabilità finanziaria, di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale;

- adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con i propri organismi gestionali esterni secondo uno schema tipo definito dal Ministero dell'Economia d'intesa con i Ministri interessati e con la Conferenza Unificata;

- definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza unificata relativamente a quelli concernenti le Regioni e le Province autonome e gli Enti Locali.

La proposta di legge prevede l'istituzione, ai fini della predisposizione dei decreti legislativi, del "Comitato per i principi contabili delle Amministrazioni pubbliche" composto da ventidue membri di cui sette rappresentanti degli enti territoriali.

Si dispone che il comitato agisca in reciproco raccordo con la "Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale" di cui alla legge 42/09 recante "Delega al Governo in materia di federalismo



fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", in particolare per le attività di cui all'art. 2, comma 2, lettera h), della medesima legge, riguardanti l'individuazione dei principi fondamentali per l'armonizzazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni e attività connesse e collegate.

La legge 42/09 prevede all'art. 2 che il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 119, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Tra i principi e criteri direttivi generali a cui si devono informare i decreti legislativi, la lettera h) prevede l'individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a "criteri predefiniti e uniformi", concordati in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato.

La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle Città Metropolitane, delle Province e dei Comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita.

Il decreto legislativo deve individuare anche il termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci

preventivi e consuntivi, come approvati, al fine di dare attuazione, per gli enti locali, all'art. 13 della legge che disciplina i principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi.

Inoltre il decreto deve prevedere l'individuazione dei principi fondamentali per la redazione, entro un determinato termine, dei bilanci consolidati delle Regioni e degli Enti Locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati.

Al momento in cui si completa la presente analisi è in corso di presentazione da parte del Governo un emendamento che sostituisce la lettera h) dell'art. 2, comma 2, della legge 42/2009 inserendo ex novo i principi e criteri direttivi prima contenuti nell'art. 2, secondo comma, della proposta di legge di finanza e contabilità pubblica. Se l'emendamento sarà approvato il decreto legislativo non individuerà i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici ma dovrà informarsi ai criteri direttivi specificati e individuati nella riformulazione della lettera h) dell'art. 2, comma 2, della legge 42/2009.

Almeno uno dei decreti legislativi è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge (maggio 2010) e reca i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui alla lettera h) citata. Anche il termine per l'adozione di questo decreto legislativo potrebbe subire uno spostamento in base ad apposito emendamento presentato dal Governo.

La definizione di criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza Unificata, garantisce una fase di confronto e di collaborazione istituzionale "forte" tra lo Stato e le autonomie territoriali in coerenza con i principi costituzionali e secondo il principio di leale collabo-

razione tra i vari livelli di governo di cui all'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Il procedimento di definizione dei decreti legislativi di cui all'art. 2, commi 3 e 4, della legge 42/2009 prevede la collaborazione con le Regioni e gli enti locali e apposita intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata.

In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei Ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

Per superare la mancanza dell'intesa occorrono pertanto relazioni e comunicazioni a ciascuna Camera (art. 2, comma 4, secondo periodo) che assicurano una particolare tutela alle Regioni e agli Enti Locali. Il Governo qualora non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza Unificata, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza Unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

La legge prevede quindi che il Governo assicuri, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le Regioni e gli Enti Locali (art. 2, quinto comma).

Si può subito osservare come, invece, la proposta di legge di contabilità e finanza pubblica disciplini l'argomento dell'adeguamento dei sistemi contabili in una prospettiva che non garantisce pienamente la partecipazione attiva dei vari livelli di Governo al processo di riordino. Occorre a questo riguardo una visione "sistemica" strutturata e tendente a valorizzare l'evoluzione e i risultati raggiunti nell'impostazione

dei sistemi contabili da parte delle Regioni e degli Enti Locali.

In questa ottica la legge 42/2009 appare coerente con i principi costituzionali e maggiormente strutturata a garanzia delle modalità di partecipazione attiva delle istituzioni territoriali al processo di adeguamento dei sistemi informativo - contabili.

## **2 Il percorso compiuto dalle Autonomie Locali nell'attuazione dell'ordinamento contabile e il procedimento di armonizzazione**

L'attenta considerazione e la valorizzazione del percorso che le Autonomie Locali hanno compiuto in questi anni, nello specifico settore del sistema informativo contabile a beneficio di tutta la contabilità pubblica della Repubblica, è obiettivo irrinunciabile se si vuole ottenere un risultato complessivo che esprima al meglio i contenuti e realizzi i risultati che la finanza pubblica e tutti i soggetti che beneficiano della comprensibilità, trasparenza e leggibilità dei sistemi contabili auspicano e si attendono.

L'evoluzione normativa e la definizione dei principi che devono informare il sistema contabile degli Enti Locali ha consentito dal 1995 ad oggi di realizzare importanti risultati di armonizzazione e omogeneizza-

zione dei sistemi contabili e dei bilanci, intesi quali componenti del complessivo "sistema di bilancio", per l'intero comparto degli Enti Locali.

Il gruppo di lavoro tecnico costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha come oggetto i bilanci delle Regioni e degli Enti Locali in ottica di federalismo fiscale, ha preso atto di una rilevante differenziazione dei sistemi di rappresentazione contabile dell'azione pubblica da parte delle Regioni, mentre ha valutato con soddisfazione come per gli Enti Locali si sia realizzato un processo di normalizzazione e consolidamento delle rappresentazioni contabili e degli schemi di bilancio e di rendiconto che rendono i compiti del gruppo di lavoro, relativi alla raccolta ed elaborazione dei dati della finanza locale di Province e Comuni, più agevole e meglio rispondente alla determinazione delle risorse allocate e gestite per l'esercizio delle "funzioni fondamentali" degli Enti Locali territoriali.

Per le analisi sugli Enti Locali il gruppo di lavoro ha ritenuto necessario fare riferimento alla rilevazione dei certificati di consuntivo del Ministero dell'Interno che riguarda dati sintetici di tutti gli Enti Locali per più esercizi e ai dati della banca dati Sirtel della Corte dei conti che

riguarda, a partire dal consuntivo 2007, i conti degli Enti Locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti e, dal 2009, si estenderà (per il consuntivo 2008) anche ai Comuni di minori dimensioni.

Non si è ritenuto opportuno chiedere agli Enti Locali di procedere ad una riclassificazione COFOG<sup>(1)</sup> dei propri bilanci.

"Per il futuro, l'adozione di tale modalità di classificazione dovrebbe meglio assicurare quel linguaggio uniforme su cui si basa la confrontabilità dei dati nell'ambito dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni. L'adozione della classificazione COFOG, d'altra parte, costituirebbe la concreta applicazione di regole da tempo introdotte a livello europeo (Regolamento CE n. 2223 del Consiglio dell'Unione Europea del 25 giugno 1996 - SEC95, come modificato dal Regolamento CE n. 113 della Commissione Europea del 23 gennaio 2002). E' necessario peraltro fare riferimento alle indicazioni che in proposito emergeranno in materia di armonizzazione dei sistemi contabili".<sup>(2)</sup>

Il gruppo di lavoro ha dedicato una particolare attenzione alla disomogeneità dei dati contabili degli Enti Locali prodotta dalle differenti modalità di applicazione della classificazione funzionale e dal

<sup>(1)</sup> La Cofog (Classification of the Functions of Government) è una classificazione delle funzioni di governo, articolata su tre livelli gerarchici (rispettivamente denominati Divisioni, Gruppi e Classi), per consentire, tra l'altro, una valutazione omogenea delle attività delle Pubbliche Amministrazioni svolte dai diversi Paesi europei. Dall'integrazione fra la Cofog e le risultanze della ricognizione delle attività della Pubblica Amministrazione italiana, disposta con la circolare 22 agosto 1997, n. 65 dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, è nata la classificazione funzionale per funzioni obiettivo. Tale classificazione si articola in sei livelli, ai primi tre dei quali corrispondono gli elementi della Cofog, mentre gli elementi di quarto livello sono denominati Missioni Istituzionali, quelli di quinto e di sesto Servizi. Tale classificazione intende rappresentare gli obiettivi e le attività della Pubblica Amministrazione italiana al fine di consentire monitoraggi e rilevazioni omogenee sia in ambito europeo, sia in ambito nazionale fra le singole Amministrazioni ed è stata applicata, con riferimento alle Missioni Istituzionali, al Bilancio finanziario dello Stato a partire dal 1999, mentre l'applicazione alla contabilità economica è stata prevista a partire dalla formulazione del Budget 2003.

<sup>(2)</sup> Per tutti, Antonini L., *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in Dir. prat. trib., 2009, p. 233ss.



diversificato ricorso alle esternalizzazioni dei servizi e delle funzioni.

Le criticità evidenziate riguardano la funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo (funzione n. 1 dei bilanci degli enti locali) che ha un peso relativo sul totale delle spese correnti e altresì sulle spese d'investimento, mediamente anomalo e particolarmente critico per alcuni enti. Tale fenomeno può essere ricondotto ad una non corretta contabilizzazione delle operazioni gestionali nella medesima funzione.

Una puntuale analisi delle spese che da questa funzione devono essere più propriamente allocate nei singoli servizi di funzioni specifiche, anche di natura fondamentale, è nell'interesse primario degli Enti Locali. Oltre a rispondere a principi di corretta e veritiera contabilizzazione della gestione, è fondamentale per gli Enti Locali ai fini del riconoscimento delle risorse per la copertura integrale delle funzioni fondamentali di cui alla legge 42/09.

Occorre considerare che la funzione generale di amministrazione è valutata quale funzione fondamentale al 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio mentre le altre funzioni sono inserite ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard (art. 21 - secondo comma - legge 42/2009). E' un lavoro da realizzare immediatamente con il rendiconto 2008 e con il bilancio 2010/2012 in modo rigoroso. Il certificato del conto consuntivo 2008 contiene al proposito un apposito "quadro sperimentale" che gli enti devono compilare, nel loro interesse, ai fini della

corretta determinazione delle risorse impiegate "effettivamente" dagli Enti Locali per ognuna delle funzioni fondamentali inserite nel bilancio e rendicontate. In questo modo si dà applicazione, tra l'altro, ai principi generali di veridicità, comprensibilità, significatività e rilevanza del sistema di bilancio.<sup>(3)</sup>

Altro problema che è stato affrontato nel gruppo tecnico è quello della disomogeneità dei bilanci pubblici determinata dal fenomeno delle esternalizzazioni, ossia dal trasferimento da parte delle Pubbliche Amministrazioni, attraverso contratti o convenzioni, dello svolgimento di funzioni, servizi e attività strumentali di propria competenza ad altri soggetti, pubblici o privati.

In presenza di tale fenomeno i bilanci dei singoli enti possono fornire informazioni incomplete, non rappresentative delle attività e delle funzioni complessivamente svolte e della effettiva allocazione delle risorse nelle funzioni esercitate. Mutando le modalità di gestione di un servizio o di una funzione, i bilanci delle Amministrazioni pubbliche possono presentare situazioni del tutto differenti tra loro, anche a parità di servizi resi alla collettività.

Si è fatto perciò riferimento al certificato del conto consuntivo 2008 di Province e Comuni per acquisire, in via sperimentale, i dati riguardanti le risorse impiegate nell'esercizio delle funzioni e dei servizi gestiti attraverso organismi gestionali esterni e le relative fonti di entrata.

"Nei quadri sperimentali riguardanti le esternalizzazioni, per ciascuna funzione oggetto di rilevazione, l'ente riporta le spese

correnti/costi e le entrate correnti/ricavi relativi all'esercizio 2008, o all'esercizio dell'ultimo bilancio approvato, sulla base delle informazioni desunte da una certificazione fornita direttamente dall'organismo gestionale esterno. Inoltre andrà indicato, in corrispondenza di ogni funzione, il servizio che assume carattere di prevalenza nell'ambito della spesa della funzione stessa. Nel caso di organismi esterni che operano per più enti, lo stesso organismo deve certificare la ripartizione delle spese e delle entrate per singolo ente".<sup>(4)</sup>

Il quadro sperimentale inserito nel certificato del conto consuntivo 2008 degli Enti Locali consente altresì di avviare un percorso di graduale, ma effettivo, avvicinamento al bilancio consolidato. In tale ottica l'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli Enti Locali del Ministero dell'Interno ha elaborato una proposta di principio sul bilancio consolidato degli Enti Locali che sarà esaminato e, si auspica, celermente approvato dall'Osservatorio allorché rinnovato nella sua composizione.

"In particolare, nella definizione del quadro è stato considerato che, per le Amministrazioni pubbliche, il bilancio consolidato non può limitarsi a fornire informazioni sulla situazione complessiva patrimoniale, finanziaria ed economica dei soggetti cui si riferisce, ma deve consentire anche la possibilità di valutare la conformità dell'attività svolta agli indirizzi politici attribuiti.

Ad esempio, ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale, non interessano i risultati economici ed i dati patrimoniali consolidati, ma i flussi

<sup>(3)</sup> Cfr. i Postulati dei principi contabili e principi contabili approvati dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali - Ministero dell'Interno. Roma - Maggio 2009

<sup>(4)</sup> Relazione sull'attività svolta dal gruppo di lavoro "Bilanci delle regioni e degli enti locali" - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Roma - Ottobre 2009.

consolidati di entrata e di spesa o relativi ai ricavi ed ai costi, classificati secondo criteri economici e funzionali, utili a rappresentare i servizi pubblici e le funzioni proprie svolte da un Ente Locale, anche attraverso altri soggetti.

Al fine di disporre delle informazioni in maniera più esauriente possibile, la richiesta dei dati relativi alle esternalizzazioni viene estesa anche alle imprese affidatarie di servizi non partecipate dagli enti locali a decorrere dal certificato di conto consuntivo 2009, atteso che il decreto ministeriale relativo al certificato di conto consuntivo 2008 è già stato emanato<sup>(5)</sup>.

L'evoluzione normativa di principio e attuativa vissuta dagli Enti Locali si avvia con il D.Lgs. 77/95 recante il nuovo ordinamento contabile e finanziario degli Enti Locali, trasfuso nel Testo Unico degli Enti Locali di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche e integrazioni, continua e si consolida con i principi contabili del sistema di bilancio degli Enti Locali approvati dall'Osservatorio sulla Finanza e Contabilità degli Enti Locali del Ministero dell'Interno e revisionati nell'anno 2008 (art. 154 del TUEL - Ministero dell'Interno - Home page), senza dimenticare il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 170 recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131" che nel definire l'ambito di applicazione ha chiaramente indicato come l'armonizzazione dei bilanci pubblici abbia per oggetto l'omogeneità dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile delle regioni e degli Enti Locali, rispetto al bilancio dello Stato e le

conseguenziali procedure di consolidamento dei conti pubblici anche ai fini di garanzia degli equilibri di finanza pubblica e del rispetto del patto di stabilità e crescita.

Il patrimonio cognitivo costruito dagli Enti Locali in questi anni deve essere valutato e valorizzato in sede di armonizzazione dei sistemi contabili dei vari livelli di governo.

Sulla base delle considerazioni svolte appare evidente come nella proposta di legge di contabilità e finanza pubblica il procedimento previsto all'art. 2 recante "Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili" non garantisca con uguale forza, rispetto alla legge 42/2009, l'iter dell'esame dei decreti legislativi in caso di mancata intesa in Conferenza Unificata.

La differenza nell'impostazione del raccordo e della collaborazione con gli Enti Locali è molto diversa se si esaminano gli strumenti, previsti dalla proposta di legge e dalla legge sul federalismo fiscale, per la predisposizione dei decreti legislativi.

Nella legge 42/2009 è prevista l'istituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale destinata ad esprimere i pareri sugli schemi di decreti legislativi, a verificare lo stato di attuazione della legge riferendone alle Camere, a formulare osservazioni e fornire elementi di valutazione al Governo per la predisposizione dei decreti legislativi. E' istituito quindi il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali che ha come finalità del proprio lavoro quella di assicurare il raccordo della Commissione con le Regioni, le Città Metropolitane, le Province e i Comuni.

La Commissione utilizza la

"Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale" che attua la condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie e, tra l'altro, svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali (art. 4 - legge 42/2009).

Nella proposta di legge di finanza e contabilità pubblica si prevede invece il "Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche" composto in prevalenza da rappresentanti tecnici delle amministrazioni pubbliche centrali.

Il comitato deve agire in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale, in particolare per le attività relative all'individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 2, comma 2, legge 42/2009). Le modalità di tale raccordo risultano peraltro da definire.

Occorre pertanto garantire una partecipazione politico-tecnica degli Enti Locali alla predisposizione dei criteri e delle modalità applicative dell'armonizzazione dei sistemi di bilancio maggiormente strutturata rispetto a quella contenuta nella proposta di legge sulla contabilità e finanza pubblica.

