



Consiglio regionale della Calabria
Area Assistenza Commissioni

IL FEDERALISMO FISCALE

RASSEGNA DI DOTTRINA



TOMO I

REGGIO CALABRIA - 25 GIUGNO 2012



Consiglio regionale della Calabria
Area Assistenza Commissioni

A cura dell'Area Assistenza Commissioni del Consiglio regionale della Calabria

coordinamento

Pietro Aurelio MODAFFERI

editing

Vincenzo FERA

Caterina Tiziana ROMEO

collaborazione

Valeria CARÈ

Giuseppina FEI

Santina Martina Libera FINTOLINI

Eliana ROMEO

Luigi ROSACE

Domenico VACALEBRE



Consiglio regionale della Calabria
Area Assistenza Commissioni

INDICE GENERALE

TOMO I

INTRODUZIONE

- 1 Presentazione
- 3 Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale. *Beniamino Caravita*

FEDERALISMO FISCALE: ASPETTI GENERALI

- 11 La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale. *Luca Antonini*
- 32 Le recenti disposizioni sul federalismo fiscale: prove di autonomia nella finanza locale in Comuni e Regioni. *Enrico Buglione - Andrea Filippetti*
- 54 La riforma dell'ordinamento finanziario in Italia tra autonomia e solidarietà. *Sara Parolari - Alice Valdesalici*
- 101 *Fiscal federalism* all'italiana. Ripartire dalla Costituzione. *Anna Mastromarino*
- 113 Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale. *Roberto Pignatone*
- 172 Che fine farà il federalismo fiscale? *Giulio M. Salerno*
- 177 Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega. *Filippo Tosi*
- 200 Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012. *Claudio Tucciarelli*

COSTI E FABBISOGNI STANDARD

- 208 Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del Decreto legislativo n. 68 del 2011. *Enza Caruso - Nerina Dirindin*
- 237 Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo). *Ettore Jorio*
- 250 Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia? *Alessandro Petretto*
- 268 La determinazione dei fabbisogni standard degli Enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale. *Guido Rivosecchi*



*Consiglio regionale della Calabria
Area Assistenza Commissioni*

- 299** Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli Enti territoriali.

Guido Rivosecchi

TOMO II

FINANZA REGIONALE E FEDERALISMO FISCALE

- 320** Residui fiscali regionali e riforma federalista. Quanto residuerà delle politiche regionali e redistributive? *Adriano Giannola - Carmelo Petraglia - Domenico Scalera*

- 345** Il lungo e lento cammino della finanza regionale: verso quale federalismo fiscale?

Ernesto Longobardi

IL FEDERALISMO FISCALE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

- 380** Federalismo fiscale e Regioni a Statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine.

Francesco Palermo

- 398** La Sicilia alla prova del federalismo fiscale. *Stefania Profeti*

- 432** L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità. *Elisabetta Vigato*

FINANZA MUNICIPALE E FEDERALISMO FISCALE

- 452** La fiscalità municipale: l'evoluzione dalla riforma federalista al *decreto liberalizzazioni*. *Camilla Buzzacchi*

- 473** La fase transitoria del federalismo municipale. Aspetti quantitativi contabili e fiscali delle nuove entrate comunali.

Viviana Capozzi - Tommaso Di Nardo - Barbara Guardabascio - Stefano Ranucci

- 504** Federalismo fiscale: il nuovo fisco municipale. *Ettore Jorio*

- 511** I meccanismi di perequazione della finanza comunale: un ruolo per le Regioni.

Alessandro Petretto

- 518** I nodi irrisolti della finanza comunale. *Enzo Russo*

- 523** Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni. *Alberto Zanardi*

APPENDICE

- 535** Note sul profilo degli autori



PRESENTAZIONE

Fin qui, l'Area Assistenza Commissioni ha monitorato la riforma del federalismo fiscale realizzando elaborati di sintesi della normativa, scevri da qualsivoglia commento sul tema.

In questa fase di sostanziale stallo nell'emanazione della decretazione integrativa e correttiva, è parso utile organizzare una rassegna di dottrina, per fornire agli interessati la possibilità di vagliare criticamente la riforma, fruendo dei punti di vista di autorevoli docenti, tecnici e studiosi della materia, di cui in appendice sono tracciate brevi note sui profili professionali.

Questo fascicolo non rappresenta, tuttavia, una mera raccolta di articoli sul federalismo fiscale. Il criterio editoriale con cui è stato elaborato, infatti, ha previsto un'accurata selezione dei numerosi contributi dottrinari reperiti, effettuata essenzialmente tenendo conto dei seguenti principi:

- *la preminente attenzione rivolta ai tre temi-cardine della riforma, vale a dire i costi e i fabbisogni standard, la finanza regionale ed il fisco municipale;*
- *l'attualità della redazione;*
- *l'interesse e gli spunti di approfondimento ingenerati nel lettore (nella fattispecie, in chi ha curato l'editing della presente rassegna).*

Si è quindi provveduto a disporre gli articoli in base ad un indice ragionato, strutturato per macroargomenti.

Le analisi di specifici aspetti del federalismo fiscale sono precedute da un intervento di carattere più generale a firma del prof. Beniamino



*Consiglio regionale della Calabria
Area Assistenza Commissioni*

Caravita, che fornisce un breve excursus storico e comparato di diverse esperienze di federalismo e offre la possibilità di approcciarsi più consapevolmente e criticamente al tema.

E' bene evidenziare che i contributi -estratti da diverse riviste giuridico-economiche, tutte debitamente menzionate- sono stati reperiti gratuitamente sul web e pubblicati nella versione originaria.

Pietro Aurelio Modafferi



FEDERALISMI, FEDERALISMO EUROPEO, FEDERALISMO FISCALE*

di

Beniamino Caravita

*(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico,
Università "Sapienza" di Roma)*

4 maggio 2011

1. Il tema di questo riflessione, così come di molte discussioni di questi ultimi tre-quattro anni in tema di federalismo, mi pone ogni volta di fronte ad una domanda quasi esistenziale, legata alla dimensione di studioso di questi temi.

La questione è: accettare supinamente le definizioni o sottoporle ad analisi e verifica? E devo confessare che, di fronte alla deriva politico-giornalistica del dibattito sul federalismo e sul federalismo fiscale, è sempre più difficile trattenersi.

E' proprio "federalismo" quello di cui parliamo? E, se del caso, stiamo parlando proprio di "federalismo fiscale"? La risposta a questa domanda - teorica, certo!, ma inevitabile - non è senza conseguenze, giacché tutte una serie di considerazioni, valutazioni e conclusioni derivano proprio dalla risposta ad essa.

Rinviando a un saggio più ampio che sto preparando anche per la discussione in sede internazionale, lasciatemi abbozzare la risposta alla prima domanda: è proprio federalismo quello di cui stiamo parlando per l'Italia del 2011?

* Intervento al Convegno tenuto a Palermo il 4 e 5 marzo 2011 sul tema "Riforma della contabilità pubblica, avvio del federalismo fiscale e adeguamenti organizzativi".

Così posta la questione, non è difficile immaginare una risposta negativa, ma non per la tradizionale ragione che si utilizza nel dibattito su regionalismo e federalismo, quella secondo cui in Italia noi abbiamo regioni, enti autonomi ma non sovrani, mentre nel modello federale gli enti membri sarebbero titolari di una originaria, ancorché perduta, sovranità: questo tipo di discussione è vecchia, molto vecchia e non ha mai, a parer mio, colto pienamente nel segno.

Per argomentare la mia risposta comunque negativa, devo fare un brevissimo scenario, andando al di là anche della tradizionale - ma egualmente insoddisfacente - tesi secondo cui esisterebbero innumerevoli definizioni di federalismo, tutte dotate di pari dignità: e, invero, una nozione *bonne à tout faire* è totalmente inutile sotto il profilo scientifico e della capacità di offrire strumenti di comprensione della realtà.

Invero, se facciamo riferimento alle vicende moderne, il primo, grande modello di federalismo è quello che nasce dall'originario superamento del colonialismo europeo: nell'arco del XIX secolo, cioè dalla fine del XVIII al primo anno del XX secolo, si assiste al fenomeno della creazione di modelli statuali in cui, essendo impossibile la riproposizione dello stato nazionale di matrice europea, le élites bianche locali si orientano progressivamente, con un processo che sarà pluridecennale, verso la formazione sui grandi territori sottratti alle madrepatrie (inglese, spagnola, portoghese, francese) di un modello federale. A partire dagli Stati Uniti a finire con l'Australia (1901), passando per l'Argentina, il Brasile, il Messico, il Canada, nel primo superamento del colonialismo nazionale europeo il modello statale adottato è chiaramente quello federale.

Modello che poi è tornato utile in alcune significative esperienze del secondo postcolonialismo, quello successivo alla seconda guerra mondiale: India (1947), Nigeria (1961), Etiopia (1995), Sudafrica (1996). Con una grande differenza rispetto ai primi federalismi postcoloniali: che non sono più le élites bianche locali ad adottare il modello federale, bensì le élites autoctone, che devono affrontare - e sperano di risolverlo con il modello federale - il gravissimo problema dell'insorgenza di grandi conflitti interni su territori mai omogeneizzati in un modello nazionale, inteso tradizionalmente come identità etnica, culturale, linguistica, religiosa della popolazione allocata su di un territorio. Sull'onda delle esperienze indiana e nigeriana, il federalismo appare sempre più come uno strumento utile per superare le conflittualità interne ai nuovi stati figli della rottura del modello coloniale; è il modello, tanto per fare esempi di attualità, che gli americani hanno tentato di adottare per l'Iraq post-Saddam e che l'Onu ha proposto per Sri Lanka, per Cipro o per la Palestina.

Infine, per una di quelle vendette che la storia spesso riserva, il federalismo, nato per costruire apparati autoritativi pubblici diversi dallo stato nazionale, si va imponendo anche nella culla di questa esperienza, anche in Europa.

Possiamo stupirci, indignarci, preoccuparci, essere scettici o increduli, ma oramai il terzo grande modello federale è oggi proprio quello europeo. I 27 Stati membri stanno costruendo oggi - in tempi più brevi (il processo federale dura da poco più di sessant'anni) e in maniera incruenta (non ci sono guerre sul territorio dell'Europa comunitaria!) - un nuovo grande modello federale (si pensi, per fare un paragone, alle vicende pluridecennali che hanno condotto all'attuale assetto degli Stati Uniti d'America, passando anche per una drammatica guerra civile).

Certo, le istituzioni rappresentative comuni sono in Europa ancora imperfette, non pienamente soddisfacenti sotto il profilo democratico, ma:

- il diritto sostanziale che usiamo è assolutamente comune nella grande maggioranza dei settori della vita associata;
- un sistema giudiziario comune assicura l'uniformità dell'interpretazione di questo diritto comune;
- l'assetto istituzionale assicura anche un continuo meccanismo di adeguamento, uniformazione e tutela dei principi costituzionali e ordinamentali europei;
- infine, ultimo nel tempo ma non ultimo per importanza, oramai è comune la politica monetaria di bilancio, tanto che le discipline nazionali di bilancio di fronte alle accelerazioni delle decisioni comunitarie diventano immediatamente, e drammaticamente, vecchie.

Solo la guerra, gli europei ancora non fanno insieme, come dimostra la recentissima vicenda libica; ma, in realtà, non riescono nemmeno a farla separati. In maniera più tecnica, solo un'area delle relazioni internazionali è ancora sotto un preminente controllo statale, e non riesce a trovare una soluzione comunitaria.

2. Si chiederà il teorico tradizionalista: ma come la mettiamo con la Germania o con la Spagna? Non rendendosi conto che, così impostando la domanda e mettendo insieme l'esperienza tedesca e quella spagnola, si è già dato implicitamente la risposta.

All'interno della nuova Europa federale, tutti i vecchi stati nazionali stanno articolandosi al loro interno secondo un modello sussidiario, in cui lo Stato (il vecchio stato nazionale, costruito faticosamente dalla pace di Westfalia per trecento anni fino alla seconda guerra mondiale, fino ai drammi del nazionalismo e del colonialismo) si sta articolando, cedendo poteri verso l'alto e verso il basso: e questo vale per la Germania, tradizionalmente federale,

così come per la Francia, tradizionale campione dell'accentramento statalistico (in questo quadro, anche il tradizionale federalismo svizzero può essere letto come una vicenda endoeuropea, particolarmente significativa sotto il profilo storico, ma ormai - tranne per alcuni settori gelosamente conservati sotto il controllo interno - equiparabile ad un ventottesimo membro).

Il vero federalismo, allora, oggi, non è quello interno a questo o a quel paese europeo, bensì proprio quello europeo. Ciò che stiamo praticando in Italia (così come negli altri Paesi europei) è piuttosto un processo di (ri)articolazione sussidiaria delle competenze.

Ed è per questo che, per altro, assisto non senza scetticismo al dibattito sulle cosiddette derive secessioniste in Italia. Ritengo, infatti, che questo non sia proprio tema di discussione perché oggi la dimensione unitaria è data dall'Europa. In altri termini, il tema oggi - senza voler sembrare eccessivo proprio nei giorni in cui si celebra il centocinquantenario - è quello dell'unità dell'Italia dentro l'Europa. Né credo che i rigurgiti nazionalistici che di tanto in tanto risorgono in questo o quello stato europeo abbiano qualche chance di successo duraturo.

3. Ma è federalismo fiscale quello che stiamo costruendo? I più accorti studiosi di scienza della finanza già da tempo provano ad usare altre formule, tra cui quella convincente della ricerca di modelli innovativi di finanziamento delle autonomie territoriali.

In verità, ad un modello di federalismo fiscale si è rinunciato già all'inizio e cioè da quando si è messo da parte il progetto elaborato fondamentalmente dalla regione Lombardia, basato essenzialmente sull'idea che le risorse prodotte sul territorio ivi dovessero rimanere, fatta salva, naturalmente, le quote, anche quantitativamente importanti, destinate al finanziamento del debito pubblico, alle spese comuni ed alla perequazione (quote da contrattare e da fissare centralmente).

Nel momento in cui si è abbandonato questo progetto, il dibattito sul federalismo fiscale si è, sotto un profilo delle scelte di valore, perso per strada ed ha imboccato una strada piena di complicati tecnicismi. Abbandonata quella soluzione, per paure, timori, retropensieri che qui voglio prendere per buoni e non voglio provare a contestare (ma la mia convinzione è che così come è vecchio, da anni '50, l'approccio complessivo al tema europeo, altrettanto vecchio, ancora fermo a Pasquale Saraceno, è il tradizionale approccio meridionalista al tema della distribuzione delle risorse, tuttora ancorato al modello di riflessione degli anni '50), era chiaro che si sarebbe andati verso una direzione diversa, sempre più complicata e disordinata, in un percorso che, se non adeguatamente controllato e monitorato, rischia di condurre ad una

situazione di dissociazione, alla lunga difficilmente sopportabile per il sistema istituzionale e amministrativo, fra soggetti decentrati che decidono sulle spese e soggetto accentrato che decide sulle entrate.