In sede di Commissione paritetica tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale si è affrontato l'argomento e risulta, al momento, in via di presentazione un emendamento del Governo che modifica l'art. 2, comma 6, della legge 42/2009 prevedendo che il primo decreto legislativo, da emanarsi in forza di tale legge, non debba più contenere i principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Si impone pertanto una rigorosa

<sup>(5)</sup> Relazione cit.



analisi del quadro normativo dell'Atto Camera n. 2555 al fine di non correre il rischio di formulare principi e criteri direttivi e quindi di predisporre decreti legislativi, che privilegino una visione centralistica della contabilità degli Enti Locali, rispondente a impostazioni coerenti con i regolamenti comunitari e con la visione aggregata delle informazioni finanziarie a livello di conti pubblici nazionali ma non adeguata ai fabbisogni informativi degli Enti Locali più vicini al cittadino, alle economie locali e alla gestione dei servizi pubblici in completa attuazione del principio di sussidiarietà sia verticale, sia orizzontale.

I principi e criteri previsti dall'art. 2 della proposta di legge per l'emana-zione dei decreti legislativi devono pertanto essere rivisitati tenendo conto delle riflessioni sopra formula-te, anche al fine di superare l'ecces-siva precettività e analiticità degli stessi e lasciare al processo di con-divisione e di confronto tecnico l'in-dividuazione delle migliori soluzioni secondo le finalità e gli scopi del processo attuativo del federalismo fiscale tenendo sempre conto dei vincoli e del necessario coordina-mento della finanza pubblica.

Appaiono evidenti a questo riguardo alcune criticità:

- la previsione nei criteri direttivi di un comune piano dei conti inte-grato e di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi appare un vincolo troppo stringente e definito, mentre appare più oppor-tuno lasciare al confronto e alla con-divisione politico-tecnica, oltre che alla successiva intesa in Conferenza Unificata, l'individuazio-ne della migliore scelta sempre nel-l'ambito di regole contabili uniformi che presuppongono principi conta-bili condivisi e anch'essi uniformi;

- appare riduttivo l'affiancamento, soltanto in via sperimentale, al

sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico - patrimoniale, che come noto è già obbligatoria per gli Enti Locali di maggiori dimensioni;

- è necessario garantire il procedi-mento di formulazione dei decreti legislativi secondo l'impostazione data dalla legge 42/2009, come ampiamente illustrato in preceden-za, prevedendo che sia la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42 ad operare al fine di acquisire ed elaborare gli ele-menti conoscitivi utili per la predi-sposizione dei contenuti dei decreti legislativi sull'armonizzazione dei sistemi contabili. In subordine deve essere disciplinato in modo puntua-le il raccordo tra il Comitato dei Principi contabili di cui al quinto comma dell'art. 2 della proposta di legge e la Commissione paritetica di cui alla legge 42/2009 quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche, tributarie e chiamata a svolgere attività consul-tiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergo-vernative;

- è ribadita la necessità di tenere conto, nel raccordo che si deve rea-lizzare come indicato in preceden-za, del quadro sistematico dei "Postulati e principi contabili degli Enti Locali" approvati dall'Osservatorio sulla Finanza e contabilità degli Enti Locali, operan-te presso il Ministero dell'Interno.

### **3 - Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali**

L'art. 9 della proposta di legge reca "Coordinamento della finanza pubblica degli Enti Territoriali".

Le Regioni, le Province autonome e gli Enti Locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiet-tivi programmatici risultanti dalla "Decisione di finanza pubblica" disciplinata dall'art. 10 della legge.

Il coordinamento della Finanza pubblica si realizza attraverso strumenti da individuare in sede di attuazione del federalismo fiscale, in coerenza con i principi della legge di contabilità e finanza pub-blica e, per gli enti territoriali, si realizza altresì con le modalità e le procedure, nonchè attraverso gli strumenti previsti dal "Patto di convergenza" di cui all'art. 18 della legge 42/09. Tale comma risulta oggetto di apposito emen-damento del Governo che ne pre-vede l'eliminazione.

L'art. 9, terzo comma, assume un rilievo particolare nella definizione del concorso dei vari livelli di gover-no al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Ai fini dell'attuazione delle norme di coordinamento, anche dinamico, della finanza pubblica, intese ad assicurare il concorso dei vari livelli al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'artico-lo 9, comma 2, della legge e le norme necessarie a realizzare il Patto di convergenza di cui all'arti-colo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (art. 11, comma 3, lettera i) della proposta di legge), è definito:

- il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno carat-terizzato da stabilità, coerenza, con-formità ai parametri europei, rispet-to dell'autonomia gestionale degli enti;

- l'insieme degli interventi neces-sari, indicati dal patto, per il conse-guimento degli obiettivi distintamen-te per Regioni, Comuni e Province, in coerenza con gli obiettivi nazio-nali, articolati per sottosettori, come

definiti della decisione di finanza pubblica.

Il quadro normativo di cui sopra è definito nell'ambito della procedura che prevede l'invio entro il 20 luglio da parte del Governo, alla Conferenza Unificata, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di cui al comma 2, lettera e) dell'art. 10.

Gli obiettivi programmatici indicati per ciascun anno del periodo di riferimento, in rapporto al prodotto interno lordo, riguardano:

- l'indebitamento netto, il saldo di cassa e il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per sottosettori (amministrazione centrale, locale ed enti di previdenza);

- il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e il saldo di cassa del settore statale;

- l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente.

E' evidente come la tempistica risulti particolarmente compressa (dal 20 luglio al 10 settembre con il periodo feriale ricompreso) per il processo di cognizione di argomenti di tale rilievo per la finanza locale ai fini della formulazione del parere sulla manovra e sull'impatto della medesima sugli Enti Locali.

I commi 5, 6 e 7 dell'art. 9 nel contesto del principio di coordinamento della finanza pubblica degli Enti Territoriali introducono alcune disposizioni di principio riguardanti il patto di stabilità interno.

Per la spesa in conto capitale, sentita la Conferenza Unificata, nell'ambito degli obiettivi di cui al precedente comma 4, riguardanti gli obiettivi aggregati da collegare con le regole previste per il singolo ente, la decisione di finanza pubblica e la legge di stabilità individuano la quota di indebitamento delle amministrazioni locali.

Successivamente è individuata la quota di indebitamento per il complesso delle Province e dei Comuni, articolata per Regioni.

Il ricorso al debito da parte di uno o più Enti Locali in misura eccedente il limite stabilito per l'ente stesso dalle regole del Patto di stabilità interno, è autorizzato nell'ambito di ciascuna Regione a condizione che venga compensato da un corrispondente minore ricorso da parte di uno o più Enti Locali della stessa Regione. Tale comma risulta oggetto di emendamento del Governo che ne prevede la soppressione.

E' introdotto il principio del controllo e contingentamento del debito delle amministrazioni locali come norma a regime e strutturale ai fini del coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali.

E' necessaria al riguardo un'opera di riordino e razionalizzazione della disciplina del patto di stabilità interno degli Enti Locali al fine anche di operare una "stabilizzazione" delle regole in base alle quali gli Enti Locali redigono i propri bilanci annuali e pluriennali.

Attualmente le disposizioni che regolano il patto di stabilità interno degli Enti Locali sono contenute nell'art. 77-bis della legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modifiche e integrazioni e in ultimo nell'art. 9-bis della legge 3 agosto 2009, n. 102 recante "provvedimenti anticrisi".

Il saldo finanziario obiettivo da realizzare nel triennio 2009 - 2011 è determinato in base alla cosiddetta "competenza mista" (art. 77-bis, comma 5) senza controllo dell'indebitamento in termini di competenza.

Il Consiglio dei Ministri ha anche esaminato lo schema di disegno di legge recante "Disposizioni in materia di organi e funzioni degli Enti Locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e Carta

delle Autonomie locali" che all'art. 30 prevede "Disposizioni concernenti il patto di stabilità interno".

La disciplina proposta prevede che le regole del patto di stabilità interno sono definite con riferimento al saldo finanziario, espresso in termini di cassa e di competenza, calcolato in coerenza con le regole stabilite dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica e assumendo quale base di riferimento per l'individuazione degli obiettivi un arco temporale triennale. Si opera quindi il superamento della competenza mista, si stabilisce la base triennale di riferimento per la determinazione dell'obiettivo programmatico e si disciplina altresì il caso dell'eventuale scostamento negativo (sforamento) tra obiettivo programmatico e risultato realizzato, prevedendo il recupero programmato di tale eccedenza con riferimento ad un periodo triennale. E' importante quindi determinare quale sia l'impianto normativo che deve stabilire i principi fondamentali per la disciplina del patto di stabilità interno degli Enti Locali e altresì superare le incoerenze esistenti nelle norme, sia approvate, sia proposte.

E' fondamentale altresì stabilire la coerenza programmatica e finanziaria, nonché la sostenibilità reale, della coesistenza del controllo e contingentamento del debito e delle regole a regime del patto di stabilità interno nei due obiettivi distinti di competenza e cassa. Nel contempo occorre garantire agli Enti Locali, come già accennato in precedenza, riferimenti normativi a valenza pluriennale per consentire una programmazione triennale, nel sistema di bilancio, veritiera e coerente con i vincoli di finanza pubblica.

I successivi commi prevedono l'applicazione del "patto regionale" introducendo una possibilità di com-





pensazione, a livello di ogni singola Regione, per il ricorso all'indebitamento da parte degli Enti Locali: autorizzando alcuni enti ad eccedere rispetto alla propria quota di debito assegnata e compensando tale eccedenza con un corrispondente minore ricorso da parte di uno o più enti della stessa Regione.

L'ultimo comma prevede che le Regioni, fermo l'obiettivo di finanza pubblica di cui al patto, possono adattare per gli Enti Locali del proprio territorio le regole e i vincoli di finanza pubblica fissati dalla legge nazionale e coordinano la procedura di ripartizione della quota di indebitamento per la spesa in conto capitale di Comuni e Province, ai fini di ottimizzare la distribuzione temporale e territoriale della spesa di investimento. I commi sei e sette relativi al patto regionale sono, al momento della stesura della presente analisi, oggetto di emendamento del Governo che ne prevede l'eliminazione.

E' indispensabile pertanto un coordinamento normativo relativamente al patto di stabilità interno anche con la definizione della sede legislativa che deve contenere i principi e la norma a regime.

#### **4 - Conclusioni**

In un quadro di finanza pubblica così articolato e complesso non risulta possibile trarre delle conclusioni sull'analisi svolta. Risulta chiaro però che gli Enti Locali sono chiamati a partecipare al processo di attuazione del federalismo attivamente, con conti trasparenti e rispondenti alla veritiera rappresentazione delle funzioni fondamentali

esercitate e gestite in un quadro di autonomia e responsabilizzazione.

"Mantenere un modello di sostanziale *'finanza derivata'* in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e, inoltre, favorisce la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione".<sup>(6)</sup>

---

<sup>(6)</sup> Antonini L., *Insediamiento della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, Roma 29 settembre 2009.

## CONTABILITÀ PUBBLICA, TRA *ACCOUNTABILITY* E FEDERALISMO

Stefano Pozzoli

### Premessa

La riforma per il federalismo (avviata con la L. 42/2009) impone una riflessione approfondita sulla qualità dei sistemi contabili pubblici sia a livello nazionale sia sul piano locale.

Bene ha fatto, pertanto, il Ministro Calderoli a pretendere per il suo Ministero anche i compiti di coordinamento in materia di Carta delle Autonomie, perché questa giocherà inevitabilmente un ruolo centrale sulla efficacia della riforma.

Va segnalato, però, che ad oggi il processo normativo che riguarda la contabilità pubblica rischia di arrivare a risultati eterogenei, se non addirittura in contraddizione tra loro. Ci riferiamo alle norme sul Federalismo, alla Carta delle Autonomie ed al disegno di legge AC 2555, sulla contabilità pubblica.

Come è noto la legge sul federalismo fiscale introduce il concetto di costo standard quale nuovo riferimento per la copertura dei fabbisogni di risorse degli enti decentrati. Parla, inoltre, di bilancio consolidato.

Tutto ciò farebbe pensare ad un processo di rilevazione coerente con quanto richiesto e quindi con una rilevazione, appunto, a competenza economica.

Ad oggi, però, la Carta delle Autonomie, anche se introduce importanti innovazioni nel sistema di rendicontazione degli Enti Locali ed arriva a prevedere come obbligatoria la redazione del bilancio consolidato dell'ente redatto secondo criteri di competenza economica, tuttavia non abbina a ciò l'adozione

obbligatoria di un sistema di contabilità generale.

Ma è il ddl AC 2555, a cui normalmente si fa riferimento come disegno di legge Azzolini, quello più in contraddizione con quanto si va delineando in tema di contabilità pubblica a livello internazionale e come esigenze del Paese.

Senza entrare nei dettagli, il ddl, da una parte, afferma il principio di una contabilità finanziaria affiancata, in via sperimentale a soli fini conoscitivi, dalla contabilità economica; dall'altra, paradossalmente, prevede che lo Stato adotti la sola contabilità di cassa.

Alcuni commenti in proposito, anche se di massima sintesi, si rendono necessari:

- come "in via sperimentale"? A norma di legge e come da dichiarazioni della stessa Ragioneria Generale dello Stato, la contabilità economica ad oggi viene già utilizzata dalle Amministrazioni centrali dello Stato e l'art. 1, comma 2, del D.Lgs n. 165/1997, come modificato dall'art. 1, comma 61, della Legge Finanziaria 2007, già prevede "l'introduzione in tutte le amministrazioni pubbliche di criteri di contabilità economica";

- perché, in contraddizione con le affermazioni di principio, si prevede per lo Stato la cassa? Perfino Eurostat auspica l'adozione della competenza economica da parte dei Governi europei. La medesima critica è stata fatta dal Presidente dell'Istat, nella sua recente audizione in materia. E, a livello internazionale, l'organismo che redige gli IPSAS, i principi contabili internazionali per il settore pubblico

(*International Public Sector Accounting Standards Board*) ha più volte sottolineato che la contabilità di cassa rappresenta uno strumento applicabile nei soli paesi in via di sviluppo.

Di fatto, ove questo disegno venisse approvato, l'Italia diventerebbe l'unico paese ad economia avanzata ad utilizzare la sola contabilità di cassa e questo nonostante che la Commissione Europea abbia già dal 2005 recepito (anche con il voto italiano) gli IPSAS e si sia impegnata a diffonderne l'applicazione nel Continente.

Il disegno di legge Azzolini, in sostanza, rischia di portare l'Italia indietro di oltre 20 anni sul piano della contabilità.

Inoltre, esso rappresenta un serio ostacolo anche al processo federale, in quanto può diventare un ulteriore motivo di scontro tra amministrazioni centrali ed Enti Locali: perché mai lo Stato dovrebbe scegliere per sé regole da Pulcinella ed imporne di rigorose per gli Enti Territoriali? E se la contabilità dello Stato è inaffidabile come concordare le eventuali restrizioni che vengono di volta in volta imposte tramite il Patto Interno di Stabilità? Se "patto" (ossia impegno per raggiungere un obiettivo comune) vuole essere, è chiaro che l'obiettivo va condiviso e questo è difficile farlo su basi incerte.

### Quale contabilità serve al Federalismo

Astraiamoci dalle norme e cerchiamo di pensare a cosa servireb-



be ad un corretto Federalismo, partendo dal presupposto che si ritiene corretto un approccio basato sui costi standard per la copertura dei fabbisogni finanziari, come previsto all'art. 8 della L. 42/2009.

Però, anche ove debbano essere determinati avvalendosi di un supporto di natura statistica, è chiaro che tutto ciò richieda un approccio contabile qualitativamente adeguato all'interno dell'Ente Locale perché, in caso contrario, l'arbitrarietà dei numeri sarebbe enorme.

Si deve riflettere, ancora, sul fatto che ormai Comuni e Province hanno esternalizzato a società partecipate molti servizi, dall'acqua ai rifiuti, dai trasporti fino ai servizi più vari.

Tutto ciò rende ancora più complesso pensare ad una corretta misurazione dei costi dei servizi in assenza di un sistema contabile che abbia un minimo di coerenza tra ente locale e sue aziende partecipate.

Di più, le modalità di gestione sono diverse tra ente ed ente e quindi non solo la misurazione interna al singolo Comune diventa difficoltosa ma ancora di più la comparazione tra enti, essenziale ai fini dei costi standard.

Per questo ordine di considerazioni è chiaro che passare alla contabilità economica risulta quanto mai urgente e necessario.

Oltre a ciò va precisato un altro elemento, che riguarda la contabilità finanziaria e che rappresenta, a mio modo di vedere, un grande limite presente anche nella Carta delle Autonomie, che da questo punto di vista è assolutamente in linea con la tradizione contabile di natura finanziaria e centralistica che ha caratterizzato il sistema contabile italiano.

Cercheremo di sintetizzare in alcuni punti gli elementi essenziali dell'approccio contabile attualmente in vigore:

1. il bilancio è autorizzatorio e tale

autorizzazione serve da una parte a tenere distinto il ruolo della Giunta da quello del Consiglio (che autorizza), dall'altro a garantire il rispetto delle regole di equilibrio;

2. la valenza autorizzatoria non si esaurisce nel bilancio, ma si estende alla gestione attraverso regole che non sono di prassi contabile e di corretta rilevazione ma norme di gestione: siamo di fronte ad un "ordinamento finanziario e contabile" appunto.

Il primo aspetto rientra nella logica di qualsiasi regime liberale e si ritrova, al di là del fatto che il bilancio sia di competenza finanziaria, economica o di cassa, in pressoché tutte le Democrazie.

Il secondo, al contrario, è figlio di una logica centralista, dove è lo Stato che detta le regole di amministrazione dell'Ente Locale (e non solo quelle di rendicontazione).

Appare chiaro, dunque, che si tratta di un approccio incoerente con il federalismo e perfino con qualsivoglia riconoscimento di autonomia.

Da qui l'esigenza di innovare profondamente il sistema contabile, non solo in quanto carente di qualità in termini informativi, gestionali e di *accountability*, ma anche e soprattutto perché di fatto rende impossibile ai singoli enti di dispiegare al meglio le proprie capacità di governo e di amministrazione.

Sarebbe necessario, pertanto, pensare ad un ordinamento che preveda:

- norme rigorose e trasparenti di programmazione e di rendicontazione (e di rendicontazione anche dei bilanci di previsione, perché il Tuel ad oggi prevede un assurdo "prometti e dimentica", in cui gli amministratori neppure si devono prendere il disturbo di spiegare perché non hanno rispettato gli impegni assunti). In questo gli IPSAS rappresenta-

no un buon punto di riferimento e non è un caso se perfino la Spagna abbia deciso di adottarli per i propri Enti Locali;

- una piena potestà regolamentare per quanto attiene la gestione. Perché mai bisogna pensare di imporre le medesime regole di gestione a Enti non soltanto diversi per dimensione come Roma e Roccella Ionica, ma spesso assolutamente eterogenei come vocazione e sensibilità gestionale, quali Bologna e Catania? Che ognuno scelga il suo sistema di gestione e che decida liberamente, in ragione della propria maturità o semplicemente di approccio, se mantenere regole di natura finanziaria o se evolvere verso metodiche più flessibili.

I punti fermi però, devono essere:

- anzitutto i risultati, che vanno misurati in modo rigoroso ed omogeneo, in modo da favorire i processi di confronto e di "resa del conto" nei confronti degli elettori,

- oltre a ciò anche le conseguenze, perché è assurdo discettare di regole quando poi alla fine chi le segue si trova sempre a dover prendere atto che chi non le rispetta non solo è più "furbo", ma viene perfino premiato, come dimostrano tanti, troppi, episodi.

## PEREQUAZIONE FINANZIARIA E QUESTIONI CORRELATE NELLA LEGGE DELEGA SUL FEDERALISMO FISCALE

Carlo Buratti

L'impianto complessivo della legge n. 42/2009 non è dissimile da quello del disegno di legge Prodi presentato nella scorsa legislatura<sup>(1)</sup>, della proposta delle Regioni<sup>(2)</sup> e di altre proposte formulate in tempi più o meno recenti dagli studiosi della materia<sup>(3)</sup>. Una certa peculiarità del federalismo fiscale italiano, ravvisabile chiaramente nella legge delega, è quindi il risultato del consolidamento di una certa linea di pensiero. Una impostazione radicalmente diversa non avrebbe avuto probabilmente la capacità di aggregare un ampio consenso. La conseguenza di tutto ciò è un federalismo fortemente solidale, in cui la perequazione si effettua quasi esclusivamente rispetto ai fabbisogni di spesa. La perequazione della capacità fiscale che, secondo l'art. 119 Cost. dovrebbe livellare le capacità di spesa degli Enti Territoriali è stata relegata al 10%-20% del bilancio. Si è affermata cioè la tesi che la perequazione della capacità fiscale è funzionale al soddisfacimento dei fabbisogni di spesa in condizioni di efficienza.<sup>(4)</sup> Questo vale sia per le regioni che per gli Enti Locali.

Nelle pagine che seguono si

entrerà nei dettagli dei meccanismi di perequazione, cominciando dalle Regioni. Come si vedrà, la perequazione degli Enti Locali ha strette analogie con quella delle Regioni.

### La perequazione finanziaria per le Regioni

Le spese delle Regioni sono suddivise in tre categorie: a) spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, ovvero ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti a tutti i cittadini; b) spese non riconducibili al vincolo summenzionato; c) spese finanziate con contributi speciali, con i contributi comunitari e con i cofinanziamenti nazionali.

Per il primo tipo di spese la legge delega prevede il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi indicati con l'acronimo LEP) prodotti in condizioni di efficienza e appropriatezza e pertanto valorizzati a costi standard. Si prevede che la perequazione sia di tipo verticale (ma l'affermazione, come si vedrà, va presa con caute-

la). Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento dei LEP saranno determinate in modo tale da consentire alla Regione più "ricca" di coprire esattamente con tali entrate il proprio fabbisogno standard, ovvero il costo di fornitura dei LEP in condizioni di efficienza e appropriatezza. Tutte le altre Regioni godranno di contributi del fondo perequativo di importi pari alle differenze tra i propri fabbisogni standard e le entrate standardizzate, stimate applicando le medesime aliquote che consentono alla Regione più ricca di essere autosufficiente. A ben vedere, si tratta di una perequazione di tipo misto con qualche elemento di orizzontalità, perchè il fondo perequativo della capacità fiscale è finanziato con la compartecipazione all'IVA, anziché con la fiscalità generale. In tal modo sarà possibile conoscere quali sono le regioni finanziatrici del fondo e quali quelle che beneficiano dei contributi e per quali importi: una caratteristica propria dei fondi orizzontali.<sup>(5)</sup>

Per le funzioni cui non sono associati i LEP, la perequazione è orizzontale e opera esclusivamente sulla capacità fiscale. I differenziali

<sup>(1)</sup> Disegno di legge delega di attuazione del federalismo fiscale, AC 3100, presentato il 29 settembre 2007. Il suo iter è stato fermato dalla fine anticipata della legislatura.

<sup>(2)</sup> Proposta delle Regioni e delle Province autonome di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, luglio 2008.

<sup>(3)</sup> In particolare quelle formulate dal Piero Giarda dopo il D.Lgs. n. 56/2000.

<sup>(4)</sup> In tutti i testi di finanza pubblica, per perequazione della capacità fiscale si intende invece la riduzione dei differenziali di entrate per abitante dovuti alla diversità delle basi imponibili locali. Vengono dunque sottratte risorse agli enti ricchi per distribuirle agli enti poveri.

<sup>(5)</sup> La barocca architettura del fondo perequativo regionale è evidentemente il risultato di un faticoso compromesso tra le regioni "ricche" che pretendevano figurasse il loro apporto alla perequazione e le regioni "povere" che vi si opponevano.



di capacità fiscale saranno ridotti nella misura che sarà prevista dai decreti delegati e che possiamo ritenere sarà prossima al 90%, in considerazione del forte accento posto nella discussione politico-parlamentare sui rischi di una eccessiva divaricazione dei livelli dei servizi nelle diverse Regioni. Peraltro la legge delega è esplicita soltanto per quanto riguarda le funzioni oggi finanziate con trasferimenti statali. Si prevede che questi siano soppressi e sostituiti dal gettito dell'addizionale IRPEF, la cui aliquota sarà fissata in modo da garantire al complesso delle regioni l'invarianza delle risorse. La perequazione della capacità fiscale si avrà quindi riguardo ai gettiti dell'addizionale.

La legge n. 42/2009 non dà indicazioni esaurienti riguardo al finanziamento e alla perequazione delle funzioni non interessate dalla lettera m) dell'art. 117 Cost. che non siano state finanziate in passato con contributi statali, né in merito al finanziamento dei livelli di servizio che eccedono i LEP. Riguardo alla prima categoria di spesa una norma generale (art. 8, comma 1, lettera e, stabilisce che le spese non riferibili al vincolo di cui all'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione sono coperte con il gettito dei tributi propri derivati, delle addizionali e dei tributi propri in senso stretto,<sup>(6)</sup> nonché con quote del fondo perequativo; l'art. 9, comma 1, lettera g) stabilisce poi le modalità di riparto del fondo perequativo per dette spese, ma la norma non specifica come

debba essere quantificata la spesa pregressa da finanziare (il punto potrà essere facilmente risolto dai decreti delegati). Per la seconda categoria di spese, si deve invece ritenere che esse saranno finanziate con la flessibilità fiscale e con quelle (limitate) entrate tributarie che sfuggono del tutto alla perequazione. Alcuni tributi minori: imposta sulla benzina, addizionale regionale all'imposta erariale sul gas metano (Arisgam), imposta automobilistica, ecc., se saranno preservati dal riassetto del sistema tributario regionale che potrebbe avere luogo con i decreti delegati, non saranno soggetti ad alcun tipo di perequazione.

Il finanziamento delle Regioni è quindi legato in gran parte al fabbisogno. E' finanziata secondo questo criterio la spesa per assicurare i LEP della sanità, dell'istruzione e dei servizi sociali, ovvero un complesso di funzioni che oggi rappresenta mediamente circa il 90% del bilancio regionale: cifra che cresce ulteriormente qualora si tenga conto anche degli altri servizi per i quali la legge dello Stato prevede livelli essenziali delle prestazioni. Infatti, dalla riforma costituzionale del 2001 il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale è contenuto in vari provvedimenti di legge, attinenti anche a materie diverse da quelle espressamente menzionate nella legge delega. L'elencazione dell'art. 8, comma 3, non è esaustiva. Tale norma stabilisce infatti che le spese per la sanità, l'istruzione e l'assi-

stenza rientrano fra le spese riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, senza escludere che possano essercene altre. Bisognerà attendere una accurata ricognizione della legislazione per delimitare con esattezza il campo di applicazione del finanziamento in base al fabbisogno standard.<sup>(7)</sup>

Anche la spesa regionale per l'istruzione è destinata a crescere in concomitanza con il trasferimento di ulteriori competenze, strutture e personale da parte dell'amministrazione centrale, in attuazione dell'art. 117 Costituzione. Non ci si deve attendere però un trasferimento massiccio di risorse dal centro alla periferia. La soluzione che si va affermando sembra essere quella di non trasferire il personale insegnante, dirigente, tecnico e amministrativo alle Regioni. Esso resterebbe a carico dello Stato, ma dipenderebbe funzionalmente dalle Regioni e dalle istituzioni scolastiche. Le Regioni potrebbero cioè allocare alle singole scuole il personale attribuito dallo Stato al sistema scolastico regionale, sostituendosi nella funzione agli Uffici scolastici regionali (USR), ovvero agli organi decentrati del Ministero della pubblica istruzione.<sup>(8)</sup> Le modalità di finanziamento della spesa per il trasporto pubblico locale sono definite in modo piuttosto ambiguo. Secondo quanto dispone l'art. 8, comma 1, lettera c), la spesa per i trasporti è finanziata in modo sostanzialmente analogo alla spesa

<sup>(6)</sup> Per tributi propri derivati si intendono quei tributi istituiti da leggi statali, il gettito dei quali è devoluto alle regioni (o agli enti locali) con o senza la potestà di definire modificare taluni elementi strutturali degli stessi (aliquote, detrazioni, deduzioni, esenzioni). I tributi propri in senso stretto sono invece quelli autonomamente istituiti dalle regioni con legge regionale.

<sup>(7)</sup> I servizi elencati nella legge delega sono comunque quelli più rilevanti sotto il profilo della spesa.

<sup>(8)</sup> L'ipotesi è diventata una proposta ufficiale delle regioni. Nella seduta del 9 ottobre 2008 la Conferenza delle regioni e province autonome ha approvato una bozza di intesa, coerente con quanto esposto nel testo, da sottoporre alla Conferenza unificata.

per i LEP: il finanziamento deve garantire un *adeguato livello* del trasporto pubblico valutato a costi standard. Nell'art. 9 concernente i criteri di riparto del fondo perequativo, per contro, le spese di parte corrente relative al trasporto pubblico locale sono assimilate alle spese per le funzioni senza LEP, mentre per le spese in conto capitale si garantisce l'integrale copertura del fabbisogno standard. In sostanza si seguirà il criterio della perequazione della capacità fiscale per la spesa corrente e il criterio del fabbisogno per la spesa in conto capitale. Questa apparente disarmonia del testo è in realtà una sostanziale conferma della situazione attuale, che vede le regioni pienamente responsabili per il finanziamento della spesa corrente del trasporto pubblico locale (per la quale non hanno più contributi specifici dal bilancio dello Stato) e generosi interventi statali nel finanziamento degli investimenti. Non si è voluto alterare questo modello di finanziamento che ha dato negli anni recenti buoni risultati sotto il profilo del controllo dei conti delle aziende di trasporto.

Il fondo perequativo interviene a sanare interamente i differenziali fra i fabbisogni valutati a costi standard e le entrate specificamente dedicate alla copertura dei LEP, per cui ai fini della perequazione è assolutamente indifferente quali entrate siano specificamente assegnate alle Regioni per la copertura di dette spese. L'ammontare di risorse che spettano a ciascuna Regione per il

finanziamento dei servizi essenziali vengono a dipendere esclusivamente dai livelli a cui sono fissati i LEP e i costi standard. Le Regioni potranno, se credono, offrire livelli superiori di servizio ricorrendo alla flessibilità fiscale o attingendo da altri tributi non menzionati dalla legge delega fra le fonti di finanziamento dei LEP. E' anche previsto che restino acquisiti dalla Regione i maggiori gettiti dovuti al concorso dell'ente territoriale nella repressione dell'evasione. A tal fine, il gettito standardizzato delle entrate che viene raffrontato con il fabbisogno standard per la fornitura dei LEP è calcolato al netto delle maggiori entrate derivanti dal concorso della Regione alla lotta contro l'evasione.

La perequazione della capacità fiscale riguarda soltanto le spese sostenute per le altre funzioni (le spese sostenute per livelli di offerta dei servizi superiori a quelli essenziali non sono mai menzionate nella legge n. 42/2009). Nel testo di legge non viene specificato in quale misura verranno ridotti i differenziali di capacità fiscale, ma è evidente che una scelta ragionevole (intorno all'80-90%) non comporterebbe conseguenze avverse di rilievo per le regioni meno ricche.<sup>(9)</sup>

Si noti, inoltre, che l'art. 9 dispone che nella perequazione delle spese per le funzioni senza LEP si debba tenere conto della dimensione demografica della Regione, ma solo al di sotto di una certa soglia demografica da determinare con i decreti delegati.<sup>(10)</sup> Questo significa che una piccola quota del fondo pere-

quativo dovrà essere dedicata a questa finalità. Una analoga previsione non esiste per la perequazione delle spese per i LEP, nonostante siano anch'esse pesantemente condizionate (probabilmente ancor più delle altre spese) dai rendimenti di scala nella produzione dei servizi. Questo fa ritenere che i costi standard debbano essere modellati così da tenere conto dei rendimenti di scala.

I risultati finali della perequazione saranno determinati anche dall'applicazione dell'art. 16, concernente gli interventi speciali a favore di singoli enti in attuazione dell'art. 119, quinto comma della Costituzione. La legge delega dà una interpretazione alquanto elastica della norma costituzionale prevedendo non interventi per singoli enti, ma per aree caratterizzate da una difficile realtà socio-economica, deficit di infrastrutture, montanità e insularità, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese, la solidarietà sociale, l'esercizio dei diritti della persona e così via. Ne deriverà un indubbio vantaggio per le Regioni meridionali e insulari.

### **La specificità delle Regioni a statuto speciale**

Le modalità con cui saranno determinati i LEP e i costi standard determineranno i risultati finanziari della riforma per le singole Regioni. Alcune miglioreranno la loro posizione rispetto alla situazione attuale,

<sup>(9)</sup> In uno studio effettuato per i gruppi parlamentari del PD stimano anzi un effetto positivo per il Mezzogiorno G. Arachi - V. Mapelli e A. Zanardi, *Prime simulazioni del sistema di finanziamento di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale*, Short note n. 4, July 2009, Econpubblica.