In questo quadro, due mi sembrano i fondamentali obiettivi del macchinario che si sta costruendo sulla base del percorso della legge 42/2009. Sono, tali obiettivi, ormai nascosti dietro impalcature complicate e si rischia continuamente di perderli di vista rincorrendo procedure e concetti che si inseguono e si sovrappongono in una superfetazione ormai pericolosamente barocca.

Si tratta, in realtà, in primo luogo di attuare una parziale redistribuzione delle risorse, riducendo il complessivo sbilancio delle risorse a favore del Sud. Dietro tutto il meccanismo del federalismo fiscale, dunque, un primo obiettivo - esplicitato da una parte della politica, temuto da altri settori - è quello di riequilibrare la distribuzione delle risorse sull'asse Nord-Sud. Non è chiaro, invece - a me, ma credo non sia ancora chiaro a nessuno - quale sarà il risultato in relazione agli altri grandi problemi di distribuzione delle risorse finanziarie.

Penso, ad esempio, a cosa succederà nel rapporto tra città e campagna, a cosa succederà nel rapporto tra grandi comuni e piccoli comuni, a cosa succederà nel rapporto tra regioni ordinarie e speciali; non è, infatti, ancora chiaro cosa accadrà rispetto al tema, secondo me sempre meno sopportabile, della sottrazione delle risorse alle regioni a statuto speciale rispetto allo schema complessivo della legge 42/2009. Personalmente, continua a sfuggirmi quale sia il fondamento teorico di questa impostazione e, dal momento che la Corte costituzionale continua a fare "orecchie da mercante" su questo tema trincerandosi dietro il dato formale degli statuti costituzionali, non escludo che prima o dopo questa questione debba essere posta alle istanze europee.

Ma una redistribuzione delle risorse sull'asse Nord-Sud ha inevitabilmente conseguenze anche su altre questioni: che impatto vi sarà sulla distribuzione tra settori produttivi? Che impatto vi sarà sulla distribuzione tra gruppi sociali? E sulla natura e la qualità della spesa pubblica?

Quindi, in primo luogo l'obiettivo di questo "macchinario" è una parziale redistribuzione sull'asse Nord-Sud, ma non sappiamo cosa succederà sugli altri assi. La verità è che, probabilmente, l'ampio ricorso ai meccanismi della perequazione, la ricomprensione di tutta la spesa sociale sotto l'egida dei livelli essenziali delle prestazioni, da finanziare in modo unitario, ricorrendo alla leva dell'IVA, il rinvio nel tempo del meccanismo dei costi standard, l'attribuzione di una limitatissima autonomia sulle entrate regionali, sono tutti fattori che renderanno poco significativi i meccanismi di autonomia fiscale.

In secondo luogo, l'altro vero, grande obiettivo è quello di introdurre meccanismi di responsabilizzazione della spesa legati non tanto, in realtà, a principi di *accountability*, quanto all'esigenza di mantenersi dentro il quadro delle compatibilità comunitarie assunto per immutato e indiscutibile, garantito dal Ministro dell'economia e finanze, all'interno di quei meccanismi di rafforzamento della sua posizione nel governo che vanno al di là delle vicende contingenti di questo governo.

4. Dunque, non è federalismo, e tanto meno è federalismo fiscale. Molto più realisticamente, possiamo parlare di una operazione (di per sé non semplice) di adeguamento sussidiario della distribuzione delle funzioni all'interno dell'Italia (operazione che è congruente con quello che accade negli altri stati comunitari), accompagnata da processi di redistribuzione delle risorse e dalla volontà di introdurre strumenti più importanti di controllo della spesa pubblica.

Obiettivi sacrosanti, assolutamente sacrosanti, diversi però da quelli avanzati e sbandierati nella discussione politica e giornalistica. Ciò sarà anche inevitabile in un Paese in cui la politica è abituata ad urlare slogan, nascondendo così gli obiettivi reali, ma almeno in un auditorio tecnico è importante la consapevolezza delle questioni in gioco.

Quali sono gli strumenti istituzionali utilizzati per raggiungere questi obiettivi, quelli reali dissimulati e quelli proposti all'opinione pubblica?

Due punti sono basilari per la comprensione del modello di concertazione italiana: la mancanza di un luogo politico centrale di rappresentanza delle istanze di autonomia - salvo poi vedere se questo luogo occorre o non occorre - e il ruolo cruciale dello strumento della delega legislativa.

E' inutile che mi soffermi sul primo tema: la discussione è lunga, continua, ed è superfluo anche solo accennarla. Sul secondo punto posso limitarmi a ricordare che la delega è stato lo strumento principe di qualsiasi riforma e da parte di qualsiasi Governo nell'esperienza costituzionale italiana in quanto strumento flessibile ed adattabile ad ogni esigenza e ad ogni settore. Anche in questo caso, per altro, occorre ricordare che la giurisprudenza della Corte costituzionale non ha mai messo paletti seri all'utilizzo della delega (viene spesso ricordata la questione della superfetazione dei principi, fra quelli comunitari e quelli poi dettati dal legislatore parlamentare al legislatore delegato, ma anche questo meccanismo di rincorsa è stato sopportato dal giudice delle leggi).

In questo quadro di fondo, che non è stato intaccato dalla riforma costituzionale del 2001, che non si è né occupata né preoccupata dei profili organizzativi, era evidente che il regionalismo si sviluppasse seguendo una tendenziale valorizzazione delle sedi di concertazione

extraistituzionale; a partire dagli anni '90, questo tipo di impostazione è stata infine ribadita e rafforzata dalla Corte costituzionale.

In questo solco si è mossa anche la legge n. 42, la cui attuazione è affidata appunto alla decretazione delegata imperniata su di un ruolo centrale del Governo, su una rigorosa procedimentalizzazione scandita nell'articolo 2 della legge, sulla valorizzazione contemporanea di tre luoghi di confronto: la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3), la Commissione tecnica paritetica (art. 4), la Conferenza permanente per il coordinamento finanza pubblica (art. 5).

Mi limito in questa sede ad osservare che la inevitabile cooperazione (che, secondo i canoni della Corte costituzionale, deve essere leale!) è altrettanto inevitabilmente fortemente accentrata e strutturalmente "debole", giacché tutti i passaggi negativi (sia parlamentari che territoriali) possono essere superati - pur se con qualche aggravio procedurale, che proprio per questo va rispettato! - dal Governo.

Cooperazione, sì, inevitabile, ma leale (il cui significato è ben spiegato dalla recentissima sentenza 33 del 2011 sul decreto delegato in tema di nucleare), debole (sempre superabile), accentrata (rigorosamente gestita dal governo centrale).

Proprio per queste caratteristiche (che la rendono molto lontana dai modelli teorici della *multilevel governance*!), le procedure di cooperazione non sono aggirabili, giacché il rispetto della procedura è l'unica garanzia che gli interessi emergano e siano valutati.

Cooperazione inevitabile, dunque, ma debole e accentrata, perché i veri obiettivi di tutta l'impalcatura sono dati non tanto da un aumento del grado di autonomia regionale e locale, bensì dalla tenuta del sistema italiano, all'interno del quadro di compatibilità e di stabilità europeo. Obiettivo, questo, legittimo e assolutamente condivisibile, a condizione che sia totalmente chiaro e che la discussione non venga artatamente dirottata su altri obiettivi.

In conclusione, occorre porre attenzione ai processi reali che sono dietro questa discussione. Il vero, grande obiettivo è la tenuta dell'Italia nel sistema comunitario. E rispetto a questo grande obiettivo occorre ribadire, da un lato la centralità degli strumenti di controllo sull'uso delle risorse - ed in questo quadro appare cruciale il ruolo della Corte dei conti - , dall'altro la tenuta dei sistemi complessivi di controllo e di garanzia della discussione pubblica, che proprio nel quadro di cooperazione debole e accentrata non possono essere di volta in volta aggirati.

Tutto ciò sempre che il modello di cui stiamo discutendo sia quello definitivo e che non si aprano strade diverse. Ma questo è un tema che richiede un'altra riflessione, anche su che

cosa significa oggi la tenuta del quadro europeo e su quali potranno essere gli sviluppi dell'Europa comunitaria nei nuovi equilibri mondiali.



I QUADERNI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La rivincita della responsabilità

A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale

di Luca Antonini

Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Padova,
Vice Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà



Indice

- 5 **Una riforma che segna una svolta storica**

- 7 **L'anomalia italiana: un federalismo senza responsabilità fiscale**

- 11 **Il rimedio: un federalismo fiscale bipartisan**

- 13 **I contenuti della nuova legge sul federalismo fiscale**
- 13 *L'abbandono del criterio della spesa storica.*
La perequazione in base al costo standard
- 15 *La soppressione dei trasferimenti statali e l'inizio*
di una stagione dell'autonomia impositiva regionale e locale
- 16 *Una nuova autonomia finanziaria regionale*
che valorizza imprese, sussidiarietà e famiglia
- 18 *Una nuova stagione dell'autonomia finanziaria provinciale e comunale*
- 19 *Un circolo virtuoso nella lotta all'evasione fiscale*
- 22 *Ulteriori nuovi principi "rivoluzionari" a favore della responsabilità*

- 24 **Legenda**

Una riforma che segna una svolta storica

L'approvazione della riforma del federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*) segna un passaggio storico per il sistema italiano. È, infatti, una riforma destinata ad attivare il circuito della responsabilità, favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità, impedendo di continuare a contrabbandare come solidarietà quello che invece è rendita, clientela politica, o, peggio ancora, circuito d'illegalità.

È stato limpidamente evidenziato: «A memoria, questa è la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt'altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema [...]. È una novità priva di precedenti, che può consentire l'avvio di ciò che nella storia della Repubblica è sempre mancato: della riforma dello Stato, ipotizzata al tempo della Costituzione, riproposta negli anni Settanta del secolo scorso, sistematicamente fallita per aver disgiunto appunto la responsabilità nel reperimento delle risorse dal potere di spesa [...] il profilo dello Stato sociale degradato a Stato assistenziale è dipeso da una lettura monca e parziale della Costituzione»¹.

In effetti, la riforma appena approvata dal Parlamento italiano è destinata a scrivere la parola "fine" alle prassi assistenzialistiche basate sulla spesa storica e ai ripiani a piè di lista, alle logiche premianti per quegli amministratori che perseguono politiche devastanti per i bilanci pubblici facendole poi ricadere sulla fiscalità generale. Essa introduce invece elementi diretti a consentire miglioramenti dei servizi e/o una riduzione della pressione fiscale, innestando fattori di competitività tra i sistemi locali, senza determinare inaccettabili lesioni del principio di eguaglianza delle opportunità, ridà effettività alla possibilità del controllo democratico degli elettori.

Il Presidente della Repubblica, nel discorso pronunciato a Palazzo Ducale, a Venezia, il 18 settembre 2008, ha giustamente ricordato che: «in Italia, deve porsi in particolare un forte accento sul rapporto tra un più coerente disegno evolutivo in senso autonomistico e federalistico dell'ordinamento della Repubblica, e il superamento di quel persistente, e perfino aggravato, divario tra Nord e Sud che denuncia la storica incompiutezza dell'unificazione nazio-

nale. Ciò richiede la più chiara manifestazione di volontà nel combattere chiusure ed egoismi nelle Regioni più sviluppate, nel tener fede concretamente al principio di solidarietà, e nel chiamare al tempo stesso le Regioni del Mezzogiorno, alla pari di tutte le altre, alla prova della responsabilità per l'uso economico e il rendimento qualitativo delle risorse pubbliche, nazionali ed europee».

-
1. M. Bertolissi, *Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato - Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale*, Novembre 2008.

L'anomalia italiana: un federalismo senza responsabilità fiscale

L'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale segna dunque una tappa fondamentale nella vita istituzionale e politica dell'Italia.

L'avvio del federalismo fiscale costituisce, infatti, una riforma "indilazionabile" - come ha recentemente ribadito il presidente della Corte costituzionale - per il nostro Paese: la posta in gioco è la vera riforma dello Stato in base al principio di responsabilità.

Il motivo merita di essere chiarito. In Italia si è realizzata un'anomalia strutturale: il cantiere federalista è stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini) e di quelle legislative (riforma costituzionale del Titolo V), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, affossato in un modello di sostanziale "finanza derivata". Per effetto di questa asimmetria la spesa pubblica (escluse pensioni e interessi) si riparte ormai a metà tra il comparto Stato e quello Regioni/Enti locali, ma quest'ultimo ha una responsabilità impositiva inferiore al 18%.

Si è realizzata quindi una forte dissociazione della responsabilità impositiva da quella di spesa. Si è interrotto il centralismo, ma non si è creato il federalismo. Da questo punto di vista la situazione italiana è assimilabile a quella della Spagna negli anni Ottanta, quando con la nuova Costituzione si affidarono maggiori poteri legislativi e amministrativi alle Comunità Autonome, ma non si diede loro responsabilità impositiva; questa dissociazione tra il potere di spesa e quello impositivo fece esplodere i conti pubblici. È chiaro: il processo federalista avviato con la costituzione post franchista del 1978 aveva generato una situazione dove le Comunità Autonome spendevano ma poi pagava lo Stato. Il rimedio è stato il federalismo fiscale, che da lì a breve venne avviato con decisione.

In Italia, invece, lo Stato continua a rimanere il pagatore di ultima istanza. Non è un caso che negli ultimi anni, la Corte costituzionale abbia sottolineato in numerose occasioni l'urgenza di dare attuazione legislativa all'art. 119 della Costituzione. È indubbio che il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza efficace. Mantenere un modello di sostanziale "finanza derivata" in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti gravi confusioni, dissocia la responsabilità impositiva

sitiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e dove si favoriscono la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione. Il difetto danneggia come un virus il sistema: lo dimostrano numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni sia sul fronte statale che su quello regionale.

Sul fronte statale: negli ultimi anni la spesa per la dirigenza dei Ministeri centrali è aumentata del 97,9% (Eurispes) e il numero dei dipendenti statali dal 1997 al 2007 è progressivamente aumentato di centomila unità. Si sono quindi moltiplicate le strutture amministrative proprio nel momento in cui si doveva invece attuare il federalismo amministrativo e legislativo e la sussidiarietà orizzontale.

Sul fronte regionale altrettanti dati confermano la deresponsabilizzazione: con il decreto salva deficit di giugno 2007 e con la finanziaria per il 2008 sono stati stanziati complessivamente ben 12,1 miliardi di euro a favore delle Regioni in rosso (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Il 78% del debito complessivo sulla sanità è dovuto a Lazio, Campania e Sicilia. L'organizzazione sanitaria è ormai materia di competenza esclusiva regionale, ma lo Stato ha operato con i ripiani a piè di lista, stile anni Ottanta. Se si premia chi ha più creato disavanzi, per quale motivo le amministrazioni locali dovrebbero chiedere sacrifici ai propri cittadini piuttosto che fare politiche demagogiche creando disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle tasse di tutti gli italiani? L'attuale Ministro Raffaele Fitto perse in Puglia le elezioni regionali soprattutto perché aveva risanato i bilanci della sanità, sfidando le piazze e chiudendo gli ospedali piccoli, razionalizzando il personale, ecc. Siccome sono continuati i ripiani a piè di lista per le amministrazioni inefficienti, gli elettori l'hanno punito. Il sistema cioè premia chi spende in modo irresponsabile scaricando il conto sullo Stato, appunto pagatore di ultima istanza. Finché potranno esistere casi come questo, dove un amministratore virtuoso viene sanzionato dal sistema perché ha tenuto un comportamento efficiente, in Italia il federalismo rimarrà solo una grottesca parodia!

Un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica finisce quindi per premiare chi ha più creato disavanzi, favorisce una politica dell'inefficienza, consacrando il principio per cui chi più ha speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno. Inoltre, ha diffuso il costume dello "scaricabarile" delle responsabilità: il Sindaco scarica sulla Regione le responsabilità del suo dissesto, accusandola di non avergli trasferito i soldi per gli asili o per i trasporti, la Regione accusa

lo Stato di non avergli dato i soldi per la sanità e così via in una chiara confusione di responsabilità, che può portare a fatti come i “rifiuti di Napoli”, di cui la colpa non sembra essere di nessuno.

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

In Italia ci sono differenze ingiustificate, basta leggere le relazioni regionali della Corte dei Conti: non è concepibile che una sacca per le trasfusioni costi in Calabria quattro volte di più di quanto costa in Emilia Romagna o che una TAC costi in alcune parti del Paese 800 euro e in altre 500, o ancora che la spesa pro capite per bambino negli asili nido a Roma sia di 16.000 euro e 7.000 a Modena, che pure è un modello premiato a livello internazionale.

Non si tratta, in questi casi, di gap strutturali o altro: sono solo differenze ingiustificate che poi ricadono sulla fiscalità generale, cioè sui contribuenti, e in particolare su quelli del Nord. Un recente studio di Unioncamere Veneto ha dimostrato come negli ultimi anni il residuo fiscale del Nord (la differenza tra quanto si paga in imposte e quanto ritorna in forma di spesa pubblica) sia aumentato, mentre la produttività del Sud, nonostante il maggiore trasferimento, sia diminuita. I conti non tornano, se non ipotizzando un enorme spreco di risorse che non si traduce in un vero aiuto alle realtà produttive e sociali, ma alimenta inefficienza, sprechi e rendite di vario tipo. È questo, soprattutto, che rende poco sopportabile l'assetto attuale: sotto la giustificazione della solidarietà si cela spesso tutt'altro.

Un altro esempio: in Campania arrivano pro capite per la sanità più risorse che in Lombardia, ma la sanità lombarda ha un indice di qualità di +0,9 e quella della Campania di -1,4. Le migrazioni sanitarie al Nord sono in forte aumento. Intanto emergono casi come quello della sanità della Calabria - totalmente disestata - dove l'ospedale di Taurianova aveva 18 posti letto e 174 dipendenti.

In un momento così grave di crisi finanziaria a livello internazionale, non ci si può permettere questo disordine interno a livello nazionale.

Un sistema che rovescia la storica formula *no taxation without representation* (nessuna imposizione senza rappresentanza) e crea il monstrum giuridico di una *representation without taxation* (una rappresentanza senza potere impositivo) non offre un buon servizio né alla democrazia né al federalismo.

Il rimedio: un federalismo fiscale bipartisan

Le possibilità di rimediare a questa situazione e riportare l'Italia sulla strada - ineludibile - della trasparenza e dell'efficienza non sono né semplici, né immediate. È dunque un elemento di grande rilievo che il nuovo disegno di legge delega sul federalismo fiscale abbia assunto il carattere bipartisan di riforma condivisa sia dal comparto Regioni ed Enti locali sia da una larga parte del Parlamento nazionale.

È utile ripercorrere il cammino che ha portato a questo importante risultato. Nella sua base iniziale il testo aveva già recuperato molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo e anche parti del d.d.l. Prodi, di cui riprendeva le soluzioni in tema di perequazione, ma nello stesso semplificava il quadro dagli eccessi di statalismo, valorizzando invece i principi di responsabilità, di autonomia e di sussidiarietà. Nei passi successivi è stato decisivo il confronto con Regioni ed Enti locali, che ha portato al risultato dell'approvazione unanime del testo da parte della Conferenza Unificata (ottobre 2008). Si è trattato di un risultato inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale, che ha anche condotto a un accordo, ai fini del finanziamento, sulla definizione delle funzioni fondamentali, superando quell'atavica diatriba tra Regioni ed Enti locali che ha sempre portato al fallimento chi, in passato, ha tentato di misurarsi nell'impresa. Nel complesso si è realizzata una convergenza decisiva per il successo della riforma, perché i soggetti regionali e locali che sono stati coinvolti, avendo assentito, sono ora corresponsabili del processo di attuazione. Quando le riforme sul federalismo fiscale non raggiungono questi alti livelli di consenso, il rischio (*rectius*: la certezza) d'incidenti o blocchi in fase di attuazione è inevitabile. La storia italiana insegna che quando in tema di finanza locale le riforme sono state invece - in un certo senso - calate dall'alto, bypassando il consenso delle autonomie, l'insuccesso è stato evidente, come nel caso dell'ultima legge (il d.l. 56/2000) sulla finanza regionale, che pur innovativa nei principi, è stata di fatto bloccata dall'accordo di Santa Trada del 2006, costringendo a ritornare alla logica della finanza derivata e dei ripiani statali a piè di lista.

Nel caso di questa riforma sul federalismo fiscale, invece, anche nella successiva fase parlamentare si è sviluppato un dialogo costruttivo con l'opposizione

e il risultato finale dell'approvazione sia alla Camera che al Senato con un'ampia maggioranza è stata una prova di grande maturità del sistema politico italiano, che ha dimostrato, su questa riforma, di essere in grado di superare quel bipolarismo "rusticano" sempre basato sulla delegittimazione dell'avversario che ha inquinato gli ultimi decenni della nostra vita repubblicana fino a portare a due riforme costituzionali (2001 e 2005) approvate a colpi di maggioranza.

I segnali, peraltro, sulla possibilità di questo dialogo *bipartisan* non mancavano. Nella Sala della Regina di Montecitorio, mentre iniziavano i lavori in Parlamento si era svolto il convegno organizzato dall'Intergruppo parlamentare per la Sussidiarietà sul tema "Federalismo fiscale: la sfida del Paese". È stato un momento di discussione e di lavoro di altissimo livello, in un sincero clima *bipartisan*.

Si potrebbe obiettare che in un momento di crisi globale come quello che stiamo attraversando non sia il momento del federalismo fiscale. In realtà, proprio in un momento come questo non è possibile continuare a giustificare un assetto istituzionale che favorisce la rendita e la deresponsabilizzazione. Inoltre, proprio la scommessa su sistemi locali efficienti nei contesti globalizzati può rappresentare una leva importante per la ripresa. Una crescente letteratura, infatti, evidenzia oggi l'importanza delle istituzioni informali (valori e cultura) e dei legami di fiducia a livello locale, sia come "reti di sostegno" (aspetto difensivo) sia come fattori di innovazione (aspetto dinamico), per individuare vie di uscita dalla crisi quando i meccanismi sono "grippati".

I contenuti della nuova legge sul federalismo fiscale

La nuova legge sul federalismo fiscale non è quindi un testo “improvvisato”, perché recupera, grazie alla lungimiranza di alcuni Ministri - in particolare Tremonti, Bossi e Calderoli - in modo *bipartisan* molti degli importanti lavori svolti nell’ultimo periodo.

La legge delega si sviluppa su alcune coordinate fondamentali: alcune riprendono soluzioni già proposte dall’opposizione, altre hanno un carattere decisamente innovativo.

L’abbandono del criterio della spesa storica.

La perequazione in base al costo standard

La prima coordinata è data dal superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard dei livelli essenziali relativi a sanità, assistenza, istruzione, trasporti.

La scelta è quanto mai opportuna e la convergenza sul punto è stata molto forte, anche perché si è rivalutata una soluzione già prefigurata dal precedente governo.

La spesa storica riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) sia vere e proprie inefficienze; solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l’altro rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato. Il costo standard si riferisce invece al servizio erogato in condizioni di efficienza. In altre parole, mentre la spesa storica finanzia servizi e inefficienza, il costo standard finanzia solo i servizi.

Il finanziamento in base alla spesa storica è stato il male che da sempre ha afflitto il sistema della finanza regionale e locale: a partire dai decreti Stammati degli anni Settanta si è finanziato il comparto regionale e locale sulla base di quanto si era speso in passato (appunto il criterio della spesa storica) e così si sono sistematicamente premiate le gestioni inefficienti e punite quelle virtuose.

Molti dei problemi attuali, ad esempio il blocco dell’autonomia dei Comuni anche virtuosi per effetto della necessità di rispettare il Patto di Stabilità interno, nascono da questo criterio della spesa storica. Finché questo non viene

radicalmente superato qualsiasi soluzione sarà come mettere una pezza nuova su un vestito vecchio. Non è questione di pezze, occorre cambiare il vestito: a questo provvede la riforma attraverso la soluzione del costo standard.

La definizione dei costi standard per i settori della sanità, dell'istruzione, dell'assistenza sociale, dei trasporti, avverrà attraverso un procedimento concertato con le Regioni e gli Enti locali, in modo da raggiungere una soluzione equilibrata, destinata a essere recepita dai decreti legislativi di attuazione della delega. La definizione dei costi standard interesserà oltre il 90% del bilancio di ogni Regione e l'80% del bilancio di ogni Comune. Una volta definiti i costi standard sarà possibile stimare l'impatto finanziario della riforma: a tutte le Regioni e a tutti i Comuni dovrà essere riconosciuto un ammontare di risorse autonome e di perequazione (cioè trasferimenti di risorse da parte dello Stato) in grado di finanziare integralmente i costi standard. Il dato sicuro è che la sostituzione del criterio della spesa storica quello del costo standard determina in se stessa un effetto virtuoso, perché l'inefficienza non viene più finanziata. O meglio: se una Regione volesse continuare a superare il costo standard, consentendo com'è avvenuto in passato che una scatola di cerotti in certe Usl venga a costare anche cento volte di più che in altre (si veda l'intervista al Presidente della Regione Calabria su *Ilsole24Ore* del 14 aprile 2009 che conferma vicende di questo tipo), quella amministrazione regionale non potrà più chiedere allo Stato di pagare a piè di lista quella spesa, ma dovrà aumentare le proprie imposte sui propri cittadini. Che chiederanno il conto e giudicheranno con il voto.

Da questo punto di vista è importante precisare con forza che è del tutto improprio il discorso sui presunti "costi" del federalismo fiscale: quest'ultimo, per i meccanismi di responsabilizzazione che attiva, è un processo in se stesso virtuoso, come in se stesso virtuoso è il passaggio dalla spesa storica al costo standard.

Si veda, a tale proposito, il lucido articolo di Gilberto Muraro, già presidente della Commissione per la spesa pubblica durante l'ultimo governo Prodi, con molta chiarezza conferma quanto sopra: «A volte servono le cifre, a volte e è necessaria e sufficiente l'analisi logica. Nel caso del federalismo fiscale in discussione in Parlamento, si può dire a priori che per definizione esso abbasserà il costo complessivo della finanza locale [...] se funzionerà. Sarà il costo standard, infatti, e non il costo storico a determinare quanto dare alla periferia. Un costo ancora da definire, è vero, ma basato su un concetto chiaro: il concetto che la spesa necessaria all'adempimento dei compiti affidati a Regioni, Province e Comuni va valutata in base a un ragionevole standard di efficien-

za, senza più accettare l'inefficienza insita in molti casi nella spesa storica. In particolare, per essere chiari, senza più accettare il costo del sovrabbondante impiego pubblico che caratterizza gran parte della finanza locale al Sud. A parità di funzioni, quindi, il federalismo fiscale non può che comportare un risparmio, in teoria. Ne consegue che un eventuale maggiore costo del federalismo fiscale è concettualmente associabile non alla riforma, ma al suo fallimento» (G. Muraro, *Federalismo, sì del Senato*, in *Il Mattino*, 23 gennaio 2009, p. 1).

Per altre funzioni, ad esempio il turismo, che non hanno un carattere essenziale perché non sono riconducibili a veri e propri diritti sociali, la legge sul federalismo fiscale opta invece per la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali. Non esistono per queste funzioni le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione integrale. Rispetto a queste funzioni è quindi attuata una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio.

La soppressione dei trasferimenti statali e l'inizio di una stagione dell'autonomia impositiva regionale e locale

La nuova legge dispone la soppressione dei trasferimenti statali (fatta eccezione per quelli perequativi) alle Regioni e agli Enti locali. È la fine della cosiddetta finanza derivata e del criterio della spesa storica. È la fine del criterio del ripiano a piè di lista che ha portato il governo Prodi a stanziare quei 12 miliardi di euro per 5 regioni in extradeficit sanitario (cui si è fatto cenno in precedenza, cfr. § 2) o che durante questa legislatura ha portato a destinare 140 milioni di euro a favore del Comune dissestato di Catania.

Gli attuali trasferimenti ordinari, che oggi gravano sul bilancio dello Stato per oltre 20 miliardi di euro all'anno, verranno sostituiti da risorse fiscali autonome: in altre parole aumenterà la pressione fiscale regionale e locale, mentre diminuirà in misura corrispondente quella statale (lo Stato non avrà più i costi derivanti da quei trasferimenti). Una parte di quello che un contribuente pagava allo Stato, la pagherà alle Regioni e agli Enti locali, si realizzerà la cosiddetta "tracciabilità" dei tributi, perché finalmente si saprà per quali spese sono chieste le imposte e si potranno quindi giudicare con il voto le varie amministrazioni. La pressione fiscale complessiva è quindi destinata a diminuire.

Una nuova autonomia finanziaria regionale che valorizza imprese, sussidiarietà e famiglia

Il sistema di finanziamento delle Regioni si strutturerà in tributi regionali propri e in compartecipazioni ai tributi erariali. Alcune decisioni dipenderanno dai decreti legislativi di attuazione della legge delega, ma è già possibile, in base ai principi in essa contenuti, iniziare a prefigurare uno scenario di massima.

- 1) Tra i tributi propri derivati delle Regioni rientrerà ancora l'Irap, in attesa della sua sostituzione con un'altra imposta. Assumerà poi una maggiore dimensione quantitativa l'addizionale regionale all'Irpef.
- 2) Una fonte molto importante che continuerà ad alimentare la finanza regionale sarà anche la compartecipazione all'Iva: una quota dell'Iva riscossa dallo Stato verrà assegnata alle Regioni.
- 3) Un piccolo spazio avranno i tributi propri regionali autonomi, che una Regione sarà libera di introdurre autonomamente con propria legge solo su quei presupposti che non sono già colpiti da imposte statali. Si possono ipotizzare in quest'ambito imposte ambientali, le cosiddette *green taxes*, o altri tributi di scopo. L'impatto quantitativo sarà però molto marginale.

Le novità riguardo alle fonti finanziarie di cui ai punti 1 e 2 sono notevoli e meritano di essere considerate con attenzione.

Riguardo ai tributi di cui al punto 1 l'autonomia impositiva regionale è, infatti, fortemente valorizzata, permettendo alle Regioni innanzitutto di manovrare le aliquote.