<sup>(10)</sup> La legge n. 42/2009 dispone che per tali enti la quota del fondo perequativo sia inversamente proporzionale alla dimensione demografica. La ratio di questa norma risiede nei costi unitari più elevati che devono sostenere le regioni più piccole per la fornitura dei medesimi servizi.



altre la peggioreranno. Le Regioni a statuto speciale (RSS) e le Province autonome sono però salvaguardate da possibili effetti negativi della riforma. Una norma (art. 27) le esclude infatti dall'applicazione degli emanandi decreti legislativi, salvo che per gli art. 15, 22 e 27 che riguardano rispettivamente il finanziamento delle città metropolitane, la perequazione infrastrutturale e il coordinamento della finanza delle RSS e delle Province autonome. E' quest'ultimo articolo che interessa maggiormente in questa sede. Vi si afferma che le RSS e le due Province autonome, nel rispetto dei rispettivi statuti, concorrono agli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo le modalità stabilite da norme di attuazione dei rispettivi statuti da definire entro due anni dall'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega. Quindi le RSS e le Province autonome non parteciperanno al processo di perequazione descritto nelle pagine precedenti. Oneri e diritti connessi alla solidarietà interregionale saranno definiti mediante una contrattazione bilaterale tra lo Stato e ogni singola RSS e Provincia autonoma. Le Regioni "ricche" e le Province autonome concorreranno alla perequazione anche accollandosi impegni di spesa attualmente a carico del bilancio dello Stato. Alle RSS con reddito per abitante inferiore alla media nazionale è comunque garantito il finanziamento integrale dei LEP. Ulteriori norme di garanzia per le due Regioni insulari sono contenute nel comma 2 dell'art. 27, dove si stabilisce che le

norme di attuazione da emanare per adeguare gli statuti alla legge n. 42/2009 dovranno 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, dei costi dell'insularità e dei livelli di redditi 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, degli Enti Locali". Le norme di attuazione degli statuti dovrebbero infine individuare forme di fiscalità di sviluppo (art. 27, comma 3, lettera c).

Lo Stato assume in definitiva il ruolo di arbitro nei negoziati bilaterali con le diverse RSS e Province autonome al fine di garantire i risultati summenzionati, ma i maggiori oneri che le Regioni "ricche" e le Province autonome<sup>(11)</sup> si assumeranno saranno comunque frutto di una loro scelta, ancorché condizionata dalla *moral suasion* del Governo centrale.

### **La perequazione finanziaria per gli Enti Locali**

Per i Comuni e le Province la perequazione segue sostanzialmente lo stesso schema già visto per le Regioni a statuto ordinario.

L'art. 11 della legge n. 42/2009 distingue fra: a) spese relative alle funzioni fondamentali ai sensi del-

l'art. 117, comma 2, lettera p); b) spese relative alle altre funzioni; c) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. Garantisce la copertura integrale dei fabbisogni standard per le spese di cui alla lettera a) e la perequazione parziale in base alla capacità contributiva delle risorse destinate alle funzioni non fondamentali.

L'art. 13 stabilisce che la perequazione riguardo alle funzioni fondamentali deve tenere conto di 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 e delle entrate proprie di applicazione generale, nonché (per quanto riguarda la spesa in conto capitale) di indicatori di fabbisogno di infrastrutture in coerenza con la programmazione regionale. Il medesimo articolo, per le funzioni non fondamentali, prevede il ricorso alla perequazione della capacità fiscale, con l'aggiunta di un correttivo per tenere conto delle diseconomie di scala connesse alle piccole dimensioni. La formulazione della norma è del tutto simile a quella già descritta per le Regioni.

In mancanza di una definizione normativa delle funzioni fondamentali, rinviata all'emanazione dei decreti delegati concernenti la modifica del D. Lgs. 267/2000, non si può dire con certezza quanto incida sul bilancio degli enti la spesa per tali funzioni. Tuttavia, una norma transitoria (art. 21) assume che l'incidenza sul bilancio delle spese per le funzioni fondamentali sia pari all'80% e ne fornisce un

<sup>(11)</sup> Le province autonome di Trento e Bolzano sono notoriamente sovradotate di risorse finanziarie. Quindi vanno assimilate alle regioni "ricche".

elenco provvisorio, sia per i Comuni che per le Province.<sup>(12)</sup> Le richieste dell'ANCI, d'altro canto, ponevano quasi tutte le funzioni delle amministrazioni comunali tra quelle fondamentali. Dunque, come per le Regioni, una parte preponderante della spesa sarà finanziata esclusivamente in base al fabbisogno.

L'art. 13 della legge delega definisce in modo analitico le modalità di ripartizione dei fondi perequativi e la determinazione del loro ammontare iniziale. E' previsto che siano istituiti due fondi nei bilanci delle regioni - uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle province - alimentati da un fondo perequativo statale. L'entità di questi fondi è pari alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi e il gettito aggiuntivo proveniente dai nuovi tributi previsti dall'art. 12.

La ripartizione dei fondi avviene in base: a) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il gettito standardizzato dei tributi e delle entrate proprie di applicazione generale; b) 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 per le infrastrutture degli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti. Dunque bisognerà probabilmente prevedere una articolazione del fondo in una

parte corrente e in una in conto capitale.

L'art. 13 precisa anche le modalità per la stima della spesa corrente standardizzata, che deve avvenire con tecniche statistiche sulla base dei dati storici, corretti per tenere conto dei servizi esternalizzati e di quelli svolti in forma associata, deve tenere conto della dimensione demografica, delle caratteristiche territoriali (con particolare riferimento alla montanità) e delle caratteristiche demografiche, sociali e produttive.

Il procedimento indicato è in linea con quelli normalmente utilizzati nelle stime effettuate, in Italia e all'estero, dei fabbisogni di spesa degli Enti Locali.<sup>(13)</sup> Nel caso specifico si presentano alcune difficoltà in più da superare, rispetto a quelle (comunque notevoli) già riscontrate in stime di questo tipo. La stima deve riguardare i fabbisogni di spesa per le sole funzioni fondamentali; diventa quindi necessario disporre di dati *attendibili* sulla spesa pregressa degli enti locali per le *singole funzioni*. Inoltre la stima dei fabbisogni di infrastrutture si presenta alquanto problematica, soprattutto per il riferimento alla programmazione regionale e alla addizionalità dei fondi comunitari. Sembra chiaro che in questo caso non si possa fare riferimento (o non si possa fare riferimento esclusivo) a indicatori oggettivi di fabbisogno e che ci si debba affidare almeno in parte alle valutazioni fatte dalle regioni nell'ambito della program-

mazione degli investimenti.

Ulteriori problematiche deriveranno dalla approvazione (se e quando ci sarà) del disegno di legge noto come "Codice delle autonomie". Mentre rappresenta un enorme passo avanti verso una maggiore efficienza delle amministrazioni locali, comporterà grosse complicazioni per la stima della spesa standard o fabbisogno standardizzato di spesa. La legge n. 42/2009 disegna infatti una procedura statistica basata sulla spesa pregressa, che presuppone una (almeno relativa) costanza dell'assetto delle amministrazioni locali. Invece, il DDL "Codice delle autonomie" sopprime le Province più piccole, rende obbligatoria la gestione associata dei servizi per i piccoli Comuni, disciplina la Città Metropolitana, sopprime una serie di Enti intermedi trasferendo le funzioni agli Enti Territoriali: in altri termini, rivoluziona il mondo delle Autonomie. L'applicazione dell'art. 13 della legge n. 42/2009 richiederà quindi la costruzione di bilanci virtuali dei nuovi Enti Locali per gli anni passati, attraverso scorpori e aggregazioni di spese dai bilanci degli enti oggi esistenti. Si tratta di una operazione delicata, lunga e complessa - che inevitabilmente sarà molto controversa - e che in ogni caso non porterà a stimare correttamente i fabbisogni dei nuovi Enti Locali, perché non tiene conto delle economie di scala che si conseguiranno attraverso le gestioni associate e la costituzione delle Città Metropolitane. Insomma, la

(12) E' stato giustamente osservato che il vincolo dell'80% potrebbe non risultare sempre coerente con l'elenco delle funzioni.

(13) Si vedano, per esempio, Buratti C., *I fabbisogni di spesa degli enti locali. Le stime effettuate dal Ministero dell'Interno in applicazione della legge n. 133/1999*, Economia pubblica, n. 6, 2001; Galmarini U. - Rizzo L., *Determinazione dei fabbisogni attraverso i costi standard*, in ISAE et al., *La finanza locale in Italia, Rapporto 2008*, Angeli, Milano 2008. La convergenza su metodi statistici che utilizzano dati di spesa pregressa e indicatori oggettivi di fabbisogno si spiega con la molteplicità e eterogeneità dei servizi offerti dagli enti locali, che renderebbero estremamente oneroso l'approccio alternativo proposto per le regioni.





strada del federalismo fiscale non sarà facile né per le Regioni né per gli Enti Locali.

Si noti che la legge n. 42/2009 attribuisce un ruolo alle Regioni nell'ambito del processo di perequazione della finanza locale (art. 13, comma 1, lettere g-h). Le Regioni possono, sulla base di criteri stabiliti in sede di Conferenza unificata e previa intesa con gli Enti Locali del territorio, stimare in modo più accurato la spesa standard (o fabbisogno di spesa), le entrate standardizzate e i fabbisogni di infrastrutture, e sulla base di questi dati distribuire diversamente fra i Comuni e le Province le quote del fondo perequativo ricevute dallo Stato (e affluite sui due fondi perequativi regionali menzionati sopra). Si presume correttamente che la Regione abbia una conoscenza più approfondita del territorio e della finanza locale e che possa pertanto ottenere stime migliori rispetto all'amministrazione centrale. Sono previste forme di garanzia molto forti per gli Enti Locali, con i quali è necessaria l'intesa. L'attribuzione dei fondi perequativi dalla Regione agli Enti Locali dovrà inoltre avvenire entro i 20 giorni successivi al trasferimento delle risorse dallo Stato alla Regione: un termine molto breve, che si applica anche, ovviamente, nel caso in cui la Regione scelga di non modificare in tutto o in parte le stime delle variabili che rientrano nella formula di riparto del fondo perequativo. Nel caso in cui tale termine non sia rispettato, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi

dell'art. 120 Cost.

I rapporti tra Regioni a statuto ordinario e Enti Locali del territorio subiranno modifiche piuttosto profonde non solo per l'applicazione della legge delega. La recente legislazione ha attribuito alle Regioni il potere di modificare vincoli e obiettivi del patto di stabilità interno per i singoli Enti Locali, garantendo in ogni caso il raggiungimento degli obiettivi assegnati al complesso degli enti della Regione. Il PDL C2555, attualmente all'esame della V Commissione della Camera, fa un ulteriore passo avanti consentendo alle Regioni di riallocare i limiti di indebitamento per gli investimenti fra gli Enti Locali del proprio territorio.

Si sta quindi realizzando una lenta ma continua modifica dei rapporti triangolari fra Stato, Regioni ed Enti Locali, che rappresentano una anomalia del federalismo italiano: tutti gli altri paesi federali (di diritto o di fatto) hanno relazioni finanziarie intergovernative di tipo verticale o gerarchico e l'ente intermedio ha competenza esclusiva per la finanza locale.<sup>(14)</sup> Le recenti innovazioni legislative, in parte ancora *in itinere*, tendono ad avvicinare l'Italia al modello prevalente nel mondo, mantenendo tuttavia la specificità italiana.

Ovviamente quanto su esposto non si applica alle RSS e Province autonome competenti in materia di finanza locale, dove continuerà a valere la specifica disciplina dettata dagli enti medesimi.

### Requisiti informativi, monitoraggio e sanzioni

L'applicazione della legge n. 42/2009 richiede in grande quantità informazioni contabili e extracontabili, che devono essere precise ed attendibili. Richiede inoltre l'armonizzazione delle regole di contabilità e dei prospetti di bilancio di Regioni e Enti Locali, che è il presupposto per ottenere informazioni corrette, complete, confrontabili e aggregabili.

Un gruppo di lavoro interistituzionale<sup>(15)</sup> costituitosi per l'attuazione della legge sul federalismo fiscale ha prodotto una bozza di Intesa da sottoporre alla Conferenza unificata. In tale bozza le Regioni e le Province autonome si impegnano a riclassificare le voci dei consuntivi 2006-2010 secondo la classificazione SIOPE e quella funzionale prevista dalla nota del Ministero del tesoro n. 32097 del 28 ottobre 1983 (classificazione funzionale di II grado - settori di intervento); dal 2011 le Regioni provvederanno ad adeguare i propri bilanci e i propri consuntivi alla classificazione funzionale COFOG, già utilizzata dallo Stato. Dovrebbe quindi terminare la "babele" dei bilanci e delle contabilità regionali, che differiscono in quanto a schemi di classificazione e perfino rispetto alla definizione di impegno; con il risultato di rendere poco significativi i confronti fra enti<sup>(16)</sup> e il consolidamento dei dati. Per gli Enti Locali il gruppo di lavoro ha proposto una revisione dei certificati di conto consuntivo, al fine di

<sup>(14)</sup> Peraltro alcune regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia) e le due province autonome di Trento e Bolzano hanno competenza per la finanza locale e provvedono alla perequazione finanziaria all'interno del proprio territorio.

<sup>(15)</sup> Del gruppo di lavoro fanno parte rappresentanti del Ministero dell'economia e di altri ministeri, dell'Istat, della Banca d'Italia, della Corte dei conti, delle regioni, degli enti locali e di altri enti e istituti di ricerca.

<sup>(16)</sup> A federalismo attuato, assumerà grande importanza il *benchmarking* dei costi e delle prestazioni, che può realizzarsi solo quando esiste omogeneità nei principi contabili e negli schemi di bilancio.

introdurvi la ripartizione funzionale delle spese per le "funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo" (una voce di spesa che spesso assume dimensioni anomale rispetto al bilancio, lasciando intendere che vi siano inclusi oneri per specifiche funzioni di difficile imputazione) e una rappresentazione più esauriente del fenomeno delle "esternalizzazioni" dei servizi. Tali modifiche e integrazioni sono state già apportate, con apprezzabile sollecitudine, dal Ministero dell'interno ai certificati relativi all'esercizio 2008. Le informazioni fornite dai nuovi certificati consentiranno di stimare in modo corretto i fabbisogni di spesa dei singoli Enti Locali che, come si è visto, stanno alla base del processo di perequazione e lo condizionano pesantemente.<sup>(17)</sup>

La legge n. 42/2009 prevede, per le Regioni, un processo di convergenza in cinque anni dei livelli delle prestazioni verso i LEP e dei costi verso i costi standard. Per gli Enti Locali la convergenza in cinque anni riguarda la spesa, che deve progressivamente distaccarsi dalla spesa storica per avvicinarsi a quella standard (o fabbisogno standard). Gli obiettivi sono corretti e condivisibili, ma il processo è piuttosto macchinoso. Si riporta, a questo proposito, il testo dell'art. 18 della legge delega: "Nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi del DPEF, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza Unificata, propone

norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali (...). Nel caso in cui il monitoraggio effettuato in sede di Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento denominato "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello".

Dunque ci dovrà essere, per Regioni, Province e Comuni, un accurato e costante monitoraggio dei costi, della spesa e dei livelli di servizio, da confrontare con i rispettivi valori obiettivo. Il monitoraggio anche dei livelli di servizio - alias delle prestazioni offerte - è indispensabile se si vuole verificare e incentivare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Infatti, le amministrazioni locali potrebbero reagire ai tagli di bilancio conse-

guenti alle nuove modalità di finanziamento riducendo le prestazioni ai cittadini: una soluzione più semplice e più immediata rispetto alla riorganizzazione della produzione dei servizi pubblici e alla eliminazione degli sprechi e delle inefficienze, ma che contraddirebbe apertamente le finalità della legge delega.

La legge n. 42/2009 stabilisce che in caso di rilevanti scostamenti rispetto agli obiettivi - ma solo riguardo ai costi - è attivata una procedura che ricorda quella applicata alle regioni nel caso di inadempienza rispetto agli obiettivi del Patto per la Salute, salvo le sanzioni che qui non sono menzionate. Le modalità di redazione del piano e i soggetti coinvolti nella sua stesura, l'eventuale ricorso a strumenti coercitivi (quali la nomina di un commissario *ad acta*) e altri aspetti importanti non sono però chiariti dalla delega. L'istituto del "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza" resta perciò, al momento, piuttosto oscuro.

La legge delega prevede sanzioni molto severe<sup>(18)</sup> nel caso di risultati di bilancio in contrasto con gli obiettivi di finanza pubblica. Non sono però previste sanzioni per lo scostamento dei costi effettivi dai costi standard o dei livelli di servizio dalla spesa standard prevista e finanziata per le funzioni fondamentali. Ne discende che fintanto che l'inefficienza delle amministrazioni non comporta violazione degli obiettivi del patto di stabilità interno e degli altri vincoli di finanza pubblica, non

(17) Il Progetto di legge AC 2555 recante "Legge di contabilità e finanza pubblica" contiene ulteriori norme per l'armonizzazione della contabilità delle regioni e degli enti locali con quella dello Stato. Scopo della legge quadro è garantire il governo della finanza pubblica in un contesto di finanza federale. Il PDL è stato approvato dal Senato in prima lettura ed è attualmente all'esame della V Commissione della Camera.