In questo modo l'autonomia impositiva regionale potrà svilupparsi "verso il basso", riducendo la pressione fiscale su cittadini e imprese. La stessa autonomia però sarà costretta a svilupparsi verso l'alto, aumentando entro certi limiti l'imposizione, nel caso di cattive gestioni, ad esempio perché non si riduce al costo standard la spesa per determinati servizi, cioè non ci si preoccupa di rimediare a quelle inefficienze per cui uno stesso servizio in altra Regione viene a costare, alla stessa qualità, molto di meno.

Le Regioni, soprattutto, potranno sviluppare, attraverso esenzioni, detrazioni e deduzioni politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori. Oggi questa possibilità è quasi preclusa, mentre una volta attuata la nuova legge delega le Regioni saranno libere di sviluppare una propria politica fiscale. Il guadagno per l'autonomia regionale è davvero notevole.

Da questo punto di vista, con l'approvazione della riforma diventerebbe pienamente declinabile un'emblematica scelta di campo: quella di sostituire l'erogazione tramite bando pubblico di risorse statali vincolate con una riduzione

della pressione fiscale su imprese e famiglie. Si potrà così superare la logica dei trasferimenti vincolati ad alto tasso di burocrazia e a basso tasso di incidenza sullo sviluppo reale, aprendo la stagione di una forma nuova ed efficace di sostegno alle specifiche realtà produttive e sociali della Regione.

In altre parole, alle Regioni sarà possibile sviluppare proprie politiche dirette a riportare dentro la fiscalità molti dei trasferimenti mirati alle imprese, che oggi si traducono in spesa pubblica ad alto impiego di burocrazia. L'imposta candidata alla ricezione di tali incentivi potrebbe essere ancora l'Irap, la cui modulazione regionale potrebbe così avvenire nel contesto di forti semplificazioni e di trasparente rilancio della produzione. Si aprirebbe così la possibilità di introdurre leggi "Tremonti" regionali di detassazione degli investimenti produttivi, riducendo la burocrazia implicata negli incentivi. È una forma di attuazione del federalismo fiscale che non aumenta la pressione fiscale complessiva, riduce l'opprimente burocrazia che ancora oggi grava sulle imprese, favorisce lo sviluppo produttivo, non spacca il Paese ma responsabilizza la classe politica locale.

L'ampliamento dei poteri regionali di manovra su deduzioni e detrazioni riguardo ai tributi propri potrà consentire anche lo sviluppo di ulteriori politiche fiscali orientate alla sussidiarietà orizzontale. Il disegno di legge, infatti, prevede espressamente tra i principi generali di coordinamento all'art. 2, lett. dd) la «definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale».

L'insieme di queste disposizioni potrà consentire innovazioni come il riconoscimento della detrazione dai tributi regionali di quelle svariate forme di *bonus* o *voucher* (per anziani, scuola, disabili, ecc.) sviluppate dal *welfare* regionale. Evitando tutta una serie di complicati passaggi burocratici, si lascerebbero, ad esempio, fin dall'inizio i soldi alle famiglie evitando l'illogico meccanismo "prelievo e poi redistribuzione" delle medesime risorse. Oggi, infatti, il prelievo fiscale confluisce a livello centrale; qui è restituito in piccola parte alla Regione che, attraverso i buoni, ne ridà una quota al contribuente che per ottenerlo deve presentare istanze e subire controlli. Solo così, e con un forte costo burocratico, i soldi tornano dov'erano: nella tasca del cittadino. È invece più semplice e democratico consentire alle Regioni di attuare le loro politiche differenziate (come i buoni o le "doti", che sono calibrate sulle specifiche caratteristiche dei contesti regionali) attraverso - nei limiti in cui è possibile - detrazioni dall'Irpef: le risorse rimangono al contribuente, che le spende nel servizio che vuole (pubblico o privato) e le detrae dall'imposta al momento della dichiarazione dei redditi. Infine, la riforma è anche destinata ad aprire un'ulteriore prospettiva. Oggi le

Regioni non possono intervenire sull'addizionale regionale all'Irpef: dati i limiti imposti dalla legislazione statale, così un *single* paga la stessa addizionale Irpef di una famiglia con cinque figli a carico. Una volta attuato il federalismo fiscale, le Regioni potranno considerare i carichi familiari nelle loro imposte, ad esempio nell'addizionale Irpef.

Si potrà cioè attuare quel *favor familiae* previsto all'art. 2 lettera gg) della nuova legge sul federalismo fiscale che dispone: «individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti». È un salto di qualità non marginale vista anche la preoccupante situazione della natalità in Italia.

Nel nuovo scenario autonomia e responsabilità sono dunque virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico degli elettori regionali, sempre nel rispetto - attraverso opportuni accorgimenti - del principio di semplificazione del sistema tributario.

Una nuova stagione dell'autonomia finanziaria provinciale e comunale

Per il sistema della finanza locale valgono gli stessi principi. Dipenderà molto dalle scelte che saranno prese all'interno dei decreti legislativi di attuazione, ma già nei principi della legge delega si prefigura uno scenario possibile.

Alle imposte locali attuali come l'Ici si dovrà aggiungere una nuova autonomia impositiva fondata sulla cessione di tributi o parti di tributi già erariali. Ad esempio, un'ipotesi potrà essere quella di trasferire a livello locale l'imposta di registro, semplificandola e modernizzandola; oppure di assegnare ai Comuni quella parte dell'imposta sui redditi che grava sugli affitti e che attualmente viene pagata allo Stato nell'Irpef. L'insieme della nuova autonomia comunale dovrà compensare la soppressione degli attuali trasferimenti statali che superano i 10 miliardi di euro.

Potrà inoltre prendere corpo l'ipotesi di un'addizionale comunale all'Irpef, mentre un ruolo senz'altro importante lo avrà la compartecipazione all'Iva.

Si prevede inoltre la possibilità per Comuni e Province di istituire tributi di scopo diretti a finanziare la costruzione di opere pubbliche o strutture sociali o gli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana.

Alle Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, si riconosce la potestà di istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio ter-

ritorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali, sempre senza insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale. È un ambito di azione necessariamente limitato, all'interno del quale potrebbero prendere corpo forme di imposizione ambientale.

Si stabilisce, infine, la previsione di forme premiali in termini di autonomia fiscale per quei Comuni che si uniscono o si fondono in modo da realizzare risparmi per mezzo di economie di scala. Viene così replicata una soluzione che, avuto un notevole successo in altri ordinamenti, come quello francese, nel favorire gli accorpamenti tra Comuni di minori dimensioni. Si supera, quindi, quella politica degli incentivi mediante trasferimento - che ha avuto uno scarso esito in Italia perché non dà mai ai sindaci certezza in ordine alle risorse aggiuntive di cui disporranno se si associano - che viene sostituita con quella di una maggiore autonomia fiscale - che invece fornisce certezza sulle risorse.

Nel complesso, la struttura del nuovo sistema tributario locale, senza eccessive complicazioni, potrà garantire agli Enti locali un adeguato livello di flessibilità, consentendo di utilizzare la leva fiscale come un efficace strumento di *policy*. Valgono al riguardo gli stessi principi di favore per la sussidiarietà orizzontale e le famiglie, illustrati rispetto alla nuova autonomia regionale: gli Enti locali, infatti, nei limiti stabiliti dalla legislazione statale potranno manovrare le aliquote e introdurre agevolazioni. È una nuova stagione che si apre permettendo, anche in questo caso, attuazioni organiche del principio di sussidiarietà.

Un circolo virtuoso nella lotta all'evasione fiscale

L'occasione del federalismo fiscale costituisce una grande occasione per cercare di rimediare a uno dei principali problemi del nostro sistema: quello dell'evasione fiscale, che è stata stimata intorno ai 200 miliardi di euro.

La valorizzazione del ruolo delle Regioni e degli Enti locali rappresenta a questo riguardo un elemento fondamentale, data la conoscenza del territorio e della capacità fiscale che questi Enti possono avere.

Spesso tuttavia si è incontrata una certa resistenza al riguardo, soprattutto a livello comunale: difficilmente un Sindaco fornisce dati che permettono di recuperare l'evasione, perché sino a poco tempo fa il sistema normativo non gli assicurava nessun ritorno di quest'azione: che lo facesse o meno, i trasferimenti statali erano comunque garantiti, il criterio della spesa storica faceva il resto e il sistema disincentivava il coinvolgimento delle realtà locali nella lotta all'evasione.

Dal disincentivo alla responsabilizzazione: è questa la prospettiva che ha preso corpo durante quest'anno con un provvedimento del Ministro Tremonti che consente agli Enti locali di trattenere il 30% del maggior gettito derivante da loro segnalazioni di dati che hanno permesso di contrastare l'evasione fiscale. È questa la prospettiva che viene ribadita e valorizzata all'interno del nuovo federalismo fiscale.

Difficilmente, infatti, un Sindaco sarà propenso a fornire dati idonei a combattere l'evasione se, come avveniva fino a pochi mesi fa, non ne ha alcun ritorno sul territorio, se non quello di essersi fatto dei nemici.

Se invece si lascia al Comune una parte del gettito recuperato tramite le indicazioni fornite e il Sindaco può mostrare ai suoi cittadini che con quei proventi ha costruito una nuova scuola o un nuovo asilo, si è creato un circuito virtuoso che favorisce un'evoluzione nella lotta all'evasione.

Per questo motivo, il nuovo federalismo fiscale prevede una disposizione espressamente diretta a questo scopo. All'art. 26, titolato «Contrasto all'evasione fiscale» si dispone: «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». All'art. 2 si stabilisce, inoltre, il «coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale».

Ma non è tutto. Anche il sistema delle compartecipazioni viene strutturato in chiave responsabilizzante, superando l'attuale configurazione. Viene, infatti, applicato il principio innovativo della territorialità dei gettiti, per cui alla Regione andrà il gettito effettivamente percepito sul territorio e più quello virtuale calcolato secondo i consumi Istat, come oggi avviene per l'Iva. Il sistema attuale premia di fatto quelle realtà dove maggiore è l'evasione di questa imposta, che si vedono assegnato un gettito che prescinde da quanto effettivamente è riscosso sul territorio. L'assegnazione tramite il dato dei consumi, infatti, assegna un gettito fittizio che prescinde da quanto effettivamente viene versato all'erario: nel dato Istat rientrano, infatti, anche i consumi "in nero", rispetto ai quali viene evasa l'imposta. Per assurdo, se oggi una Regione avesse un'evasione dell'Iva pari al 100% si vedrebbe comunque assegnata la sua parte dell'Iva, perché questa è appunto calcolata sui consumi Istat (che prescindono dall'evasione e da quanto è effettivamente riscosso). È una forma di deresponsabilizzazione che deve essere superata nella nuova direzione seguita dalla riforma. In questo modo il gettito assegnato a una Regione o a un Comune sarà quello effettivamente riscosso sul territorio

e la compartecipazione, per così dire, diventa “intelligente”, perché ha un effetto di responsabilizzazione che premia il concorso al recupero dell’evansione.

Per quanto riguarda il livello locale, inoltre, in sede dei decreti legislativi potrà prendere corpo l’ipotesi di assegnare in via complementare anche a Comuni e Province una quota dell’Iva, secondo una soluzione sperimentata già in altri ordinamenti. L’ipotesi potrebbe essere sviluppata considerando l’Iva relativa al commercio al dettaglio (della piccola distribuzione): se una quota del gettito dell’Iva delle vendite al dettaglio rimane nel Comune, non solo gli Enti locali, ma anche la stessa popolazione, verrebbero sollecitati a un ruolo attivo nella lotta all’evasione. Anche il consumatore avrebbe infatti interesse a richiedere lo scontrino fiscale perché una parte dell’imposta sarebbe destinata a finanziare i servizi del suo Comune. I Comuni, dal canto loro, avrebbero interesse anche a creare servizi idonei a sviluppare la rete commerciale.

Si tratta di una soluzione decisamente preferibile a quella della compartecipazione all’Irpef, che non produrrebbe gli effetti appena considerati. La proposta avanzata, negli ultimi tempi, da alcuni Comuni diretta a rivendicare una compartecipazione all’Irpef del 20% può quindi essere considerata solo nei termini in cui evidenzia le difficoltà dei Comuni derivanti dalla soppressione dell’Ici sulla prima casa. Oltre i termini di una provocatoria rivendicazione di maggiore risorse, non può però essere considerata minimamente plausibile. Il gettito dell’Irpef nazionale, infatti, ammonta a più di 150 miliardi di euro. Lasciarne il 20% ai Comuni vorrebbe dire assegnare loro circa 30 miliardi di euro, quando il mancato gettito dell’Ici sulla prima casa è di circa 3 miliardi di euro, il gettito intero dell’Ici è di 10 miliardi e i trasferimenti statali ai Comuni sono pari ad altri 13 miliardi. Nel complesso se si assegnasse il 20% dell’Irpef ai Comuni si trasferirebbe loro una massa di risorse altamente superiore a quella attuale, anche prima della soppressione dell’Ici. Verrebbe richiesta una perequazione enorme a favore del Sud. Inoltre, esaurire l’autonomia impositiva locale in una compartecipazione di questa dimensione vorrebbe dire contraddire lo spirito stesso del federalismo fiscale: la compartecipazione, infatti, è di fatto un trasferimento a carico dello Stato, per cui lo Stato paga (cioè il contribuente statale) e il Comune spende senza nessuna tracciabilità del tributo. In altre parole, sarebbe uno stimolo a quella spesa irresponsabile e a quella dissociazione tra responsabilità impositiva e di spesa che è proprio ciò che il federalismo fiscale è destinato, invece, a combattere.

Ulteriori nuovi principi “rivoluzionari” a favore della responsabilità

Un'altra fondamentale coordinata della legge è data da una numerosa serie di principi innovativi che sono introdotti per la prima volta nel nostro sistema istituzionale. Se ne ricordano qui i principali.

- A) **Fallimento politico:** s'introduce il “fallimento politico” per quegli amministratori che portano un Ente al dissesto finanziario: a questi viene interdetta l'eleggibilità a ogni livello dell'ordinamento. Come un imprenditore fallito non può rimettersi subito a fare l'imprenditore, così un Sindaco “fallito” non potrà subito riciclarsi, come invece oggi purtroppo avviene, in parlamentare o eurodeputato.
- B) **Premialità degli enti virtuosi:** viene stabilito il principio di premiare gli Enti virtuosi e punire gli inefficienti (riducendone l'autonomia), senza più fare di “tutta un'erba un fascio”, come spesso è avvenuto bloccando l'autonomia in modo indiscriminato, anche per quegli Enti che hanno avuto gestioni efficienti.
- C) **Rispetto delle graduatorie di capacità fiscale:** per effetto della perequazione non potrà essere rovesciata la graduatoria delle capacità fiscali, collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca a un livello più basso di quella più povera. Si tratta di un principio mutuato dall'esperienza tedesca, dove è stato elaborato dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), che è alla base della riforma del federalismo fiscale in questo Paese.
- D) **Flessibilità:** si prevede la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di sviluppare una propria politica fiscale, sancendo la «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».
- E) **Sussidiarietà orizzontale:** viene espressamente indicata la sussidiarietà orizzontale come principio fondamentale di coordinamento. La lettera dd) dell'art. 2 dispone: «definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale».