(18) Cfr. art. 17, comma 1, lettera e).



c'è sanzione. Resta però, sullo sfondo, l'art. 120 Cost. che prevede l'esercizio del potere di sostituzione da parte dello Stato qualora non siano garantiti i livelli essenziali delle prestazioni. Il fatto che le risorse per i LEP siano garantite alle regioni ma che l'offerta dei servizi dipenda dagli Enti Locali è una complicazione, che renderà l'esercizio del potere di sostituzione, in questo caso, meno facile e meno frequente. Tuttavia resta una possibilità.

\*\*\*\*\*

In conclusione, la legge delega tenta nuovamente di razionalizzare le risorse attribuite alle Regioni e agli Enti Locali dopo una serie di tentativi falliti: sia il D.Lgs. n. 56/2000 riguardante il finanziamento delle Regioni che i D.Lgs 504/1992 e 244/1997 concernenti la perequazione finanziaria dei Comuni e delle Province hanno avuto infatti applicazione solo per pochi anni o non hanno avuto affatto applicazione<sup>(19)</sup>, sommersi dalle proteste degli Enti Territoriali che avevano subito robusti tagli delle risorse. Si vedrà se la legge n. 42/2009, nata con molte ambizioni, avrà maggiore fortuna.

---

<sup>(19)</sup> Il D. Lgs. 244/1997 non ha avuto applicazione. Una successiva delega per il riordino dei trasferimenti erariali agli enti locali contenuta nell'art 10, lettera f) della legge n. 133/1999 non è stata esercitata dal Governo.

## LA COOPERAZIONE INTERCOMUNALE QUALE MODELLO DI GESTIONE MANAGERIALE DEI SERVIZI LOCALI

Andrea Boi

### PRINCIPI GENERALI

La riforma del titolo V della Costituzione, realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha inteso valorizzare il ruolo amministrativo dei Comuni: il nuovo art. 118, infatti, ha introdotto il principio della cosiddetta sussidiarietà verticale, in virtù del quale le funzioni amministrative sono svolte, di norma, dai Comuni, salvo che, per esigenze di carattere unitario, siano attribuite ai livelli di governo superiori. Tale principio, unito alla progressiva attuazione del federalismo fiscale, comporta una maggiore analisi delle concrete forme di cooperazione attraverso le quali gli Enti Locali stessi possono attuare e implementare la citata riforma. In realtà, l'interesse per le forme associative degli Enti Locali, sia da parte del legislatore sia dei pubblici amministratori, è relativamente recente ed è coevo alle riforme che, a livello legislativo - prima - e costituzionale - poi - hanno notevolmente aumentato le competenze amministrative degli enti locali minori, in particolar modo quelle del Comune.

L'avvio del federalismo<sup>(1)</sup> ha enfatizzato le problematiche con le quali la maggioranza dei comuni italiani si è dovuta confrontare in questi ultimi anni, rappresentate, soprattutto, dall'influenza che l'ampliamento delle competenze locali

ha dispiegato sull'organizzazione amministrativa degli enti stessi e dalla loro eccessiva polverizzazione. È noto, infatti, che la realtà comunale è caratterizzata dalla presenza di più di 8000 Comuni, dei quali soltanto 136 hanno una popolazione superiore ai 50.000 abitanti: una dimensione (assieme, geografica e demografica) non solo idonea per la realizzazione di politiche pubbliche efficaci, ma che permette anche, nel contempo, l'economicità dell'azione amministrativa. Occorre, inoltre, considerare che spesso gli stessi confini delle circoscrizioni comunali sono ritagliati artificialmente e in una maniera tale da non permettere una erogazione dei servizi che sia tecnicamente efficiente ed economicamente vantaggiosa rispetto alla complessità degli enti confinanti e all'intero bacino di utenza.

Gli Enti Locali si stanno confrontando con le necessità derivanti dalle maggiori funzioni loro attribuite e con le difficoltà derivanti dalle ristrettezze della finanza pubblica, entrambi fattori che mettono alla prova la loro capacità tecnica e amministrativa, di rispondere alle aspettative dell'opinione pubblica e della cittadinanza. Il rischio concreto che incombe sulle amministrazioni di livello locale è, dunque, rappresentato dalla possibilità che il tanto invocato principio di sussidiarietà

(introdotto dalle citate riforme) possa, in realtà, risultare vanificato dalla oggettiva impossibilità tecnologica, da parte di molte realtà comunali, ad assolvere ai nuovi e maggiori compiti. Tutto ciò impone la necessità di percorrere la strada della cooperazione intercomunale che rappresenta una delle maggiori opportunità offerte agli Enti Territoriali minori per colmare il *deficit* di elevate competenze tecniche e di capacità amministrativa; *deficit* legato soprattutto all'inadeguatezza delle circoscrizioni territoriali (e spesso con un bacino di utenza insufficiente per garantire adeguate percentuali di copertura dei costi ovvero per poter applicare tariffe socialmente sostenibili) e alla scarsità di risorse economiche.

### ITER E SOGGETTI

I programmi di cooperazione dovranno esplicitare i loro elementi essenziali, le diverse fasi procedurali ed i differenti tavoli di lavoro. Tale sistema dovrà costituire l'ossatura di qualsiasi accordo associativo.

I principali **elementi fondamentali e propedeutici** alla gestione associata di qualsiasi servizio, sono:

1. L'individuazione dell'ambito sovracomunale ottimale per assolvere in maniera adeguata, alle fun-

<sup>(1)</sup> Il federalismo fiscale introduce un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti. Viceversa, nei confronti degli enti meno virtuosi è previsto un sistema sanzionatorio che consiste nel divieto di fare assunzioni e di procedere a spese per attività discrezionali.



zioni amministrative attribuite al livello locale di governo e al fine di consentire una erogazione del servizio stesso in condizioni di efficienza e di economicità;

2. La predisposizione di uno studio di fattibilità per verificare la concreta realizzabilità, dal punto di vista amministrativo, della gestione associata, mettendo in evidenza, per il tipo di funzioni e servizi che si intendono associare, i costi e benefici attesi e prestando una particolare attenzione alle caratteristiche demografiche e dimensionali degli enti interessati;

3. La sottoscrizione di un saldo accordo politico che preveda, tra l'altro, la destinazione delle migliori risorse umane, l'eliminazione di eventuali doppie strutture e l'individuazione della *leadership* politica e tecnica dei diversi progetti sovracomunali.

Il processo di associazione dovrà svilupparsi attraverso:

- **una fase propedeutica:** nella quale si ha la definizione vera e propria di quali interventi e servizi si intende far passare al livello della gestione dell'Ambito territoriale e nella quale si tratta di rispondere ad alcune domande quali, ad esempio:
  - perché vogliamo la gestione associata di un determinato servizio?

- quali sono i fattori da presidiare nel rapporto tra la programmazione e la gestione?

- **una fase costitutiva:** che prevede la predisposizione di un vero e proprio studio di fattibilità in ordine alla nuova forma di gestione associata di interventi e servizi e che dovrà contemplare la definizione dello statuto, convenzione e atti fondamentali del nuovo soggetto, il piano finanziario, patrimoniale ed economico ed il nuovo assetto organizzativo e gestionale;

- **una fase attuativa:** nella quale si procede all'approvazione finale

da parte dei soggetti che aderiranno alla nuova forma di gestione e si formalizzeranno i passaggi ai diversi organi competenti, Giunta, Consiglio Comunale, etc.

Infine dovranno essere chiaramente distinti, ciascuno con differenti ruoli e finalità, i tavoli di lavoro che dovranno essere strutturati su almeno tre livelli. Il **tavolo politico** costituito prioritariamente dai Sindaci e/o Assessori delegati dei Comuni dell'Ambito e dai rappresentanti di quelle istituzioni e soggetti locali, che mettono in rete responsabilità e risorse, per il raggiungimento di uno o più obiettivi nelle aree proprie della programmazione. Il **tavolo tecnico** costituito prioritariamente dai Dirigenti/Responsabili dei Servizi Sociali dei Comuni dell'Ambito e dai rappresentanti tecnici di quelle istituzioni e soggetti locali, che mettono in rete responsabilità e risorse, per il raggiungimento di uno o più obiettivi nelle aree proprie della programmazione. Il **tavolo tematico** costituito dai rappresentanti e dipendenti delle diverse comunità chiamati ad esprimersi sulle singole materie da trasferire.

## ALCUNI MODELLI ASSOCIATIVI

I principali modelli associativi hanno previsto la condivisione di quei servizi basati su forti specializzazioni delle risorse umane (che spesso obbligano gli enti a ricorrere a professionalità esterne) o di forte impatto sul territorio e pertanto fortemente condizionati dal correlato bacino di utenza.

Sul fronte dei **servizi strumentali di supporto**, che richiedono elevate specializzazioni non sopportabili dai singoli enti, quali la "Formazione e la Valutazione del Personale", "l'Assistenza Informatica", "l'Ufficio Bandi" e i "Servizi di e-government",

legati all'amministrazione digitale si assiste ormai ad un pieno trasferimento in capo all'Unione (o comunque gestiti in forma associata) poiché c'è un riscontro immediato dei benefici ed un basso impatto organizzativo.

I **servizi diretti sul territorio** caratterizzati da aspetti gestionali complessi (polizia locale) o importanti investimenti che generano elevati costi fissi (quali la raccolta differenziata) hanno, a maggior ragione, la necessità di un bacino di utenza ben più ampio della circoscrizione territoriale comunale che consenta l'attuazione di economie di scala (con enormi vantaggi economici verso l'utenza) ovvero l'attivazione di nuclei specializzati per il presidio del territorio.

Il trasferimento di tali servizi, di forte impatto sul territorio ma anche sulle singole organizzazioni comunali (e singole aspettative delle risorse umane coinvolte) richiede un chiaro accordo politico ed un completo piano di fattibilità. Il principio di convenienza che deve accompagnare la scelta di gestione associata può essere rivolto sia verso la razionalizzazione del costo di erogazione/produzione dei servizi che verso il miglioramento del loro standard qualitativo. Entrambi gli aspetti comporteranno un indiscusso vantaggio all'intera collettività ovvero ai singoli utenti.

## LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42

## (DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE, IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE)

**Capo I**  
**CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO**  
**FINANZIARIO**

**Articolo 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 garantendo 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'utiliz-

zazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui *all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione*<sup>[1]</sup> perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27.

**Articolo 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'at-

[1] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 119

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 5)*

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.



tuazione dell'*articolo 119 della Costituzione*<sup>[2]</sup>, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario 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 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;
- b) 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;
- c) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei principi san-

citi dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla *legge 27 luglio 2000, n. 212*<sup>[3]</sup>;

d) coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale;

e) attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'*articolo 118 della Costituzione*<sup>[4]</sup>; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;

f) determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'*articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione*<sup>[5]</sup>;

[2] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 119 - *Vedi la nota [1]*

[3] **Legge 27 luglio 2000, n. 212**

**(Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente)**

[4] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 118

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 4)*

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

[5] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 117 - comma 2 - lett. m) e p)

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*

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 .

g) adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;

h) individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata di cui all'*articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*<sup>[6]</sup>, di seguito denominata "Conferenza unificata", coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita; al fine di dare attuazione

agli articoli 9 e 13, individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine; individuazione dei principi fondamentali per la redazione, entro un determinato termine, dei bilanci consolidati delle regioni e degli enti locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati, con previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), a carico dell'ente in caso di mancato rispetto di tale termine;

i) previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata;

l) salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio

**Segue nota <sup>[5]</sup> - Costituzione della Repubblica Italiana - Articolo 117 - comma 2 - lett. e), p)**

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) - l) *Omissis* .....

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) - o) *Omissis* .....

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

**[6] D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281**

**(Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali)**

Articolo 8

(Conferenza Stato-città ed autonomie locali e Conferenza unificata)

1. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni.

2. *(Comma modificato da D.L. 18 maggio 2006, n. 181, art. 1, comma 21)* La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali nella materia di rispettiva competenza; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI, il presidente dell'Unione province d'Italia - UPI ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani - UNCEM. Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate dall'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

3. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è convocata almeno ogni tre mesi, e comunque in tutti i casi il presidente ne ravvisi la necessità o qualora ne faccia richiesta il presidente dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCEM.

4. La Conferenza unificata di cui al comma 1 è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno.





della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche;

m) 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*<sup>[7]</sup>, e delle funzioni fondamentali di cui all'*articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*<sup>[8]</sup>;

2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;

n) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

o) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale;

p) 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;

q) 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 con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1);

r) previsione che la legge regionale possa, nel rispetto della normativa comunitaria e nei limiti stabiliti dalla legge statale, valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto, utilizzati dai cittadini residenti e dalle imprese con sede legale e operativa nelle regioni interessate dalle concessioni di coltivazione di cui all'*articolo 19 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, e successive modificazioni*<sup>[9]</sup>;

#### [7] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 117 - comma 2 - lett. m)

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*

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 .

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) - l) *Omissis...*

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

#### [8] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 117 - comma 2 - lett. p)

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*

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 .

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) - o) *Omissis...*

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

#### [9] **D.Lgs. 25 novembre 1996, n. 625**

**(Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi)**

Articolo 19

*(Armonizzazione della disciplina sulle aliquote di prodotto della coltivazione)*

1. Per le produzioni ottenute a decorrere dal 1° gennaio 1997, il titolare di ciascuna concessione di coltivazione è tenuto a corrispondere annualmente allo Stato il valore di un'aliquota del prodotto della coltivazione pari al 7% della quantità di idrocarburi liquidi e gassosi estratti in terraferma, e al 7% della quantità di idrocarburi gassosi e al 4% della quantità di idrocarburi liquidi estratti in mare.

s) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

t) 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 7, comma

1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, 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 5; se i predetti interventi sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative dei livelli di gover-

**Segue nota [9] - D.Lgs. 25 novembre 1996, n. 625, art. 19**

2. L'aliquota non è dovuta per le produzioni disperse, bruciate, impiegate nelle operazioni di cantiere o nelle operazioni di campo oppure reimmesse in giacimento. Nessuna aliquota è dovuta per le produzioni ottenute durante prove di produzione effettuate in regime di permesso di ricerca.

3. Per ciascuna concessione sono esenti dal pagamento dell'aliquota, al netto delle produzioni di cui al comma 2, i primi 20 milioni di Smc di gas e 20000 tonnellate di olio prodotti annualmente in terraferma, e i primi 50 milioni di Smc di gas e 50000 tonnellate di olio prodotti annualmente in mare.

4. Per ciascuna concessione di coltivazione il rappresentante unico comunica mensilmente all'UNMIG e alla Sezione competente i quantitativi degli idrocarburi prodotti e di quelli avviati al consumo per ciascuno dei titolari. Il rappresentante unico è responsabile della corretta misurazione delle quantità prodotte e avviate al consumo, ferma restando la facoltà dell'UNMIG e delle sue Sezioni di disporre accertamenti sulle produzioni effettuate. Entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferiscono le aliquote il rappresentante unico comunica all'UNMIG ed alle Sezioni competenti i quantitativi di idrocarburi prodotti e avviati al consumo nell'anno precedente per ciascuna concessione e ciascun contitolare. Le comunicazioni di cui al presente comma sono sottoscritte dal legale rappresentante o un suo delegato, che attesta esplicitamente la esattezza dei dati in esse contenuti.

5. I valori unitari dell'aliquota per ogni concessione di coltivazione sono determinati, per ciascun titolare in essa presente, come media ponderale dei prezzi di vendita da esso fatturati nell'anno di riferimento.

5-bis. *(Comma aggiunto da L. 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 93)* Per le produzioni ottenute a decorrere dal 1° gennaio 2002 i valori unitari dell'aliquota di coltivazione sono determinati:

a) per l'olio, per ciascuna concessione e per ciascun titolare in essa presente, come media ponderale dei prezzi di vendita da esso fatturati nell'anno di riferimento. Nel caso di utilizzo diretto dell'olio da parte del concessionario, il valore dell'aliquota è determinato dallo stesso concessionario sulla base dei prezzi sul mercato internazionale di greggi di riferimento con caratteristiche simili, tenuto conto del differenziale delle rese di produzione;

b) per il gas, per tutte le concessioni e per tutti i titolari, in base alla media aritmetica relativa all'anno di riferimento dell'indice QE, quota energetica del costo della materia prima gas, espresso in euro per MJ, determinato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi della Del.Aut.en.el. e gas 22 aprile 1999, n. 52/99, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30 aprile 1999, e successive modificazioni, assumendo fissa l'equivalenza 1 Smc = 38,52 MJ. A decorrere dal 1° gennaio 2003, l'aggiornamento di tale indice, ai soli fini del presente articolo, è effettuato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas sulla base dei parametri di cui alla stessa deliberazione.