- F) **Favor Familiae:** è un federalismo fiscale amico della famiglia: la lettera gg) dell'art. 2 prevede: «individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti».
- G) **Fiscalità di vantaggio come rimedio ai mali del Sud:** la legge delega sul federalismo fiscale prevede anche la possibilità di misure di fiscalità di vantaggio a *livello statale* per le aree meno sviluppate del Paese: nell'art.2, alla lettera mm) si dispone: «individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa». Si tratta di possibilità di aiuto specifico che potrebbe offrire alle realtà meridionali un'importante *chance* di attrazione delle risorse. Si offrirebbe al Sud una possibilità analoga a quella dell'Irlanda, che proprio grazie alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese, negli ultimi dieci anni ha avuto un tasso di sviluppo pari a tre volte quello della media europea. Con una simile soluzione, si eviterebbe il circolo dell'illegalità e delle altre clientele, perché una riduzione della pressione fiscale impedisce in *modo automatico* che le risorse vadano a finire in bandi eventualmente gestiti dal politico o dal burocrate colluso di turno. Con una riduzione della pressione fiscale l'effetto è sicuro: solo chi effettivamente produce è premiato, non chi costruisce cattedrali nel deserto o altre strutture parassitarie. Se non si produce, invece, non si beneficia dell'effetto fiscale. Inoltre, una misura come la fiscalità di vantaggio favorirebbe l'emersione del sommerso, lo sviluppo del Pil, eviterebbe la delocalizzazione che molte imprese anche italiane fanno nei paesi dell'Est, dove l'imposta sulle società è la metà di quella italiana. È un interesse dell'intero Paese che le imprese si localizzino al Sud piuttosto che nell'Est Europa, perché il reddito prodotto rimane in Italia. Ci sarebbe quindi anche un ritorno per il Nord, che potrebbe trovare motivi eccellenti per accettare questa soluzione che andrebbe a vantaggio di tutto il Paese.

Legenda

Compartecipazioni: sono quote di grandi tributi statali (Iva e Irpef) che vengono assegnate alle Regioni e agli Enti locali. La novità della legge sul federalismo fiscale è che i gettiti saranno assegnati in base al principio di territorialità, cioè in base a quanto viene effettivamente riscosso sul territorio della Regione o dell'Ente locale.

Costo standard: è l'antidoto al criterio di finanziamento in base alla spesa storica. Vi sono vari modi di calcolarsi, in genere coincide con la media dei costi applicati nelle realtà regionali e locali più virtuose.

Livelli essenziali: si tratta dei livelli dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Perequazione: si tratta del meccanismo che consente alle Regioni più povere, cioè quelle con minore capacità fiscale, di ricevere risorse dallo Stato da un fondo, detto appunto "fondo perequativo", per poter finanziare i livelli essenziali dei diritti a tutti i cittadini. Con il nuovo federalismo fiscale è garantita la trasparenza riguardo alle Regioni che prendono e a quelle che danno risorse al fondo perequativo.

Representation without taxation: è quanto si verifica in Italia senza federalismo fiscale. I cittadini eleggono gli amministratori locali, ma non sono in condizione di giudicarne effettivamente l'operato con il voto, perché gli enti locali e regionali hanno un potere impositivo troppo scarso e vivono di trasferimenti statali. In questo modo si rovescia il celebre principio *no taxation without representation* che è stato alla base della rivoluzione americana contro la madre patria inglese e che costituisce un principio fondamentale della democrazia moderna.

Spesa storica: è il perverso meccanismo di finanziamento su cui si è basata per decenni la finanza regionale e locale italiana. Il finanziamento avviene in base a quanto si è speso l'anno precedente: più un Ente ha speso, più viene finanziato, più ha risparmiato, tanto meno viene finanziato.

Tributi propri autonomi: si tratta di quei tributi che saranno istituiti dalla leggi regionali, senza una preventiva legge statale. Il loro spazio sarà necessariamente limitato, in quanto possono essere istituiti solo sui presupposti liberi dall'imposizione esistente. I margini sono quindi molto limitati.

Tributi propri derivati: si tratta di quei tributi istituiti dalla legge statale, il cui gettito va alle Regioni o agli Enti locali. Con il nuovo federalismo fiscale, sia Regioni che Enti locali, avranno maggiori margini di manovra nella definizione delle aliquote e di deduzioni, detrazioni, agevolazioni.

Tributi di scopo: si tratta di tributi che Comuni e Province potranno istituire per scopi determinati, come la realizzazione di una particolare opera pubblica.

Le recenti disposizioni sul federalismo fiscale: prove di autonomia nella finanza locale in comuni e regioni

(di E. Buglione, A. Filippetti)¹

1. Contenuti

L'articolo prende in esame aspetti connessi con l'attuazione della legge 42/2009 dai quali, almeno in teoria, potrebbe derivare un miglioramento dell'efficienza di gestione della spesa pubblica dei comuni e, più in generale, degli enti territoriali. Il paragrafo 2 prende in esame la sostituzione dei trasferimenti statali ai comuni delle regioni ordinarie con compartecipazioni ad una serie di tributi statali sugli immobili e all'Iva. Si affronta poi la questione dell'attribuzione alle amministrazioni regionali di poteri di coordinamento e di indirizzo in materia di finanza locale. In particolare, nel paragrafo 3 verranno richiamate le prospettive in materia connesse alla ormai imminente fiscalizzazione degli attuali trasferimenti – per la maggior parte vincolati – dalle regioni agli enti locali. Sempre sul tema di una proficua collaborazione tra regioni ed enti locali in materia di finanza, nel paragrafo 4 vengono evidenziati i positivi effetti della già avviata regionalizzazione del patto di stabilità interno, laddove la normativa in materia ha offerto una opportunità di esercizio di autonomia territoriale nella gestione della finanza locale. Il contributo degli enti locali al risanamento della finanza pubblica viene affrontato nel paragrafo 5. Il paragrafo 6 descrive le recenti disposizioni per il patto di stabilità interno, infine il paragrafo 7 conclude.

2. Il potenziamento “contabile” dell'autosufficienza finanziaria dei comuni

2.1 I provvedimenti in questione

¹ Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie 'ISSIRFA', Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Oggetto di questo paragrafo sono alcuni provvedimenti adottati nel periodo giugno – ottobre 2011 - dal combinato disposto dei quali - in linea con i principi della legge delega 42/2009 – dovrebbe derivare una quasi completa sostituzione degli attuali trasferimenti assegnati dallo Stato ai comuni con entrate tributarie geografiche e soprattutto con tributi propri, cioè con imposte manovrabili da parte dei singoli enti almeno in termini di aliquote. Come si cercherà di dimostrare, tuttavia, si tratta di un cambiamento soprattutto sul versante contabile.

In ordine di data, i provvedimenti in questione sono:

- il dpcm 17 giugno 2011, “Disposizioni attuative degli articoli 2, comma 4, e 14, comma 10, del d. lgs. n.23/ 2011, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, in materia di attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2011” (G.U. 204/2011);
- il decreto 21 giugno 2011, Riduzione dei trasferimenti erariali (art. 2, c.8, del d. lgs. 23/ 2011) (G.U. 178/2011);
- il decreto 21 giugno 2011, “Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 2, c. 7, del d. lgs. n. 23/2011)” (G.U. 178/2011);
- il decreto 10 ottobre 2011 “Revisione della codifica SIOPE, modalità e tempi di attuazione per gli enti locali” (G.U. 286/2011).

Di seguito, vengono esaminati in primo luogo i decreti sulla riduzione dei trasferimenti statali e sul fondo sperimentale di riequilibrio, poi il decreto sull'attribuzione ai comuni della compartecipazione all'Iva ed infine il decreto sulla revisione della codifica Siope.

2.2 Riduzione dei trasferimenti e fondo sperimentale di riequilibrio

Il decreto 21 giugno 2011 quantifica in 610 milioni i trasferimenti dallo Stato ai comuni delle regioni a statuto ordinario al momento attuale ancora non fiscalizzabili e in 11.265 milioni quelli che, in base all'art. 2, c. 8, del d. lgs. 23, sono da sostituire con entrate tributarie ripartite in base al gettito prodotto in ciascun comune, cioè con il criterio geografico. Quest'ultimo importo è composto: dai 2.889 milioni (il 25,6%) della abolita compartecipazione al 2% del gettito Irpef che, come si vedrà al punto successivo, vengono sostituiti dalla nuova compartecipazione all'Iva; e dagli 8.376 milioni di ulteriori trasferimenti da fiscalizzare attraverso compartecipazioni dei comuni ad una serie di tributi erariali sugli immobili, ripartendo il gettito in base alla localizzazione territoriale degli stessi.

La sostituzione di oltre 8 miliardi di trasferimenti con entrate tributarie ripartite con il criterio geografico creerebbe, tuttavia, non pochi problemi a molti comuni, in particolare del mezzogiorno. Infatti, i trasferimenti da sopprimere erano ripartiti tenendo conto del fabbisogno di spesa (storico) dei singoli enti, mentre le entrate tributarie sostitutive, se rigorosamente ripartite in base al criterio geografico, presenterebbero una distribuzione territoriale direttamente correlata solo al valore della base imponibile presente in ciascun ente.

In attesa che i costi standard relativi alle funzioni fondamentali dei comuni vengano definiti e che, quindi, possa entrare a regime il fondo perequativo previsto nel d. lgs. 23/2011, un impatto traumatico del nuovo sistema di finanziamento è, tuttavia, evitato dal decreto 21 giugno 2011. Esso dispone l'istituzione del "fondo sperimentale di riequilibrio" il cui importo (8.376 milioni) corrisponde all'ammontare complessivo dei trasferimenti da sopprimere, esclusi i 2.889 milioni della compartecipazione all'Irpef. Il fondo – la cui durata massima è stabilita in tre anni - dovrà essere assegnato ai comuni in base ai criteri seguenti:

- il 20% è riservato a quelli che esercitano le funzioni fondamentali in forma associata ed alle isole monocomune;
- il 30% è ripartito in base alla popolazione residente;
- il 10% è assegnato ai comuni con oltre 5.000 abitanti, in base al peso in ciascun comune dei tributi immobiliari compartecipati (cioè in base al criterio geografico);
- il restante 40% è distribuito: in modo da garantire a ciascuno dei comuni fino a 5.000 abitanti, risorse pari a quelle dei trasferimenti soppressi (tale quota non è attribuita se il pareggio è già assicurato dalla quota assegnata in base alla popolazione + la compartecipazione Iva); e in modo da garantire che nessun comune con più di 5.000 abitanti riceva risorse dal Fondo, sommate alla compartecipazione Iva, inferiori al 99,72% di quanto prima assicurato dai trasferimenti soppressi;
- infine, nei comuni con più di 5.000 abitanti, le assegnazioni del Fondo derivanti dalla quota pro capite e dall'applicazione del criterio geografico + le assegnazioni derivanti dalla compartecipazione all'Iva non possono essere superiori al 110% delle spettanze da trasferimenti soppressi.

2.3 Attribuzione ai comuni della compartecipazione all'Iva

Il DPCM 17 giugno 2011, dà attuazione all'art. 2, c. 4 del d. lgs. 23/2011 in materia di fiscalità municipale, in base al quale spetta ai comuni una compartecipazione all'Iva fissata in modo che il

gettito prodotto corrisponda a quello della compartecipazione comunale al 2% del gettito Irpef, considerata correttamente un trasferimento in quanto non ripartita in base al criterio geografico e quindi, nella logica della riforma, da sopprimere.

Con il DPCM in esame, in primo luogo il gettito della compartecipazione da sopprimere viene quantificato in 2.889 milioni. In secondo luogo, per ottenere una somma equivalente, sul gettito nazionale dell'Iva previsto per il 2011 (111.989 milioni²), viene fissata al 2,58% l'aliquota della nuova compartecipazione comunale a questa imposta. Infine, viene indicato il metodo di riparto di questa somma tra i singoli comuni. In proposito, l'art. 2, c. 10 del d. lgs. 23, prevedeva che il gettito della compartecipazione fosse ripartito in base al criterio geografico, prendendo a riferimento il territorio comunale "in cui si è verificato il consumo che ha dato luogo al prelievo" (cioè le vendite a consumatori finali). Lo stesso decreto legislativo prevedeva anche, tuttavia, che, in mancanza di dati, potesse essere preso a riferimento il territorio provinciale o, addirittura, quello regionale, ripartendo poi il gettito tra i comuni di ogni provincia (o di ogni regione), in base alla popolazione residente. Il decreto in esame ha adottato proprio la soluzione a base "regionale", cioè la più lontana, tra quelle ipotizzate, dal criterio geografico strettamente inteso. In proposito va osservato che, comunque, la distribuzione regionale dell'Iva in base alle vendite a consumatori finali, rappresenta anch'essa una novità introdotta con la legge 42/2009, resa possibile dall'imposizione ai contribuenti Iva dell'obbligo di indicare, nell'apposito Quadro VT, le vendite effettuate, appunto, ai consumatori finali³. Infatti, nel caso delle regioni ordinarie – alle quali, in base al d. lgs. 56/2000, viene già attribuita, sia pure in modo fittizio, una quota del gettito locale dell'Iva - in mancanza delle informazioni desumibili dal Quadro VT, è stata finora utilizzata una *proxy* del criterio geografico, cioè la distribuzione regionale dei consumi delle famiglie fornita dall'Istat. Confrontando la distribuzione territoriale dell'Iva ai comuni in base alle vendite a consumatori finali (riportata nella tabella 1) con quella a favore delle regioni basata sui consumi delle famiglie è, quindi, possibile valutare la portata innovativa del nuovo criterio di riparto⁴. Come risulta dalla figura 1, che riporta le differenze in punti percentuali tra i due metodi, i cambiamenti appaiono comunque contenuti. Il guadagno maggiore si verifica nel centro e in particolare nelle regioni Lazio e Toscana, le quote relative alle quali aumentano, rispettivamente, di 1,13 e di 0,65 punti. Le penalizzazioni maggiori, invece, si riscontrano tra le regioni del sud e soprattutto in Campania (-

² I circa 112 miliardi sui quali viene calcolata la compartecipazione dei comuni corrispondono al gettito nazionale al netto della quota da cedere all'Unione europea e di quella spettante alle regioni a statuto speciale.

³ Per una recente analisi della storia e delle finalità del Quadro VT, si veda R. Convenevo, *Come approdare al regime definitivo dell'Iva nella Unione Europea*, 2011, www.ssef.it/sites/ssef/files/Agenda.

⁴ Il criterio della distribuzione territoriale delle vendite a consumatori finali, dal 2013, dovrà essere usato anche nei confronti delle amministrazioni regionali per l'attribuzione della compartecipazione geografica all'Iva destinata – insieme ai proventi dei ticket ed al gettito standard dell'Irap e dell'addizionale Irpef – al finanziamento della sanità e delle altre funzioni protette da livelli essenziali di prestazioni

1,17 punti), Calabria (- 0,57 punti) e Puglia (- 0,43 punti), nonché in due regioni del Nord, il Piemonte (- 0,48 punti) e la Liguria (-0,03 punti). Le altre regioni di quest'ultima area avrebbero tutte un vantaggio (al massimo + 0,26 punti nel caso della Lombardia).