6. Il valore unitario dell'aliquota di cui al comma 5 è ridotto per l'anno 1997 di 30 lire per Smc per le produzioni di gas in terraferma e di 20 lire per Smc per le produzioni di gas in mare, e di 30000 lire per tonnellata per le produzioni di olio in terraferma e di 60000 lire per tonnellata per le produzioni di olio in mare, per tenere conto di qualunque onere, compresi gli oneri relativi al trattamento e trasporto. In terraferma, nel caso di vettoriamento il valore unitario è ulteriormente ridotto dei costi fatturati di vettoriamento fino al punto di riconsegna, mentre nel caso di trasporto mediante sistema di proprietà del concessionario la riduzione è pari a 1 lira per ogni 5 km di condotta, a partire dalla centrale di raccolta e trattamento, con esclusione dei primi 30 km e con un massimo di 30 lire per Smc di gas o per chilogrammo di olio. Per produzioni di idrocarburi con caratteristiche di marginalità economica causata da speciali trattamenti necessari per portare tali produzioni a specifiche di commerciabilità, ai concessionari può essere riconosciuta dal Ministero, su documentata istanza, sentita la Commissione di cui al comma 7, una ulteriore detrazione, in ogni caso non superiore ai costi aggiuntivi sostenuti; tale detrazione può essere altresì riconosciuta per i costi sostenuti per il flussaggio di olii pesanti.

6-bis. *(Comma aggiunto da L. 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 94)* Per le produzioni di gas ottenute a decorrere dal



no i cui tributi sono oggetto degli interventi medesimi, la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni;

u) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accredito diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo; previsione che i tributi erariali compartecipati abbiano integrale evidenza contabile nel bilancio dello Stato;

v) 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, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;

z) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri

### Segue nota <sup>[9]</sup> - D.Lgs. 25 novembre 1996, n. 625, art. 19

1° gennaio 2002, al fine di tenere conto di qualunque onere, compresi gli oneri relativi alla coltivazione, al trattamento e al trasporto, in luogo delle riduzioni di cui al comma 6, l'ammontare della produzione annuale di gas esentata dal pagamento dell'aliquota per ciascuna concessione di coltivazione, di cui al comma 3, è stabilita in 25 milioni di Smc di gas per le produzioni in terraferma e in 80 milioni di Smc di gas per le produzioni in mare.

7. (Comma modificato da D.P.R. 14 maggio 2007, n. 78, art. 1) Le riduzioni di cui al comma 6 per gli anni successivi sono determinate, tenendo conto delle variazioni annuali dei prezzi della produzione di prodotti industriali e del costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria, con decreto del Ministero di concerto col Ministero delle finanze, da emanare entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferiscono le aliquote.

8. Ciascun titolare, in tempo utile al fine dell'effettuazione dei versamenti di cui al comma 9, per tutte le concessioni di coltivazione di cui è stato titolare unico, rappresentante unico o contitolare nell'anno precedente, effettua il calcolo del valore delle aliquote dovute, sulla base delle quote di produzione spettanti, del valore calcolato in base al comma 5 e tenendo conto delle riduzioni di cui al comma 6 e delle variazioni di cui al comma 7. Egli redige altresì un prospetto complessivo del valore delle aliquote dovute e delle relative ripartizioni tra Stato, regioni e comuni, in base al disposto degli articoli 20 e 22.

9. Ciascun titolare, sulla base dei risultati del prospetto, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferiscono le aliquote, effettua i relativi versamenti da esso dovuti allo Stato, alle regioni a statuto ordinario e ai comuni interessati.

10. I versamenti dovuti allo Stato sono effettuati, in forma cumulativa per tutte le concessioni delle quali è titolare, presso la Tesoreria centrale dello Stato. Analogo versamento è effettuato in forma cumulata, per le quote spettanti ad ogni regione a statuto ordinario, presso l'ufficio finanziario regionale e sul capitolo di entrata che ogni regione è tenuta, entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, ad individuare e comunicare all'UNMIG, per la pubblicazione nel BUIG. I versamenti dovuti ai comuni affluiscono direttamente ai bilanci dei comuni interessati.

11. Ciascun titolare, entro il 15 luglio di ogni anno, trasmette al Ministero delle finanze, all'UNMIG e alle sue Sezioni copia del prospetto di cui al comma 8, corredato di copia delle ricevute dei versamenti effettuati. L'UNMIG comunica alle regioni interessate il valore complessivo delle quote ad esse spettanti.

12. Resta ferma la facoltà del Ministero delle finanze e dell'UNMIG, sulla base del prospetto presentato, di disporre accertamenti tramite i propri uffici periferici, sentita la Commissione di cui al comma 7, sull'esattezza dei dati trasmessi.

13. Ove per una concessione di coltivazione risultino produzioni spettanti o valorizzazioni maggiori rispetto a quelle dichiarate, il titolare, oltre al versamento di quanto maggiormente dovuto e ferme restando le sanzioni previste dalle norme vigenti, è soggetto ad una sanzione amministrativa pari al 40% della differenza in valore risultante, comunque non inferiore a lire trentamili e non superiore a lire centoottantamili.

14. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le spese per gli accertamenti in materia di aliquote dovute allo Stato effettuati dall'UNMIG e dalle sue Sezioni, per il funzionamento della Commissione di cui al comma 7, nonché per l'acquisto e la manutenzione di strumenti informatici per l'elaborazione e la gestione informatica dei dati relativi al calcolo delle aliquote e dei relativi versamenti e ripartizioni, valutate in lire 350 milioni annui a decorrere dal 1997, graveranno su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; a tal fine, con decreto del Ministero del tesoro, quota parte delle entrate derivanti dal presente articolo e fino a concorrenza dell'importo sopra indicato di lire 350 milioni, è riassegnata al predetto stato di previsione.

15. Il Ministero trasmette annualmente alle regioni a statuto ordinario interessate una relazione previsionale sull'entità delle entrate di loro spettanza, per il triennio successivo, previste dagli articoli 20 e 22.

economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'*articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*<sup>[10]</sup> o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'*articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*<sup>[11]</sup>; previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'*articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*<sup>[10]</sup>, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'*articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*<sup>[11]</sup>, o qualora gli scostamenti dal

patto di convergenza di cui all'articolo 18 della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), che sono commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all'*articolo 120, secondo comma, della Costituzione*<sup>[12]</sup>, secondo quanto disposto dall'*articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131*<sup>[13]</sup>, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria;

**[10] Costituzione della Repubblica italiana.**

Articolo 117 - comma 2 - lettera m)

(Articolo sostituito da *L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*

Vedi la nota [7]

**[11] Costituzione della Repubblica italiana.**

Articolo 117 - comma 2 - lettera p)

(Articolo sostituito da *L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*

Vedi la nota [8]

**[12] Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 120 - comma 2

(Articolo sostituito da *L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 6)*

Comma 1 - *Omissis...*

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

**[13] Legge 5 giugno 2003, n. 131**

**(Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3)**

Articolo 8

(Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo)

1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato.

3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale colla-



aa) previsione che le sanzioni di cui alla lettera z) a carico degli enti inadempienti si applichino anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera h), o nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

bb) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;

cc) 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;

dd) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b);

ee) riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui *all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione*<sup>[14]</sup>;

#### Segue nota [13] - Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8

borazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

#### [14] Costituzione della Repubblica italiana

Articolo 119

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 5)*

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 gene-

ff) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

gg) individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli *articoli 29<sup>[15]</sup>, 30<sup>[16]</sup> e 31<sup>[17]</sup> della Costituzione*, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti;

hh) territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione;

ii) 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; ll) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del qua-

dro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;

mm) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate.

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 3 del decreto*

**Segue nota [14] - Costituzione della Repubblica italiana**, art. 119

rali 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.

**[15] Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 29

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

**[16] Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 30

È dovere e diritto dei genitori mantenere istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

**[17] Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 31

La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi con particolare riguardo alle famiglie numerose.

Protegge la maternità e l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

**[18] D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281**

**(Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali)**

Articolo 3

(Intese)

1. Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato-regioni.



*legislativo 28 agosto 1997, n. 281*<sup>[18]</sup>, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all'articolo 3 e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'*articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*<sup>[18]</sup>, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

5. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali.

6. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e reca i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui al comma 2, lettera h). Un altro decreto legislativo,

da adottare entro il termine previsto al comma 1 del presente articolo, contiene la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'articolo 20. Contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, il Governo trasmette alle Camere, in allegato a tale schema, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.

7. 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 con la procedura di cui ai commi 3 e 4.

### Articolo 3

#### (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. È istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione. Il presidente della Commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati d'intesa tra loro. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina del presidente, per l'elezione di due vicepresidenti e di due segretari che, insieme con il presidente,

#### Segue nota <sup>[18]</sup> - D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 3

2. Le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata.

4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive.

compongono l'ufficio di presidenza.

2. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori.

3. Gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento della Commissione e del Comitato di cui al comma 4 sono posti per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni del Comitato di cui al comma 4 sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti del Comitato di cui al comma 4 non spetta alcun compenso.

4. Al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, è istituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Il Comitato, che si riunisce, previo assenso dei rispettivi Presidenti, presso le sedi del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, è composto da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle regioni, due in rappresentanza delle province e quattro in rappresentanza dei comuni. La Commissione, ogniqualvolta lo ritenga necessario, procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere.

5. La Commissione:

- a) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 2;
- b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla

presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5;

c) sulla base dell'attività conoscitiva svolta, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2.

6. La Commissione può chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Con la proroga del termine per l'espressione del parere si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per l'esercizio della delega. Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

7. La Commissione è sciolta al termine della fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21.

#### Articolo 4

#### (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)<sup>[19]</sup>

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

[19] **D.P.C.M. 3 luglio 2009**

#### (Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

IL PRESIDENTE

DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 119 della Costituzione;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali", e successive modificazioni;

Vista la legge 4 febbraio 2005, n. 11, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", e successive modificazioni;

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.





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 tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata

"Commissione", formata da trenta componenti e composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'*articolo 114, secondo comma, della Costituzione*<sup>[20]</sup>. Partecipano alle riunioni della Commissione un rappre-

### Segue nota <sup>[19]</sup> - D.P.C.M. 3 luglio 2009

119 della Costituzione" e, in particolare, l'art. 4 che prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;

Decreta:

Art. 1 - (Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. E' istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (d'ora in avanti: Commissione), quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie.

2. La Commissione, anche attraverso il contributo informativo delle amministrazioni statali, regionali e locali previsto dall'art. 4, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42:

- a) promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi;
- b) svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative;
- c) trasmette informazioni e dati alle Camere, ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi.

Art. 2 - (Composizione della Commissione)

1. La Commissione è costituita da trenta componenti:

- a) un Presidente;
- b) un rappresentante tecnico del Ministro per le riforme per il federalismo;
- c) un rappresentante tecnico del Ministro per la semplificazione normativa;
- d) un rappresentante tecnico del Ministro per i rapporti con le regioni;
- e) un rappresentante tecnico del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;
- f) un rappresentante tecnico del Ministro dell'interno;
- g) cinque rappresentanti tecnici del Ministro dell'economia e le finanze;
- h) un rappresentante tecnico del Ministro delle infrastrutture e i trasporti;
- i) un rappresentante tecnico del Ministro dello sviluppo economico;
- j) un rappresentante tecnico del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali;
- k) un rappresentante tecnico del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- l) sette rappresentanti tecnici per le Regioni;
- m) tre rappresentanti tecnici per le Province;
- n) cinque rappresentanti tecnici per i Comuni.

2. Con separato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sette giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto:

- a) è nominato il Presidente;
- b) su proposta delle amministrazioni interessate, sono nominati i rappresentanti tecnici delle medesime amministrazioni. Per ciascun rappresentante tecnico può essere designato anche un rappresentante tecnico supplente della medesima amministrazione.

Art. 3 - (Modalità di funzionamento della Commissione)

1. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, a decorrere dalla data di istituzione della Conferenza medesima.

2. Alle riunioni della Commissione partecipano i rappresentanti di seguito elencati, designati ai sensi dell'art. 4, comma 1, della citata legge n. 42 del 2009:

sentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli *articoli 5<sup>21</sup>, 8<sup>22</sup> e 15<sup>23</sup> della legge 4 febbraio 2005, n. 11.*

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, pro-

muove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi 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, economici e tributari.

3. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocare entro quindici giorni dalla data di entrata in

**Segue nota [19] - D.P.C.M. 3 luglio 2009 - art. 3**

- a) un rappresentante tecnico della Camera dei Deputati;
  - b) un rappresentante tecnico del Senato della Repubblica;
  - c) un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome.
3. Ai lavori della Commissione assistono i capi degli uffici legislativi dei Ministri indicati all'art. 2, comma 1.
4. La Commissione adotta nella sua prima seduta, nel rispetto dei tempi previsti dalla citata legge n. 42 del 2009 per l'esercizio della delega, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.
5. In assenza del Presidente, la Commissione è presieduta dal componente più anziano per età tra i rappresentanti tecnici del Ministro dell'economia e delle finanze.
6. La Commissione si avvale di una segreteria, collocata presso il Ministero dell'economia e delle finanze e composta da soggetti già operanti presso le amministrazioni di cui all'art. 2.
7. La Commissione, per le proprie finalità istituzionali, può altresì assumere informazioni, richiedere dati e loro elaborazioni e, in generale, avvalersi delle amministrazioni e delle autorità pubbliche competenti, ivi compresi la Ragioneria Generale dello Stato, l'ISTAT, la Corte dei Conti, l'ISAE, l'ISSIRFA ed altri enti o soggetti eventualmente individuati.

**Art. 4 - (Organi della Commissione)**

1. Nell'ambito della Commissione opera un Consiglio di presidenza, composto dal Presidente della Commissione, dal rappresentante tecnico del Ministro per le riforme per il federalismo e da un rappresentante tecnico del Ministro dell'economia e delle finanze, da un rappresentante tecnico delle Regioni e da uno degli enti locali. Il Consiglio di Presidenza assicura l'organizzazione e la programmazione dei lavori della Commissione.
2. La Commissione può avvalersi dell'attività di gruppi di lavoro, composti da tecnici già operanti presso le pubbliche Amministrazioni, in materia di:
- a) bilanci delle Regioni e degli enti locali;
  - b) entrate delle Regioni e degli enti locali;
  - c) servizi pubblici locali;
  - d) dati di contesto;
  - e) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni;
  - f) costi standard;
  - g) costi delle funzioni fondamentali;
  - h) perequazione delle Regioni;
  - i) perequazione enti locali;
  - j) regionalizzazione di spese statali.

3. Il Consiglio di Presidenza può istituire, ove necessario, ulteriori gruppi di lavoro.

**Art. 5 - (Divieto di compensi di alcun genere)**

1. Ai sensi dell'art. 28, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, i componenti della Commissione, quelli della segreteria e quelli dei gruppi di lavoro, non percepiscono per la loro partecipazione alle attività di cui al presente decreto alcun emolumento, indennità, gettone o compenso comunque denominato.

**Art. 6 - (Norme finali)**

1. Fino alla individuazione dei rappresentanti tecnici delle Amministrazioni dello Stato, ai sensi dell'art. 2, comma 2, com-



vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della

Conferenza di cui all'articolo 5 a decorrere dall'istituzione di quest'ultima. Trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, e ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di cia-

**Segue nota [19] - D.P.C.M. 3 luglio 2009 - art. 6**

pongono la Commissione i Capi di Gabinetto di ciascun Ministro di cui all'art. 2.

2. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

**[20] Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 114 - comma 2

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 1)*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

**[21] Legge 4 febbraio 2005, n. 11**

**(Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari)**

Articolo 5

(Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari)

1. I progetti e gli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione.

2. Con le stesse modalità di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie assicura alle regioni e alle province autonome un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, curandone il costante aggiornamento.

3. Ai fini della formazione della posizione italiana, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

4. Qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Governo convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il termine di venti giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa.

5. Nei casi di cui al comma 4, qualora lo richieda la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. In tale caso il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro per le politiche comunitarie comunica alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di avere apposto una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari.

6. Salvo il caso di cui al comma 4, qualora le osservazioni delle regioni e delle province autonome non siano pervenute al Governo entro la data indicata all'atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello

**Articolo 5**  
**(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, 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 di governo, 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, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all'articolo 18; verifica la loro attuazione ed effi-

**Segue nota <sup>[21]</sup> - Legge 4 febbraio 2005, n. 11, art. 5**

della discussione in sede comunitaria, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari.

7. Nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie, nell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, convoca ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i rappresentanti delle regioni e delle province autonome, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea.