2.4 Revisione dei codici Siope

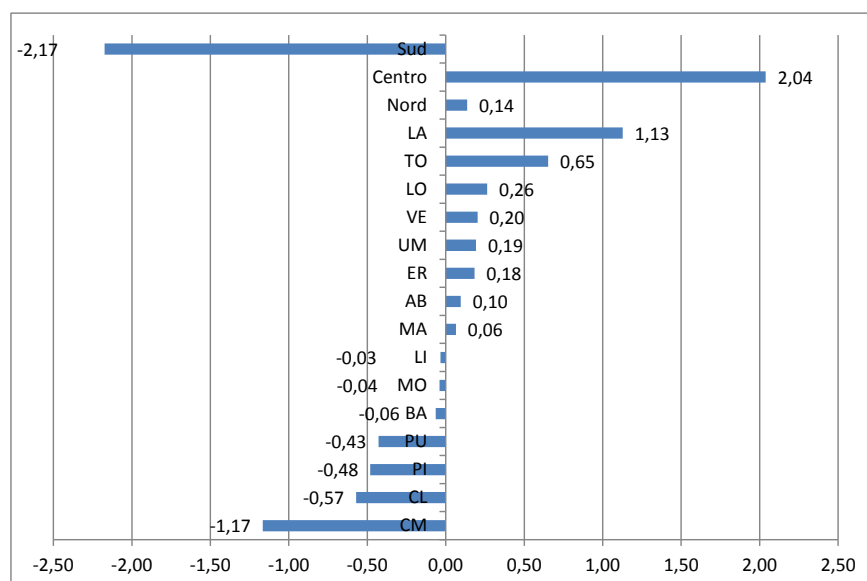
In base ai tre provvedimenti fin qui esaminati, non sembrano emergere cambiamenti radicali nella struttura delle entrate comunali. Infatti i vecchi trasferimenti risultano in definitiva sostituiti: certamente non da tributi propri visto che in ogni caso le nuove entrate sono costituite da compartecipazioni a tributi erariali; e certamente non da entrate geografiche, visto che solo una minima parte delle nuove compartecipazioni, almeno nell'immediato, sarà ripartito in base al valore della base imponibile presente in ciascun comune.

Tab. 1. Distribuzione regionale della compartecipazione Iva in base alle vendite a consumatori finali

Regioni	Importo (milioni)	Quote regionali
Piemonte	258,6	8,9%
Lombardia	636,5	22,0%
Veneto	304,8	10,6%
Liguria	104,5	3,6%
Emilia Romagna	294,4	10,2%
Toscana	246,5	8,5%
Umbria	52,9	1,8%
Marche	86,2	3,0%
Lazio	367,9	12,7%
Abruzzo	67,4	2,3%
Molise	13,4	0,5%
Camapnia	203,7	7,1%
Puglia	161,1	5,6%
Basilicata	21,1	0,7%
Calabria	69,9	2,4%
Totale	2.889,0	100%

Fonte: ns elaborazione su dati tratti dal DPCM 17 giugno 2011

Fig.1. Differenza (in punti %) tra il riparto regionale dell'Iva in base alle vendite a consumatori finali e il riparto in base ai consumi finali delle famiglie



Fonte: prospetto 1 e DPCM 21/10/2010

Con la fiscalizzazione dei trasferimenti attuata nel modo sopra descritto, quindi, non è stata affatto ampliata l'autonomia tributaria dei comuni e neppure la loro autosufficienza finanziaria, cioè la capacità di coprire le rispettive spese correnti con entrate locali. Tuttavia, se si considera anche l'ultimo dei provvedimenti citati prima - il decreto 10 ottobre 2011 - almeno in base a quanto risulterà dai bilanci il cambiamento nella struttura delle entrate comunali sarà lo stesso evidente. Il decreto in esame individua, tra l'altro, i codici che i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni dovranno utilizzare per classificare nel sistema SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici) le proprie spese e le proprie entrate, per queste ultime tenendo conto delle nuove forme di finanziamento previste dalla riforma tra le quali rientrano, per i comuni, la compartecipazione all'Iva e le compartecipazioni ai tributi erariali sugli immobili fatte confluire nel fondo sperimentale di riequilibrio. Queste due nuove tipologie di entrata, infatti, dovranno essere classificate non tra i trasferimenti – come sarebbe logico, data la loro natura e il sistema di riparto adottato – ma nel Titolo I “Entrate tributarie” che, nella logica della legge 42/2009 dovrebbe comprendere solo entrate geografiche, anche se derivanti non da tributi propri ma da compartecipazioni. All'interno del Titolo I, poi:

- il gettito della compartecipazione all'Iva dovrà essere iscritto nella categoria “Imposte”;
- e le assegnazioni del Fondo sperimentale di riequilibrio nella categoria “Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie”.

Nonostante tutti i ragionevoli dubbi prima sollevati sulla natura tributaria delle nuove entrate qui in esame, visto che comunque si tratta di compartecipazioni a tributi erariali e per di più di compartecipazioni solo in minima parte attribuite in base al criterio geografico – soprattutto per quanto riguarda la parte più consistente, cioè quella fatta confluire nel fondo sperimentale – per il sistema SIOPE i vecchi trasferimenti saranno tutti sostituiti da entrate tributarie.

Data l'entità delle cifre in gioco – complessivamente più di 11 miliardi di euro, pari a circa il 75% del totale dei trasferimenti pre riforma - è evidente che in base alla classificazione delle nuove entrate, imposta con il decreto in esame, nei bilanci di questi enti la struttura delle loro fonti di finanziamento cambierà in modo radicale e la loro autonomia finanziaria farà effettivamente “passi da gigante”. Ma li farà su una sorta di *tapis roulant*, per cui, in realtà, non riuscirà ad allontanarsi molto dal punto di partenza.

3. I nuovi poteri delle regioni in materia di finanza locale previsti nella l.42/2009

Finora si sono esaminati alcuni importanti cambiamenti – purtroppo soprattutto solo sotto il profilo contabile – nella struttura delle entrate degli enti locali e, in particolare, dei comuni. Con la legge 42/2009, tuttavia, dovrebbero anche manifestarsi – e in parte ciò si sta già verificando - cambiamenti su un altro versante, quello del controllo e del coordinamento in materia di finanza degli enti locali. Nelle regioni a statuto speciale e, in particolare in quelle del nord, le amministrazioni regionali hanno già un ruolo importante in materia, tra l'altro ulteriormente potenziato di recente, con gli accordi stipulati dalle due province autonome di Trento e Bolzano, dalla Valle d'Aosta e dal Friuli Venezia Giulia per il contenimento della spesa pubblica nei loro territori, in attuazione dell'art. 27 della stesa l. 42⁵. Nelle regioni a statuto ordinario, invece, questa è stata tradizionalmente una materia riservata allo Stato, cosa che, in effetti ha caratterizzato in modo peculiare il modello italiano di federalismo rispetto a quello di altri paesi, dove, in genere, i livelli di governo intermedi, come le regioni in Italia, sono, in materia di finanza, il principale punto di riferimento degli enti locali.

Come si è detto, la legge 42 introduce, in materia, importanti innovazioni delle quali qui ne vanno richiamate almeno due: la fiscalizzazione obbligatoria degli attuali trasferimenti delle regioni a comuni e province; l'attribuzione alle regioni di specifiche competenze in materia di finanza locale.

⁵ In proposito si rimanda a E. Buglione, *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle regioni speciali e dalle province autonome*, in *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, a cura di F. Palermo, E. Alber, S. Parolari, Bolzano, 2011

La fiscalizzazione obbligatoria dei trasferimenti generali e permanenti attualmente assegnati dalle regioni agli enti locali, prevista agli artt. 12 e 19 del d. lgs. 68/2001, dovrà essere realizzata dal 2013 istituendo compartecipazioni degli enti locali al gettito delle imposte regionali (in primo luogo, l'addizionale Irpef e la tassa automobilistica). A regime, tali compartecipazioni dovranno essere attribuite esclusivamente in base al luogo di produzione del gettito, cioè secondo il criterio geografico. La questione non è di poco conto in quanto, nel 2010, i fondi assegnati a comuni e province rappresentano, in media, il 18% del totale delle spese delle regioni al netto dei trasferimenti alle ASL, ma in cinque casi (Piemonte, Liguria, Toscana, Basilicata, Calabria), si supera, a volte abbondantemente, il 25%. A prescindere dalle difficoltà che le regioni dovranno superare per attuare tale fiscalizzazione, essa ha due motivazioni indubbiamente meritorie:

- rafforzare l'autonomia di spesa degli enti locali, visto che, con la fiscalizzazione, gli attuali trasferimenti vincolati si trasformerebbero in entrate libere;
- legare maggiormente le entrate degli enti locali alle risorse prodotte nel territorio amministrato, visto che il gettito delle compartecipazioni, superato un periodo transitorio di 3 anni, dovrà essere distribuito in base al valore della base imponibile di ogni ente.

D'altra parte le regioni: da un lato perderanno il potere di influire direttamente sull'esercizio delle funzioni da esse trasferite agli enti locali, cadendo il vincolo sulle risorse assegnate; dall'altro perderanno anche la possibilità di influire sulla distribuzione territoriale dei propri trasferimenti, diventando così più difficile farla coincidere con quella dei fabbisogni oggettivi di spesa.

Proprio questa situazione potrebbe, tuttavia, spingere le regioni ad utilizzare strumenti diversi dal vincolo sulle risorse trasferite, probabilmente più efficaci per migliorare l'efficienza e l'efficacia della gestione delle funzioni conferite in ambito regionale. Ci si riferisce soprattutto al potere legislativo e regolamentare, nonché a quelli, non meno importanti, di programmazione e di coordinamento. Ad esempio, nel settore dei musei, da una recente analisi della legislazione regionale successiva alla riforma del Titolo V Cost., risulta che alcune regioni non solo hanno predisposto piani o programmi integrati della cultura, ma stanno anche favorendo la nascita di sistemi museali regionali, l'ammissione ai quali è subordinata ad un accreditamento regionale della struttura richiedente che, per ora solo in Lombardia, tiene conto anche della sua capacità a svolgere un servizio pubblico efficace ed efficiente⁶.

Affinché le potenzialità dell'ente regione di promuovere l'efficienza della spesa pubblica nell'ambito del proprio territorio - a prescindere dal livello di governo sub centrale competente ad

⁶ C. Bertolini, *I musei nel nuovo quadro costituzionale: gli obiettivi comuni dei musei pubblici e privati e lo sviluppo dei sistemi museali nella normativa regionale*, in « Osservatorio sulle fonti.it, n. 2 », pp. 1-12, 2008.

erogarla – possano esprimersi in modo compiuto, è necessario ammettere un potere di coordinamento delle regioni in materia di finanza locale. Anche da questo punto di vista, l’attuazione delle legge 42/2009 può dare un utile contributo. Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità di istituire nuovi tributi propri degli enti locali e di intervenire sul riparto dei trasferimenti perequativi assegnati dallo Stato. Allo scopo di garantire che da ciò possano derivare soprattutto vantaggi per gli enti locali, in tutti questi campi le regioni dovranno intervenire solo avendo preventivamente concluso specifici accordi con i comuni e le province attraverso un apposito organismo, il Consiglio delle autonomie locali (CAL), previsto nella Costituzione e già operante in diverse regioni.

4. La regionalizzazione del Patto di stabilità interno

Le innovazioni alle quali si è fatto sopra riferimento sono in gran parte ancora da attuare. Ma un positivo intervento delle regioni in materia di finanza locale sta già avendo concreta attuazione su un altro importante versante: quello della regionalizzazione del patto di stabilità interno (PSI). La regionalizzazione del PSI consiste nell’assegnare un ruolo di coordinamento della finanza locale in capo alle regioni. Questo meccanismo, consentendo una gestione a livello locale del PSI, segna un passaggio da una visione statocentrica ad una visione decentrata nell’applicazione delle regole del patto. Oltre ad offrire concreti spazi di manovra nella gestione della finanza locale, la regionalizzazione del PSI rappresenta, pertanto, un importante terreno di esercizio per l’autonomia della finanza locale e il ruolo di coordinamento delle regioni.

La regionalizzazione del PSI è stata prevista a partire dal 2003 limitatamente alle regioni a statuto speciale e le province autonome le quali concordano i propri obiettivi di finanza pubblica con lo Stato centrale e provvedono in modo autonomo al contributo degli enti locali dei territori di riferimento. Dal 2008 è stata introdotta una disciplina simile per le regioni ordinarie.⁷

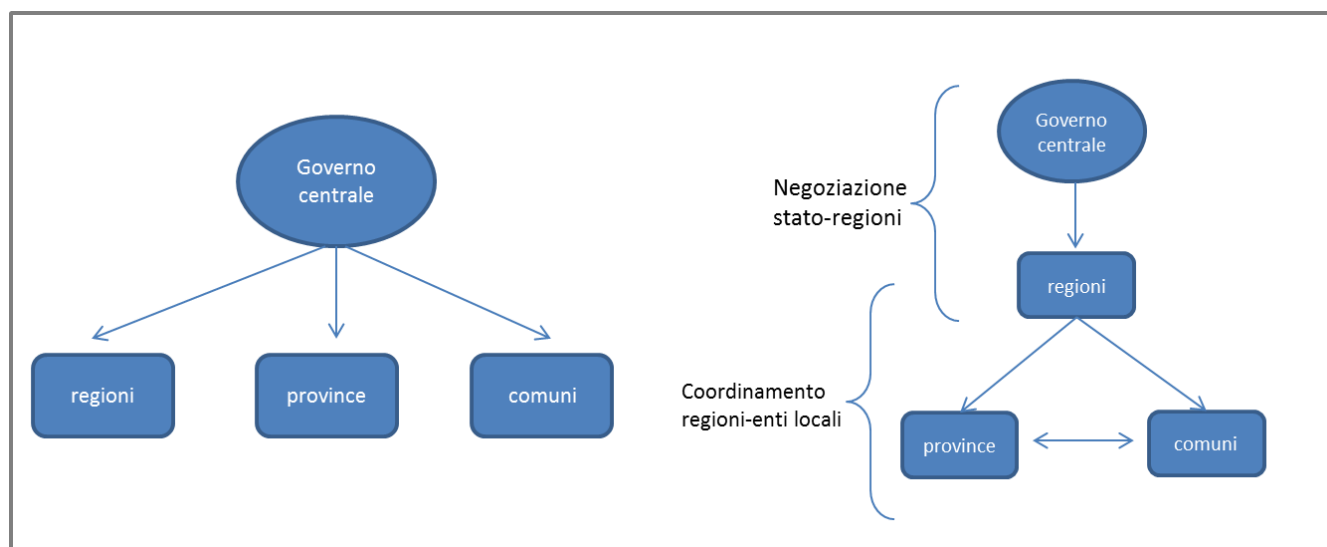
⁷ Il quadro normativo relativo alla regionalizzazione del PSI è composto dai seguenti riferimenti: Art. 77-ter, comma 11, della L. n. 133/2008; Art. 7-quater della L. n. 33/2009; Art. 17, comma 1, lett. c), della L. n. 42/2009; Art. 1, commi 134 e seguenti, della L. n. 220/2010. L’art 77-ter recita “Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di consiglio delle autonomie locali, può adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità del legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo restando l’obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell’articolo 77 bis per enti della regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell’economia e delle finanze Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla regione interessata”. L’art. 7-quater L. n. 33/2009, relativo al patto 2009/2011, recita “Ai fini dell’applicazione del comma 11 dell’articolo 77ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008, ogni regione definisce e comunica agli enti locali il nuovo obiettivo di patto di stabilità interno per ciascuno degli anni 2009/2011 determinato per ciascuno degli anni 2009/2011, determinato sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali. La regione comunica altresì al Ministero dell’economia e delle finanze entro il mese di maggio di ciascuno degli anni 2009/2011, con riferimento a ciascun ente locale gli elementi riferimento a ciascun

Fino al 2012, la regionalizzazione del patto di stabilità si basa su due distinti meccanismi, il patto orizzontale e il patto verticale. La legge di stabilità (legge 183/2011) ha inoltre sancito l'applicazione del nuovo patto regionale integrato a partire dal 2013, inizialmente previsto dal 2012 nel d.l. n. 98/2011. L'art. 17 della legge di stabilità stabilisce che "A decorrere dall'anno 2013 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali".