8. Dall'attuazione del comma 7 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

9. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa tempestivamente le regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle proposte e delle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

10. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, riferisce alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in sessione comunitaria, sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere. Il Governo riferisce altresì, su richiesta della predetta Conferenza, prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, alla Conferenza stessa, in sessione comunitaria, sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere.

11. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa le regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle risultanze delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo con riferimento alle materie di loro competenza, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

12. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**[22] Legge 4 febbraio 2005, n. 11**

**(Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari)**

Articolo 8

(Legge comunitaria)

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa con tempestività le Camere e, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della



ca; 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 dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;

c) la Conferenza verifica l'utilizzo dei fondi per gli inter-

venti di cui all'articolo 16;

d) la Conferenza assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 10, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto

**Segue nota [22] - Legge 4 febbraio 2005, n. 11, art. 8**

Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, le regioni e le province autonome, degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione agli atti di cui al comma 2 e ne trasmette le risultanze tempestivamente, e comunque ogni quattro mesi, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, per la formulazione di ogni opportuna osservazione. Nelle materie di loro competenza le regioni e le province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere.

4. All'esito della verifica e tenuto conto delle osservazioni di cui al comma 3, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 31 gennaio di ogni anno presenta al Parlamento un disegno di legge recante: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee"; tale titolo è completato dall'indicazione: "Legge comunitaria" seguita dall'anno di riferimento.

5. *(Alinea sostituito prima da L. 25 febbraio 2008, n. 34, art. 6 - Legge comunitaria 2007 - e successivamente dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 6, L. 7 luglio 2009, n. 88 - Legge comunitaria 2008)*

Nell'ambito della relazione al disegno di legge di cui al comma 4 il Governo:

- riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione dando conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee relativa alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte della Repubblica italiana;
- fornisce l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa;
- dà partitamente conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento delle direttive il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento, in relazione ai tempi previsti per l'esercizio della delega legislativa;
- fornisce l'elenco delle direttive attuate con regolamento ai sensi dell'articolo 11, nonché l'indicazione degli estremi degli eventuali regolamenti di attuazione già adottati;
- fornisce l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome. L'elenco è predisposto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie in tempo utile e, comunque, non oltre il 25 gennaio di ogni anno.

**[23] Legge 4 febbraio 2005, n. 11**

**(Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari)**

Articolo 15

(Relazione annuale al Parlamento)

1. Entro il 31 gennaio di ogni anno il Governo presenta al Parlamento una relazione sui seguenti temi:

alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

e) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;

f) la Conferenza mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti;

g) la Conferenza si avvale della Commissione di cui all'articolo 4 quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie; a tali fini, è istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio;

h) la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio e promuove la

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

2. Le determinazioni della Conferenza sono trasmesse alle Camere.

#### Articolo 6

#### (Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria)

1. All'articolo 2, primo comma, della legge 27 marzo 1976, n. 60<sup>[24]</sup>, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: ", nonché il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili".

#### Segue nota <sup>[23]</sup> - Legge 4 febbraio 2005, n. 11, art. 15

a) gli sviluppi del processo di integrazione europea, con particolare riferimento alle attività del Consiglio europeo e del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, alle questioni istituzionali, alle relazioni esterne dell'Unione europea, alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni e agli orientamenti generali delle politiche dell'Unione;

b) la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario con l'esposizione dei principi e delle linee caratterizzanti della politica italiana nei lavori preparatori in vista dell'emanazione degli atti normativi comunitari e, in particolare, degli indirizzi del Governo su ciascuna politica comunitaria, sui gruppi di atti normativi riguardanti la stessa materia e su singoli atti normativi che rivestono rilievo di politica generale;

c) l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica e sociale, l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione, con riferimento anche alle relazioni della Corte dei conti delle Comunità europee per ciò che concerne l'Italia;

d) i pareri, le osservazioni e gli atti di indirizzo delle Camere, nonché le osservazioni della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, con l'indicazione delle iniziative assunte e dei provvedimenti conseguentemente adottati;

e) l'elenco e i motivi delle impugnazioni di cui all'articolo 14, comma 2.

2. Nella relazione di cui al comma 1 sono chiaramente distinti i resoconti delle attività svolte e gli orientamenti che il Governo intende assumere per l'anno in corso.

#### [24] Legge 27 marzo 1976, n. 60

#### (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria)

##### Articolo 2

(Comma modificato da L. 5 maggio 2009, n. 42, art. 6, comma 1) È istituita una Commissione di parlamentari avente il compito della vigilanza sull'anagrafe tributaria, nonché il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili.

La Commissione è composta di undici membri designati dai Presidenti delle due Camere del Parlamento.



## Capo II RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

### Articolo 7 (Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative;

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 addizionali 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 i tributi di cui alla lettera b), numero 1), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; per i tributi di cui alla lettera b), numero 2), le regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale;

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 di cui all'*articolo 119 della Costituzione*<sup>[25]</sup>. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;

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;

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

### Articolo 8 (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 spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa 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*<sup>[26]</sup> nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva sta-

[25] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 119 - *Vedi la nota [1]*

[26] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 117 - commi 3 e 4

(Articolo sostituito da L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)

Comma 1 - 2 *Omissis* .....

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, tra-

tale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono:

- 1) spese riconducibili al vincolo *dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*<sup>[27]</sup>;
- 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 16;
- 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 in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare 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 propri derivati, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numero 1), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in

- ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;
- e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), e con quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9;
  - f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni;
  - 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 assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in una sola 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 9;
  - h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2), fatta eccezione per quelli già destinati al fondo perequativo

---

#### **Segue nota [26] - Costituzione della Repubblica italiana - Articolo 117 - commi 3 e 4**

sporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti

di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato .

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

#### **[27] Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 117 - commi 2 - lett. m)

(Articolo sostituito da L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)

Comma 1 *Omissis* ...

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) - l) *Omissis* ...

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su





di cui all'*articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549*<sup>[28]</sup>, e attualmente corrisposti a valere sul gettito dell'IRAP, è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche. 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*<sup>[29]</sup>, si provvede con adeguate forme di

copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge e secondo le modalità di cui all'*articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni*<sup>[30]</sup>.

2. Nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1).

3. Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti.

tutto il territorio nazionale;

[28] **Legge 28 dicembre 1995, n. 549**

**(Misure di razionalizzazione della finanza pubblica)**

Articolo 3 - commi 2 e 3

2. A decorrere dall'anno 1997, è istituito nello stato di previsione del Ministero del tesoro un fondo perequativo per la corresponsione in favore delle regioni di un importo pari alla differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nell'anno 1996 ai sensi dei commi da 12 a 14 del presente articolo e l'ammontare dei trasferimenti indicati nella tabella C allegata alla presente legge; tale importo è aumentato per gli anni successivi del tasso programmato di inflazione previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

3. Per ogni anno a partire dal 1998, l'aumento percentuale della quota spettante a ciascuna regione è calcolato con riferimento alla differenza, calcolata sui valori per abitante, tra importo dei trasferimenti soppressi rilevato nella tabella C allegata alla presente legge e gettito dell'accisa rilevato due anni prima. Per le regioni ove tale differenza è inferiore al valore medio, le quote del fondo perequativo aumentano in relazione diretta a tale differenza, in misura pari a zero per la regione ove la differenza è minima e pari al tasso d'inflazione programmato per la regione ove tale differenza è massima. Quando in una regione il gettito dell'accisa diventa superiore ai trasferimenti soppressi, la quota del fondo perequativo viene ridotta in misura pari al 50 per cento della eccedenza. Per le regioni ove tale differenza è superiore al valore medio e per le regioni del Mezzogiorno, le quote del fondo perequativo delle singole regioni aumentano tutte in misura pari al tasso d'inflazione programmato.

[29] **Costituzione della Repubblica Italiana**

**Articolo 118**

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 4)*

*Vedi la nota [4]*

[30] **Legge 5 giugno 2003, n. 131**

**(Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3)**

Articolo 7

(Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)

1. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favo-

**Segue nota [30] - Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7**

riscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.

2. Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge deve essere corredato da idonea relazione tecnica e non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

3. Sulla base dei medesimi accordi e nelle more dell'approvazione dei disegni di legge di cui al comma 2, lo Stato può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse secondo principi di invarianza di spesa e con le modalità previste al numero 4) del punto II dell'Acc. 20 giugno 2002, recante intesa interistituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 159 del 9 luglio 2002. A tale fine si provvede mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli schemi di decreto, ciascuno dei quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione.

4. Le Commissioni possono chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreto trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni. Qualora sia concessa, ai sensi del presente comma, la proroga del termine per l'espressione del parere, i termini per l'adozione dei decreti sono prorogati di venti giorni. Decorso il termine di cui al comma 3, ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono comunque essere adottati. I decreti sono adottati con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e devono conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni.

5. Nell'adozione dei decreti, si tiene conto delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari. Dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le Regioni o gli enti locali possono provvedere all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite. Tali decreti si applicano fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 2.

6. Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

7. *(Comma modificato da L. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 60. Vedi, anche, la L. 4 marzo 2009, n. 15, art. 11, comma 3)* La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati, salvo quanto disposto dal terzo periodo del presente comma. Nelle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e all'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni, la Corte dei



**Articolo 9**  
**(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 di carattere verticale a favore delle regioni, in attuazione degli *articoli 117, secondo comma, lettera e)*<sup>[31]</sup>, e *119, terzo comma, della Costituzione*<sup>[32]</sup>, 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 dell'IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera h), per le spese di cui all'articolo 8, 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

**Segue nota [30] - Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7**

conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali di controllo. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo interno, la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno.

8. Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

8-bis. *(Comma aggiunto da L. 4 marzo 2009, n. 15, art. 11, comma 4)* Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, salva diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo status dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385.

9. *(Comma abrogato da L. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 61) Omissis...*

**[31] Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 117 - comma 2 - lett. e)

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*

Comma 1 - *Omissis...*

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) - d) *Omissis...*

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

**[32] Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 119 - comma 3

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 5)*

Commi 1 - 2 *Omissis...*

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fisca-

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 8, comma 1, lettera a), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 8 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni;

2) le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera g) 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*<sup>[33]</sup>, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard;

e) è garantita la copertura del differenziale certificato positivo tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, escluso il gettito derivante dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale, alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettere d) e g), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni; nel caso in cui l'effettivo gettito dei tributi sia superiore ai dati previsionali, il differenziale certificato è acquisito al bilancio dello Stato;

f) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in

conto capitale, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura;

g) definizione delle modalità in base alle quali per le spese di cui all'articolo 8, 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 8, comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non ricevono risorse dal fondo;

2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 8, 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;

h) 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.

#### Articolo 10

#### (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*<sup>[34]</sup>, sono adottati secondo i seguenti prin-

le per abitante.

[33] **Costituzione della Repubblica italiana.**

Articolo 117 - comma 2 - lettera m)

(*Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*

Vedi la nota [7]

[34] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 117 - commi 3 e 4

(*Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*



cipi 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 8, comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);
  - 2) per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 27, comma 4;
- c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche;
- 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 8, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

### Capo III FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

#### Articolo 11 (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<sup>[35]</sup>, come individuate dalla legislazione statale;
    - 2) spese relative alle altre funzioni;
    - 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16;
  - 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, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo;

**Segue nota [34] - Costituzione della Repubblica italiana**, art. 117 - commi 3 e 4

Commi 1 - 2 *Omissis* ....

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

[35] **Costituzione della Repubblica italiana.**

Articolo 117 - comma 2 - lettera p)

(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)

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

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*<sup>[36]</sup> e secondo le modalità di cui *all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131*<sup>[37]</sup>, 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 e regionali 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 13 e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali;

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

g) valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, ove, associandosi, raggiungano una popolazione complessiva non inferiore a una soglia determinata con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, dei territori montani e delle isole minori.

## Articolo 12

### (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa 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 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell'*articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126*<sup>[38]</sup>;

Vedi la nota [8]

#### [36] Costituzione della Repubblica italiana

Articolo 118

(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 4)

Vedi la nota [4]

#### [37] Legge 5 giugno 2003, n. 131

(Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3)

Articolo 7

(Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)

Vedi la nota [29]

#### [38] D.L. 27 maggio 2008, n. 93 (Convertito in legge, con modificazioni, da L. 24 luglio 2008, n. 126, art. 1, comma 1)

(Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie)

Articolo 1

(Esenzione ICI prima casa)

1. A decorrere dall'anno 2008 è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre



c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale;

d) disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di

investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di comparte-

### Segue nota <sup>[38]</sup> - D.L. 27 maggio 2008, n. 93, art. 1

1992, n. 504, l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo.

2. Per unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si intende quella considerata tale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, nonché quelle ad esse assimilate dal comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9 per le quali continua ad applicarsi la detrazione prevista dall'articolo 8, commi 2 e 3, del citato decreto n. 504 del 1992.

3. L'esenzione si applica altresì nei casi previsti dall'articolo 6, comma 3-bis, e dall'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 504 del 1992, e successive modificazioni; sono conseguentemente abrogati il comma 4 dell'articolo 6 ed i commi 2-bis e 2-ter dell'articolo 8 del citato decreto n. 504 del 1992.

4. La minore imposta che deriva dall'applicazione dei commi 1, 2 e 3, pari a 1.700 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, è rimborsata ai singoli comuni, in aggiunta a quella prevista dal comma 2-bis dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992, introdotto dall'articolo 1, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. A tale fine, nello stato di previsione del Ministero dell'interno l'apposito fondo è integrato di un importo pari a quanto sopra stabilito a decorrere dall'anno 2008. In sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sono stabiliti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, criteri e modalità per la erogazione del rimborso ai comuni che il Ministro dell'interno provvede ad attuare con proprio decreto, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, secondo principi che tengano conto dell'efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità interno, per l'esercizio 2007, e della tutela dei piccoli comuni. Relativamente alle regioni a statuto speciale, ad eccezione delle regioni Sardegna e Sicilia, ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, i rimborsi sono in ogni caso disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei loro territori nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

4-bis. Per l'anno 2008, il Ministero dell'interno, fatti salvi eventuali accordi intervenuti in data precedente in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ripartisce e accredita ai comuni e alle regioni a statuto speciale, a titolo di primo acconto, il 50 per cento del rimborso loro spettante, come determinato ai sensi del comma 4.

4-ter. In sede di prima applicazione, fino all'erogazione effettiva di quanto spettante a titolo di acconto a ciascun comune ai sensi del comma 4-bis, il limite dei tre dodicesimi di cui all'articolo 222 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è maggiorato dell'importo equivalente al credito dell'imposta comunale sugli immobili determinatosi, per effetto delle norme di cui ai commi da 1 a 4, a favore delle singole amministrazioni comunali nei confronti dello Stato.

[5. *(Comma soppresso dalla legge di conversione 24 luglio 2008, n. 126) Al fine di garantire il contributo di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2006, come determinato dall'articolo 1, comma 251, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il Ministero dell'interno eroga al soggetto di cui al medesimo decreto ministeriale 22 novembre 2005, per le medesime finalità, lo 0,8 per mille dei rimborsi di cui al comma 4]*

6. I commi 7, 8 e 287 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007 sono abrogati.

6-bis. In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti, con esclusivo riferimento alle fattispe-

cipazione ai tributi erariali;

g) previsione che le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

i) previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini;

l) previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai comuni e alle province virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima regione.

### Articolo 13

#### (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 e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale 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, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed e), del medesimo articolo e dei contributi di cui all'articolo 16, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera m), 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

#### Segue nota <sup>[38]</sup> - D.L. 27 maggio 2008, n. 93, art. 1

cie di cui al comma 2, non si fa luogo all'applicazione di sanzioni nei casi di omesso o insufficiente versamento della prima rata dell'imposta comunale sugli immobili, relativa all'anno 2008, a condizione che il contribuente provveda ad effettuare il versamento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

7. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale, è sospeso il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato. Sono fatte salve, per il settore sanitario, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e all'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nonché, per gli enti locali, gli aumenti e le maggiorazioni già previsti dallo schema di bilancio di previsione presentato dall'organo esecutivo all'organo consiliare per l'approvazione nei termini fissati ai sensi dell'articolo 174 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Resta fermo che continuano comunque ad applicarsi le disposizioni relative al mancato rispetto del patto di stabilità interno, di cui ai commi 669, 670, 671, 672, 691, 692 e 693 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano il rispetto delle disposizioni di cui al presente comma, riferendo l'esito di tali controlli alle sezioni riunite in sede di controllo, ai fini del referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato, da ultimo, dall'articolo 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché alla sezione delle autonomie.

7-bis. I comuni che abbiano in corso di esecuzione rapporti di concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sugli immobili possono rinegoziare i contratti in essere, ai fini dell'accertamento e della riscossio-





sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), 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 ai fini di cui alla lettera c) 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 per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard;

f) definizione delle modalità in base alle quali, per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province e le città metropolitane sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali,

tenendo conto, per gli enti 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 e della loro partecipazione a forme associative;

g) 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, alle province e alle città metropolitane 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;

h) i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province e le città metropolitane 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 g), 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*<sup>[39]</sup>, in base alle disposizioni di cui all'*articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131*<sup>[40]</sup>.

### [39] Costituzione della Repubblica Italiana

Articolo 120 - comma 2

(Articolo sostituito da L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 6)

Comma 1 *Omissis* ....

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

**Articolo 14****(Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione<sup>[40]</sup>)**

1. Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'*articolo 116, terzo comma, della Costituzione*<sup>[41]</sup>, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'*articolo 119 della Costituzione*<sup>[42]</sup> e ai principi della presente legge.

**Capo IV****FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE****Articolo 15****(Finanziamento delle città metropolitane)**

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2 e in coerenza con i principi di cui agli articoli 11, 12 e 13, è assicurato il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane mediante l'attribuzione ad esse dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale

definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il medesimo decreto legislativo assegna alle città metropolitane tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati 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 12, comma 1, lettera d).

**Capo V****INTERVENTI SPECIALI****Articolo 16****(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione<sup>[43]</sup>)**

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'*articolo 119, quinto comma, della Costituzione*<sup>[43]</sup>, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

[40] **Legge 5 giugno 2003, n. 131**

**(Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3)**

Articolo 8

(Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo)

Vedi la nota [9]

[41] **Costituzione della Repubblica italiana**

Art. 116

(Articolo sostituito da L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 2)

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

[42] [43] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 119

(Articolo sostituito da L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 5)

Vedi la nota [1]



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

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

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

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

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti.

## **Capo VI COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO**

### **Articolo 17 (Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)**

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita per ciascuna regione e ciascun ente locale; determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria;

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) individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di regioni ed enti locali;

e) introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della

messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti 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*<sup>[44]</sup>, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'*articolo 126, primo comma, della Costituzione*<sup>[45]</sup>, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali.

### Articolo 18 (Patto di convergenza)

1. Nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui *all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione*<sup>[46]</sup> e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali. Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato

[44] **D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267**

**(Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)**

Articolo 244

(Dissesto finanziario)

1. Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste.
2. Le norme sul risanamento degli enti locali dissestati si applicano solo a province e comuni.

[45] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 126 - comma 1

*(Articolo sostituito da L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1, art. 4)*

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.  
Commi 2 - 3 *Omissis...*

[46] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 117 - comma 2, lett. m), p)

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*

*Vedi la nota [5]*



"Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.

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 VII PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

### Articolo 19 (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*<sup>[47]</sup>, 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, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

## Capo VIII NORME TRANSITORIE E FINALI

### Articolo 20 (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 9 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 9;
- b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 9 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 cinque anni;
- c) per le materie diverse da quelle di cui all'*articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*<sup>[48]</sup>, il

#### [47] Costituzione della Repubblica italiana

Articolo 119 - comma 6

(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 5)

Commi 1 - 5 *Omissis...*

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.

#### [48] Costituzione della Repubblica italiana

Articolo 117 - comma 2 - lett. m)

(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)

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.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) - l) *Omissis...*

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante 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, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) i meccanismi compensativi di cui alla lettera c) vengono attivati in presenza di un organico piano di riorganizzazione dell'ente, coordinato con il Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza di cui all'articolo 18;

e) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alle lettere b) e c);

f) garanzia per le regioni, durante la fase transitoria, della copertura del differenziale certificato, ove positivo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 8, comma 1, lettera g);

g) acquisizione al bilancio dello Stato, durante la fase transitoria, del differenziale certificato, ove negativo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 8, comma 1, lettera g);

h) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all'articolo 10, comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle regioni di cui al medesimo articolo, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo 10 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.

2. La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale.

## Articolo 21

### (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*<sup>[49]</sup>, 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) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province in base alla presente legge sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti di cui all'articolo 11, comma 1, lettera e), e che si effettui una verifica di congruità in sede di Conferenza unificata;

c) considerazione, nel processo di determinazione del fabbisogno standard, dell'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti locali sottodotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovradotati;

d) determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 16, e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province, ai sensi dell'articolo 12, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

e) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese. Fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione

[49] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 118

(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 4)

Vedi la nota [4]



delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali, ai sensi del comma 2;

2) per comuni e province l'80 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo;

3) ai fini del numero 2) si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo di cui all'articolo 2;

f) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alla lettera e).

2. Ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale di cui agli articoli 11 e 13, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del *Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194*<sup>[50]</sup>.

3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

f) funzioni del settore sociale.

4. Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;

c) funzioni nel campo dei trasporti;

d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;

e) funzioni nel campo della tutela ambientale;

f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

5. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano la possibilità che l'elenco delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 sia adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata.

## Articolo 22

### (Perequazione infrastrutturale)

1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

a) estensione delle superfici territoriali;

[50] **D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194**

**(Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali)**

b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;  
 c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo;  
 d) densità della popolazione e densità delle unità produttive;  
 e) particolari requisiti delle zone di montagna;  
 f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;  
 g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'*articolo 119, quinto comma, della Costituzione*<sup>[51]</sup>.

2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21, al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compre-

so quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'*articolo 119, quinto comma, della Costituzione*<sup>[51]</sup>, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard. Gli interventi di cui al presente comma da effettuare nelle aree sottoutilizzate sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'*articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443*<sup>[52]</sup>.

[51] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 119 - comma 5

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 5)*

1 - 4 *Omissis...*

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.

[52] **Legge 21 dicembre 2001, n. 443**

**(Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive)**

Articolo 1

(Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive)

1. Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese nonché per assicurare efficienza funzionale ed operativa e l'ottimizzazione dei costi di gestione dei complessi immobiliari sedi delle istituzioni dei presidi centrali e la sicurezza strategica dello Stato e delle opere la cui rilevanza culturale trascende i confini nazionali. L'individuazione è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma, il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, nonché a fini di garanzia della sicurezza strategica e di contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese e per l'adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria delle infrastrutture e della gestione dei servizi pubblici locali di difesa dell'ambiente. Al fine di sviluppare la portualità turistica, il Governo, nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici, tiene conto anche delle strutture dedicate alla nautica da diporto di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 509. Il programma tiene conto del Piano generale dei trasporti. L'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce automatica integrazione dello stesso. Il Governo indica nel disegno di legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11, comma 3, let-





### Articolo 23 (Norme transitorie per le città metropolitane)

1. Il presente articolo reca in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge, la disciplina per la prima istituzione delle stesse.
2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta di istituzione spetta:
  - a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;
  - b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;
  - c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.
3. La proposta di istituzione di cui al comma 2 contiene:
  - a) la perimetrazione della città metropolitana, che,

- secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti. Il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo;
- b) l'articolazione del territorio della città metropolitana al suo interno in comuni;
- c) una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, che definisce le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplina le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui al comma 6, lettera b).
4. Sulla proposta di cui al comma 2, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni, è indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia. Il referendum è senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il quorum di validità è del 30 per cento degli aventi diritto.
5. Con regolamento da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'*articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400*<sup>[53]</sup>, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, per le riforme per

#### Segue nota <sup>[52]</sup> - Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1

tera i-ter), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le risorse necessarie, che si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili, senza diminuzione delle risorse già destinate ad opere concordate con le regioni e le province autonome e non ricomprese nel programma. In sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001. Gli interventi previsti dal programma sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali, ai fini della individuazione delle priorità e ai fini dell'armonizzazione con le iniziative già incluse nelle intese e negli accordi stessi, con le indicazioni delle risorse disponibili e da reperire, e sono compresi in una intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere.

1-bis. (Comma aggiunto da L. 1 agosto 2002, n. 166, art. 13 comma 4) Il programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria deve contenere le seguenti indicazioni:

- a) elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
- b) costi stimati per ciascuno degli interventi;
- c) risorse disponibili e relative fonti di finanziamento;
- d) stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
- e) quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

#### [53] Legge 23 agosto 1988, n. 400

##### (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Articolo 17 - comma 1

(Regolamenti)

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del

il federalismo, per la semplificazione normativa e per i rapporti con le regioni, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum di cui al comma 4, osservando le disposizioni della *legge 25 maggio 1970, n. 352*<sup>[54]</sup>, in quanto compatibili.

6. Al fine dell'istituzione di ciascuna città metropolitana, il Governo è delegato ad adottare, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze e per i rapporti con il Parlamento, uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) istituzione della città metropolitana in conformità con la proposta approvata nel referendum di cui al comma 4;
- b) istituzione, in ciascuna città metropolitana, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, di un'assemblea rappresentativa, denominata "consiglio provvisorio della città metropolitana", composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia;
- c) esclusione della corresponsione di emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di retribuzione ai componenti del consiglio provvisorio della città metropolitana in ragione di tale incarico;
- d) previsione che, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispon-

dente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente;

e) previsione che, ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi;

f) previsione che, per le finalità di cui alla lettera e), siano altresì considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano:

- 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

7. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 6, corredati delle deliberazioni e dei pareri prescritti, sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime.

8. La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati dalla legge di cui al comma 1, che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti

#### Segue nota <sup>[53]</sup> - Legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17

Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

a) (*Lettera modificata da L. 5 febbraio 1999, n. 25, art. 11*)

l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;

b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;

c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;

d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge;

e) (*Lettera abrogata da D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 74, e da D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 72*) Omissis...

[54] **Legge 25 maggio 1970, n. 352**

**(Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo)**



alle funzioni trasferite e a dare attuazione alle nuove perimetrazioni stabilite ai sensi del presente articolo. Lo statuto definitivo della città metropolitana è adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento in base alla legge di cui al comma 1.

9. La legge di cui al comma 1 stabilisce la disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale.

### Articolo 24

#### (Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione<sup>[55]</sup>)

1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale

sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

3. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:

a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;

b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;

c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;

d) edilizia pubblica e privata;

e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;

f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;

g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'*articolo 118, secondo comma, della Costituzione*<sup>[56]</sup>.

4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di *Assemblea capitolina*, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale nel rispetto dell'*articolo 117, sesto comma, della Costituzione*<sup>[57]</sup> nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni

#### [55] Costituzione della Repubblica italiana

Articolo 114 - comma 3

(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 1)

1 - 2 Omissis...

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

#### [56] Costituzione della Repubblica italiana

Articolo 118 - comma 2

(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 4)

Comma 1 Omissis...

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

#### [57] Costituzione della Repubblica italiana

Articolo 117 - comma 6

(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)

Commi 1 - 5 Omissis...

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.

di Roma capitale. L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267<sup>[58]</sup>, con particolare riguardo al decentramento municipale, lo statuto di Roma capitale che entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

5. Con specifico decreto legislativo, adottato ai sensi dell'articolo 2, sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) specificazione delle funzioni di cui al comma 3 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi;
- b) fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capita-

le della Repubblica, previa la loro determinazione specifica, e delle funzioni di cui al comma 3.

6. Il decreto legislativo di cui al comma 5 assicura i rapporti istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 3. Con il medesimo decreto è disciplinato lo status dei membri dell'Assemblea capitolina.

7. Il decreto legislativo di cui al comma 5, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione<sup>[59]</sup>, 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 a Roma capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;
- b) trasferimento, a titolo gratuito, a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera d).

[58] **D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267**

**(Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)**

Articolo 6 - commi 2, 3 e 4

(Statuti comunali e provinciali)

1. *Omissis...*

2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico.

3. Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

4. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.

5. - 6. *Omissis...*

[59] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 119 - comma 6

(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 5)

1 - 5 *Omissis...*

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.



8. Le disposizioni di cui al presente articolo e quelle contenute nel decreto legislativo adottato ai sensi del comma 5 possono essere modificate, derogate o abrogate solo espressamente. Per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*<sup>[60]</sup>.

9. A seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale.

10. Per la città metropolitana di Roma capitale si applica l'articolo 23 ad eccezione del comma 2, lettere b) e c), e del comma 6, lettera d). La città metropolitana di Roma capitale, oltre alle funzioni della città metropolitana, continua a svolgere le funzioni di cui al presente articolo.

#### Articolo 25

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, nel rispetto della autonomia organizzativa di regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, 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 l'Agenzia delle entrate, al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate 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.

#### Articolo 26

##### **(Contrasto dell'evasione fiscale)**

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) previsione di adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dell'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi;
- b) previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

#### Capo IX

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

#### Articolo 27

##### **(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, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e 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 di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e

[60] **D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267**

**(Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)**

secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m).

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, dei costi dell'insularità 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, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui *all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*<sup>[61]</sup>, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge.

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;

c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera mm), e alle condizioni di cui all'articolo 16, comma 1, lettera d).

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, nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore.

5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate.

6. La Commissione di cui all'articolo 4 svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la Commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata.

7. Al fine di assicurare il rispetto delle norme fonda-

#### [61] **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 117 - comma 2 - lett. m)

*(Articolo sostituito da L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3)*

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 .

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) - l) *Omissis...*

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;



mentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica. *Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo.*<sup>[62]</sup>

[62] **D.P.C.M. 6 agosto 2009**

**(Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione dell'articolo 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42)**

IL PRESIDENTE

DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, e, in particolare, l'articolo 27, comma 7, che, al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della legge citata e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, ha istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano in attuazione del principio di leale collaborazione, un Tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a Statuto speciale e le province autonome;

Considerato che il citato articolo 27, comma 7, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della citata legge n. 42/2009, è assicurata l'organizzazione del Tavolo di confronto;

Ritenuto di provvedere alla costituzione del Tavolo di confronto e di stabilirne le modalità organizzative;

Decreta:

Art. 1 - (Tavolo di confronto tra il Governo e le regioni a Statuto speciale e le province autonome)

1. Ai sensi dell'art. 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42, è costituito, nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un Tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a Statuto speciale e le province autonome, di segui-

## Capo X SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI

### Articolo 28 (Salvaguardia finanziaria)

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.
2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:
  - a) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni;
  - b) sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria.
3. All'istituzione e al funzionamento della Commissione e della Conferenza di cui agli articoli 4 e 5 si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli oneri connessi alla parte-

cipazione alle riunioni della Commissione e della Conferenza di cui al primo periodo sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai componenti della Commissione e della Conferenza non spetta alcun compenso.

4. Dalla presente legge e da ciascuno dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e all'articolo 23 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

### **Articolo 29 (Abrogazioni)**

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

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

---

#### **Segue nota <sup>[62]</sup> - D.P.C.M. 6 agosto 2009**

to denominato "Tavolo".

2. Il Tavolo è composto dal Ministro per i rapporti con le regioni, dal Ministro per le riforme per il federalismo, dal Ministro per la semplificazione normativa, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro per le politiche europee, nonché dal Presidente della regione a Statuto speciale o della provincia autonoma interessata.

3. Il Ministro per i rapporti con le regioni, in qualità di Presidente del Tavolo, provvede alla convocazione delle riunioni del Tavolo, prevedendo anche apposite sessioni plenarie alle quali partecipano i Presidenti delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome.

4. Alle riunioni del Tavolo può essere invitato il Presidente della Commissione paritetica interessata; svolge le funzioni di segretario del Tavolo il Segretario della Conferenza Stato-regioni.

#### **Art. 2 - (Compiti e funzioni)**

1. Il Tavolo individua, anche sulla base degli elementi informativi forniti dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 4 della citata legge n. 42 del 2009, linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli Statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla citata legge n. 42 del 2009 e con i nuovi assetti della finanza pubblica.

#### **Art. 3 - (Organizzazione)**

1. A supporto del Tavolo di cui all'articolo 1, sono costituite singole sezioni, in relazione a ciascuna regione a Statuto speciale e provincia autonoma, incaricate di svolgere compiti istruttori e di elaborazione degli atti di cui all'art. 2.

2. Le sezioni di cui al comma 1 sono composte da sei esperti, di comprovata esperienza nelle materie economico-finanziarie e costituzionale, designati, rispettivamente, dal Ministro per i rapporti con le regioni, dal Ministro per le riforme per il federalismo, dal Ministro per la semplificazione normativa, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro per le politiche europee, nonché dal Presidente della regione a Statuto speciale o dalla provincia autonoma interessata. Per ciascuna sezione viene nominato un responsabile, individuato tra gli esperti designati.

3. Ai lavori della sezione può essere invitato il Presidente della Commissione paritetica interessata.

4. Agli esperti di cui al comma 1 e al Presidente della Commissione paritetica interessata, qualora invitato, non spetta alcun compenso né rimborso spese.

5. Il supporto ai lavori delle sezioni è assicurato dagli uffici della Segreteria della Conferenza Stato-regioni.

#### **Art. 4 - (Oneri)**

1. Il presente decreto non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.





**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**