La figura successiva illustra il passaggio da un modello *top-down* o stato-centrico dell'applicazione del PSI ad un modello decentrato al quale la recente disciplina sulla territorializzazione del PSI si ispira. Nel modello stato-centrico il governo centrale interagisce con tutti i livelli di governo sub-nazionali, regioni, province e comuni. In questo contesto il governo centrale stabilisce il contributo di ogni governo sub-nazionale e le regole da applicare (ad esempio saldi o tetti di spesa). Nel modello decentrato invece, l'applicazione del PSI si suddivide in due parti distinte. Nella prima, Stato e regioni "negozano" il contributo delle regioni e degli enti locali del territorio ai saldi della finanza della pubblica amministrazione. Ovviamente la misura in cui tale contributo è effettivamente frutto di una reale negoziazione può dipendere dai casi. La seconda fase è quella che contraddistingue il modello decentrato. In questa fase le regioni gestiscono i propri obiettivi attraverso un'azione coordinata e concordata con gli enti locali del territorio. Le regioni possono gestire in modo autonome le modalità del raggiungimento degli obiettivi assegnati nell'ambito del sistema regioni-enti locali. Questo modello esalta il ruolo di pivot delle regioni, in quanto si massimizza la loro capacità di calibrare i contenuti del PSI in funzione delle diverse caratteristiche del territorio di riferimento.

ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica. Attualmente con la legge di stabilità per il 2012 (legge 183/2011) sono state definite le regole del Patto di stabilità interno per le regioni (articolo 32) e gli enti locali (articolo 31), da applicare a decorrere dall'anno 2012, funzionali al conseguimento degli obiettivi finanziari fissati per le regioni e gli enti locali nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea, con l'adesione al Patto europeo di stabilità e crescita.

Fig. 2. Due modelli per la gestione e coordinamento della finanza nazionale e locale



Fonte: ns elaborazione

Nell'ambito della regionalizzazione del patto, un modello decentrato è stato applicato in modo particolare nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome a partire dal 2003. Queste infatti concorrono agli obiettivi del patto di stabilità in misura diversa in funzione delle competenze loro attribuite dallo Statuto di autonomia e le relative norme di attuazione.⁸ Nel caso delle regioni ordinarie, sebbene le norme sul cosiddetto patto di stabilità orizzontale e verticale non ricalchino a pieno il modello decentrato descritto sopra, tuttavia offrono margini di manovra importanti. La completa regionalizzazione del patto che dovrebbe avvicinare la gestione della finanza locale al modello decentrato anche per le regioni a statuto ordinario, è stata come detto rinviata al 2013. Questa prevede la definizione di un patto di territorio con una piena integrazione, anche in chiave programmatica, fra gli obiettivi del patto di regione, province e comuni.

In concreto non sono mancate esperienze interessanti di regionalizzazione del PSI. La normativa prevede due modalità attraverso cui esplicitare la regionalizzazione del PSI, definite compensazione verticale e compensazione orizzontale. Il patto di regionalizzazione verticale prevede la possibilità di una compensazione tra la regione e gli enti locali del proprio territorio (compensazione verticale), mentre la regionalizzazione orizzontale prevede la possibilità di compensazioni interne al comparto degli enti locali di ciascuna regione (compensazione orizzontale). Nel primo caso, la regione rinuncia a delle spese a favore degli enti locali, peggiorando il proprio obiettivo di saldo e, quindi, trasferendo capacità di spesa in senso verticale. Nel caso della compensazione orizzontale, invece,

⁸ Per una interessante studio sui diversi modelli adottati nelle regioni a statuto speciali e le province autonome si veda A. Garlatti, *L'evoluzione del patto interno di stabilità negli enti locali del Friuli Venezia Giulia*, 2008.

alcuni enti locali (province e comuni) peggiorano i loro obiettivi a favore di altri, consentendo quindi trasferimenti di capacità di spesa in senso orizzontale.

Nel biennio 2009-2010 solo 9 regioni su 19 hanno fatto ricorso ad una delle due tipologie di compensazione.⁹ In particolare le regioni sono intervenute principalmente cedendo quote di competenza regionale agli enti locali (compensazione verticale). A fronte di una riduzione dei pagamenti delle regioni sono stati sbloccati pagamenti degli enti locali (comuni e province) per un ammontare di circa 400 milioni. La possibilità di effettuare operazioni di compensazione orizzontale è stata effettuata invece solo da due regioni, Lazio e Piemonte nel 2010, con un totale di pagamenti sbloccati pari a 123 milioni di euro.

Il Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte di Conti mostra come l'entità dei pagamenti autorizzati dalle regioni ai comuni sia diminuito, assieme al numero di comuni che hanno beneficiato di questa misura. Per 150 comuni, sui 204 che nel 2010 hanno utilizzato la quota di pagamenti autorizzata dalla regione, questo ha permesso di rispettare il saldo programmatico. In termini di distribuzione tra le regioni, quasi il 90% dei pagamenti autorizzati fa capo a tre regioni – Piemonte, Emilia Romagna e Toscana.

Un'esperienza interessante è quella attuata dalla regione Lazio.¹⁰ Quest'ultima ha previsto un'attuazione del patto territoriale sia orizzontale che verticale che assegna alle province un ruolo di coordinamento territoriale. La regione ha messo a disposizione degli enti locali 152 milioni di euro ripartendoli tra le province con un meccanismo di compensazione verticale. Una quota delle risorse assegnate alle province doveva però essere ceduta da queste ai comuni del territorio attraverso un meccanismo di compensazione orizzontale.

Una prima analisi delle esperienze in materia indica che in questo modo è stato possibile introdurre margini di flessibilità alle regole statali per riconoscere e diversificare le specificità locali, le situazioni emergenziali e per dare una maggiore coerenza agli indirizzi della programmazione territoriale, anche attraverso lo sviluppo di opportunità finanziarie per la realizzazione di investimenti strategici a sostegno dell'economia locale¹¹.

⁹ Fonte ANCE, *Patto di stabilità interno: l'opzione regionalizzazione*, 2011.

¹⁰ Si veda l'art. 2 della Legge Regionale di assestamento di bilancio per il 2010.

¹¹ In proposito cfr. in particolare T. Simoni, *Il patto di stabilità territoriale della Regione Emilia Romagna*, e M. Barbero, I. Lobascio, *La regionalizzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte*, in «Tributi in Toscana», n. 1, 2011. Per una rassegna sintetica delle esperienze della regionalizzazione del PSI nelle regioni italiane si veda ANCE, *La regionalizzazione del patto di stabilità interno*, 2012. Si vedano anche: Balassone F., Franco D. e Zotteri S. *Il primo anno di applicazione del Patto di Stabilità Interno: una valutazione*, in «Economia Pubblica», n. 2, 2001; Balassone F. e Zotteri S., *Il Patto di Stabilità Interno due anni dopo: norme più «morbide», risultati più deludenti*, in «Economia Pubblica», n. 6, 2001; Brugnano C. e Rapallini C., *Il Patto di Stabilità Interno per i Comuni: una valutazione con i certificati dei conti consuntivi*, in «Economia Pubblica», n. 1-2, 2001; Pazienza M.G. e Rapallini C., *La*

Nonostante le opportunità offerte dalla regionalizzazione del PSI, fino ad ora il totale delle risorse liberate grazie a questo strumento sono ben al di sotto delle potenzialità. Inoltre ad oggi numerose regioni non hanno sfruttato per nulla le possibilità offerte dal patto regionalizzato. La Ragioneria Generale dello Stato ha stimato che nel 2009 una piena attuazione del solo patto di stabilità orizzontale avrebbe potuto liberare oltre 1,1 miliardi di euro di pagamenti. Il prossimo test per la capacità delle regioni di gestire in modo autonomo ed efficiente la finanza locale sarà evidentemente il passaggio al patto regionalizzato previsto per il 2013.

Va notato come in questo caso le regioni, nell'ambito di una normativa generale di riferimento, hanno mostrato una certa vivacità nell'adattare le norme generali emanate dal governo centrale alle specifiche caratteristiche e necessità del territorio. Tali esperienze sembrano essere recepite nel processo attuale di revisione della normativa attinente alla regionalizzazione del PSI.

5. Il contributo degli enti locali al risanamento della finanza pubblica

Dalla sua implementazione, il PSI non si è certo contraddistinto per un approccio programmatico e stabile nel tempo. Negli anni si sono susseguiti importanti mutamenti, basti pensare all'alternanza dei criteri di cassa e competenza. Nei comuni ad esempio, si è passati da un criterio di cassa nel 2001 per arrivare ad un criterio di competenza mista passando per i tetti di spesa. Per quanto riguarda l'utilizzo del PSI come strumento di coordinamento della finanza della pubblica amministrazione, nella sostanza il PSI è stato utilizzato come strumento di manovra finanziaria dal governo centrale. Di seguito si passano in esame i principali aggregati della finanza centrale e locale nell'ultimo decennio, senza fare direttamente riferimento ai saldi richiesti dal PSI anno per anno, ma in un'ottica più generale in cui per tentare di evidenziare dinamiche rilevanti nel decennio di applicazione del PSI.

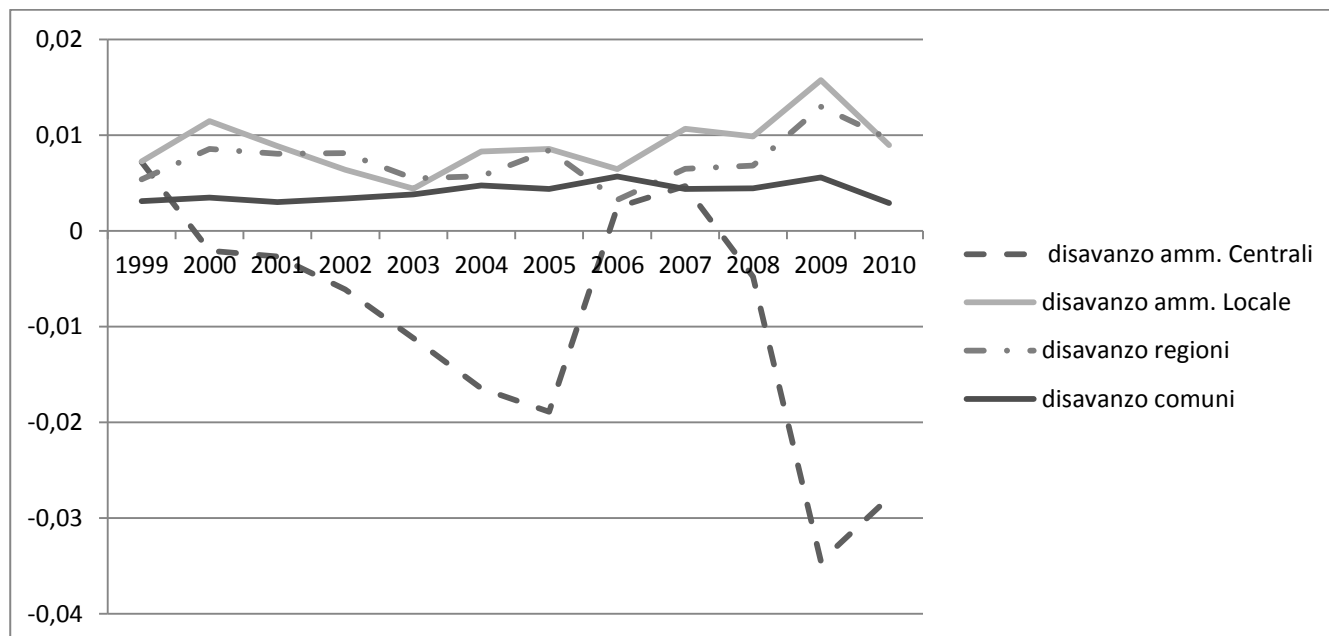
La figura 3 riporta l'andamento del risparmio lordo o disavanzo delle amministrazioni centrali, amministrazioni locali,¹² regioni e comuni in rapporto al PIL, per gli anni 1999-2010. E' evidente una marcata differenza tra l'andamento nelle amministrazioni centrali e quello nelle amministrazioni locali. Nel primo caso, il deficit tende a crescere dal 1999 al 2005, e poi di nuovo dal 2007 fino al 2009 con una leggera ripresa nel 2010. Al contrario, le amministrazioni locali mostrano un risparmio per tutto il decennio con un moderato trend in aumento. Per quanto riguarda

regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno: opportunità e rischi, in «La finanza locale in Italia, Rapporto 2008», 2008.

¹² Le amministrazioni locali includono le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, gli enti sanitari locali ed altri enti locali.

le differenze tra regioni e comuni, il risparmio delle regioni cresce più rapidamente di quello dei comuni che invece rimane inalterato per tutto il decennio considerato.

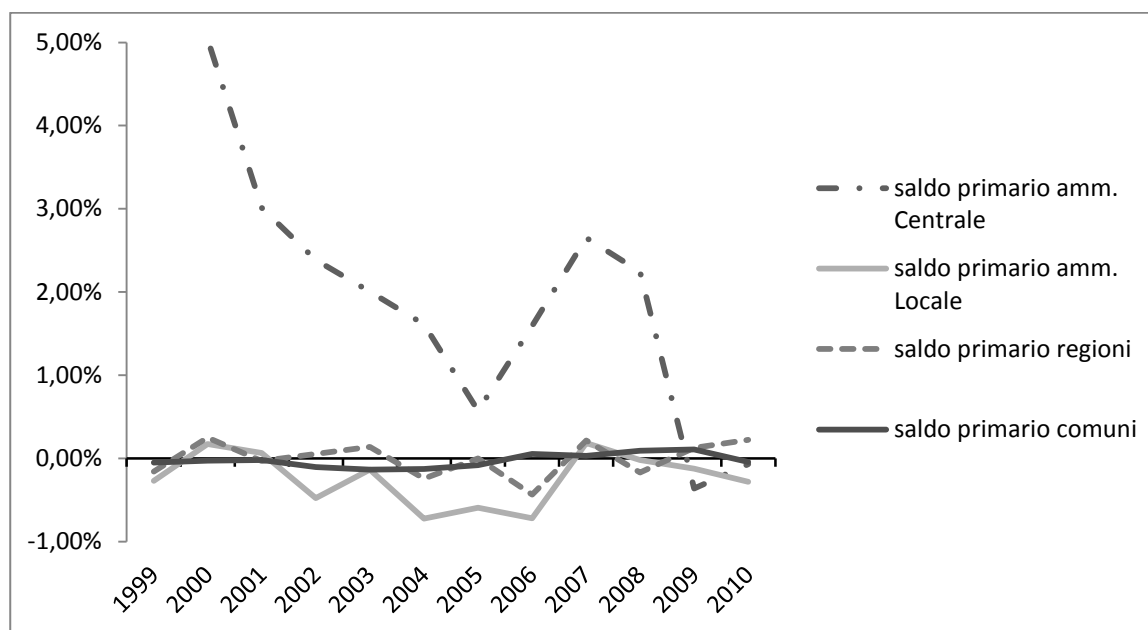
Fig. 3. Risparmio lordo (+) o disavanzo (-) delle amministrazioni centrali, amministrazioni locali, regioni e comuni in rapporto al PIL, anni 1999-2010



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

La figura 4 mostra l'andamento del saldo di bilancio primario (entrate meno spese al netto degli interessi) delle amministrazioni centrali, amministrazioni locali, regioni e comuni in rapporto al PIL, per gli anni 1999-2010. Il saldo primario delle amministrazioni centrali scende da poco oltre il 5% nel 1999 allo -0,7% nel 2010. Diverse possono essere le ragioni, dal ciclo economico, al rallentamento della crescita, a responsabilità della politica. Emerge tuttavia una grande differenza con l'andamento del saldo primario per gli enti locali. Per le amministrazioni locali in generale, il saldo primario resta sempre di poco sotto il pareggio con un moderato miglioramento negli anni più recenti. Sia i comuni che le regioni tendono invece a migliorare, a parte un moderato peggioramento dei primi nel 2010. Nonostante non sia questa la sede per esplorare le ragioni di questa differenza, resta evidente la differenza sostanziale del comparto delle amministrazioni centrali da quello delle amministrazioni locali nel concorso alla formazione dei saldi della pubblica amministrazione.

Fig. 4. Saldo primario (entrate meno spese al netto degli interessi) per le amministrazioni centrali, amministrazioni locali, regioni e comuni in rapporto al PIL, 1999-2010



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

Nella tabella 2 sono riportati nel dettaglio alcune voci di conto economico delle amministrazioni centrali e vari livelli di governo subnazionale. I tassi di crescita e di variazione sono calcolati sulle quote di PIL, per cui ad esempio il tasso di crescita annuo medio per i redditi da lavoro dipendente per le amministrazioni centrali indica che l'ammontare di tali redditi, in percentuale del PIL, sono aumentati ad un tasso medio annuo dello 0,6% nel periodo 1999-2010. Per quanto riguarda l'andamento del totale delle uscite, emerge una marcata differenza tra il periodo 1999-2005 e il periodo 2005-2010. In tutti e quattro i livelli di governo considerati, il quinquennio 2005-2010 evidenzia una forte riduzione dal lato delle uscite rispetto al periodo precedente. Lo stesso fenomeno si ravvisa dal lato delle entrate complessive.

Tab. 2. Alcune voci di conto economico delle amministrazioni centrali e vari livelli di governo subnazionale

	amministrazioni centrali			amministrazioni locali		
	tasso di crescita medio annuo (1999-2010)	variazione 1999-2005 (%)	variazione 2005-2010 (%)	tasso di crescita medio annuo (1999-2010)	variazione 1999-2005 (%)	variazione 2005-2010 (%)
Uscite						
Redditi da lavoro dipendente	0.60%	3.75%	2.97%	0.81%	5.35%	3.74%
Spesa per consumi finali	2.11%	17.51%	7.03%	1.79%	15.37%	5.40%
Interessi passivi	-3.35%	-29.37%	-2.65%	-4.03%	-29.51%	-9.72%
Trasferimenti ad enti pubblici	-0.64%	-5.74%	-1.18%	2.88%	21.31%	12.64%
Totale uscite correnti	1.98%	15.72%	7.25%	2.56%	19.32%	10.63%
Investimenti fissi lordi e variat. scorte	-1.01%	-17.03%	7.82%	-1.30%	9.00%	-20.53%
Totale uscite in conto capitale	-1.44%	4.41%	-18.30%	-1.59%	0.16%	-16.31%
TOTALE USCITE	1.43%	13.62%	2.88%	1.92%	15.83%	6.39%
Imposte indirette	0.47%	19.76%	-12.04%	1.14%	24.53%	-9.07%
Imposte dirette	3.62%	21.63%	21.59%	3.40%	19.20%	21.14%
Trasferimenti da enti pubblici	2.74%	12.97%	19.22%	3.91%	22.85%	24.09%
Totale entrate correnti	1.98%	15.87%	7.09%	2.79%	22.02%	10.95%
Totale entrate in conto capitale	-3.97%	-20.52%	-19.46%	-4.52%	-19.39%	-25.40%
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	1.55%	12.45%	5.32%	2.28%	18.06%	8.57%

	regioni			comuni		
	tasso di crescita medio annuo (1999-2010)	variazione 1999-2005 (%)	variazione 2005-2010 (%)	tasso di crescita medio annuo (1999-2010)	variazione 1999-2005 (%)	variazione 2005-2010 (%)
Uscite						
Redditi da lavoro dipendente	0.81%	5.35%	3.74%	-1.14%	-9.62%	-2.51%
Spesa per consumi finali	1.79%	15.37%	5.40%	0.73%	1.75%	6.45%
Interessi passivi	3.53%	17.57%	24.53%	-8.72%	-45.07%	-33.25%
Trasferimenti ad enti pubblici	2.88%	21.31%	12.64%	13.34%	95.32%	103.03%
Totale uscite correnti	2.56%	19.32%	10.63%	0.71%	-0.53%	8.69%
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	-0.89%	31.28%	-30.98%	-2.21%	2.39%	-23.66%
Totale uscite in conto capitale	-1.59%	0.16%	-16.31%	-2.11%	4.08%	-24.04%
TOTALE USCITE	1.92%	15.83%	6.39%	0.01%	0.73%	-0.60%
Imposte indirette	1.14%	24.53%	-9.07%	-1.97%	6.34%	-24.41%
Imposte dirette	3.40%	19.20%	21.14%	5.48%	43.87%	25.03%
Trasferimenti da enti pubblici	3.91%	22.85%	24.09%	1.04%	-8.57%	22.59%
Totale entrate correnti	2.79%	22.02%	10.95%	0.60%	3.29%	3.40%
Totale entrate in conto capitale	-4.52%	-19.39%	-25.40%	-1.26%	-1.57%	-11.61%
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	2.28%	18.06%	8.57%	0.35%	2.58%	1.30%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

Dal lato delle entrate, le imposte indirette mostrano la crescita minore nell'intero periodo 1999-2010, addirittura negativo nel caso dei comuni (-1,97%). Le imposte dirette hanno invece tassi di crescita di oltre il 3% annuo, per arrivare al 5,48% annuo per i Comuni. Il contributo negativo dal lato delle entrate deriva decisamente dalle entrate in conto capitale, che mostrano tutte un tasso di variazione medio annuo negativo, dal -1,26 per i Comuni, al -4,52% per le regioni.

Esaminando i conti economici emerge, dal lato delle uscite, una importante distinzione tra uscite di parte corrente e uscite in conto capitale. Se infatti le uscite correnti segnano tassi di crescita minori nel secondo quinquennio considerato, con una marcata eccezione dei comuni, sono le uscite in conto capitale a far segnare un cambio di tendenza impressionante. Nel periodo 1999-2005, le uscite in conto capitale fanno registrare tassi di crescita positivi, soprattutto per le amministrazioni centrali e per i comuni. Nell'ultimo quinquennio invece, si registrano variazioni negative a due cifre per tutti i livelli di governo subnazionali, con cadute che vanno dal -16,3% per le regioni, al 24% nel caso dei comuni. La caduta delle spese in conto capitale dipende essenzialmente dalla caduta della voce principale, gli investimenti fissi. Questi ultimi rappresentano la voce prominente delle spese in conto capitale per gli enti locali ed in particolare per i comuni.

Vale la pena fare una breve digressione sull'effetto del PSI sugli investimenti nei comuni. Nell'ambito della pubblica amministrazione, i comuni giocano un ruolo centrale in termini di investimenti fissi. In Tabella 3 sono riportate le quote di investimenti fissi delle amministrazioni centrali, comuni e regioni in rapporto al totale della PA. La quota dei comuni si mantiene particolarmente elevata per tutto il periodo, partendo dal 39% nel 1990, cresce fino al 45% nel 2005, per poi scendere nuovamente al 39% nel 2010. In termini assoluti, la figura 5 mostra il ruolo sempre crescente dei comuni rispetto a amministrazioni centrali e regioni, soprattutto a partire dalla metà degli anni '90. Tuttavia, la figura evidenzia anche la caduta degli investimenti per i comuni, in termini nominali, dal 2004 in avanti.

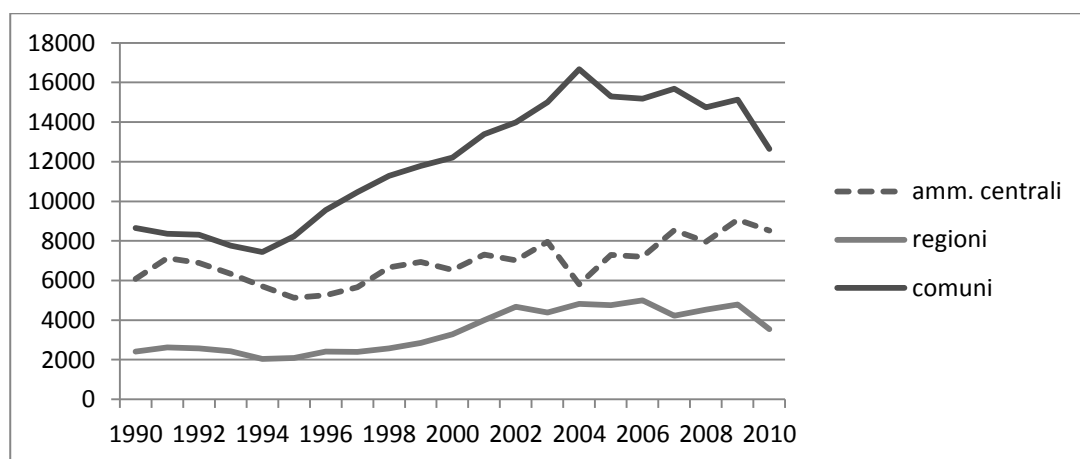
Tab. 3. Quota di investimenti fissi lordi delle amministrazioni centrali, regioni e comuni (in rapporto al totale della pubblica amministrazione), vari anni.

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
quota amm centrali	0.27	0.26	0.23	0.22	0.21	0.24	0.23	0.24	0.27
quota comuni	0.39	0.42	0.44	0.45	0.43	0.43	0.42	0.40	0.39
quota regioni	0.11	0.11	0.12	0.14	0.14	0.12	0.13	0.13	0.11

Fonte: elaborazioni su Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

La caduta degli investimenti è stata attribuita direttamente al combinato disposto del patto e del blocco delle aliquote che negli ultimi anni sono state adottate dai governi centrali. Occorre tenere conto che nei bilanci comunali gli investimenti rappresentano circa un quarto della spesa totale. Al contempo, gli investimenti sono posta di natura discrezionale. Una tesi sostenuta da molte parti è che le manovre sempre più restrittive applicate nell'ambito del patto, associate al blocco della leva fiscale tramite il blocco delle addizionali, ha costretto i comuni ad intervenire in modo restrittivo sugli investimenti in quanto tipologia di spesa discrezionale rispetto alla spesa corrente.

Fig. 5. Investimenti fissi lordi, milioni di euro



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

Dal “Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica”, elaborato dalla Corte dei Conti e relativo al 2010, i comuni risultano in larghissima parte adempienti rispetto alle disposizioni del PSI. Il grado di inadempienza è pari ad un marginale 2,2 per cento, la percentuale in assoluto più bassa mai registrata nelle differenti versioni del PSI. Come sottolineato nel suddetto Rapporto “se si dovesse valutare lo strumento cardine della *fiscal governance* italiana solamente sulla base dei risultati di rispetto dell’obiettivo, non potrebbe che sottolinearsi l’efficacia della regola, stanti le *performances* particolarmente positive dei comuni” (p. 22). In termini poi di saldo aggregato, i Comuni fanno meglio dell’obiettivo, pari ad un avanzo di 339,7 milioni, facendo registrare un saldo finanziario complessivo pari a 1.152,5 milioni.¹³

Il consistente scarto positivo tra obiettivi e saldi, associato ad un calo delle spese in conto capitale, non deve essere tuttavia interpretato necessariamente come risultato positivo nella gestione della finanza locale. Al contrario, mette in luce problemi di efficienza nella gestione e programmazione dei pagamenti per gli investimenti, associato probabilmente ad una eccessiva prudenza rispetto ai

¹³ La buona *performance* dei comuni è stata di recente sottolineata anche in P. Giarda, *Comuni più virtuosi della Pa*, in «Il Sole 24 Ore» (21 Marzo 2012).

vincoli del PSI. Il Rapporto della Corte dei Conti chiarisce infatti come devono considerarsi “virtuosi” quei comuni che rientrano nei parametri del PSI con il minor scarto rispetto all’obiettivo assegnato. Questi comuni sono infatti anche quelli in cui la riduzione delle spese di investimento è limitata, essendo riusciti a sfruttare al massimo la capacità di spesa nei limiti imposti dal patto. Un recente lavoro¹⁴ analizza le determinanti dei saldi di bilancio largamente superiore agli obiettivi fissati dal patto per il periodo 2010-2011. Lo studio dimostra come solo una minima quota del saldo positivo possa essere ricondotta a fattori conosciuti ex ante. Nella maggioranza dei casi i saldi positivi registrati ex post sono imputabili o a fattori di natura strutturale o a fattori casuali, in entrambi i casi ineliminabili mediante la flessibilità concessa dallo strumento della regionalizzazione del patto, per usufruire del quale occorrerebbe conoscere ex ante l’ammontare di tali scostamenti.

Circa il rispetto del PSI da parte dei comuni nel 2011, da una recente analisi emerge che gli enti che non hanno rispettato il Patto nel 2011 sono stati 98, valore superiore rispetto alle risultanze complessive del Patto 2010, quando le violazioni furono 46, ma inferiore rispetto al Patto 2009¹⁵. Inoltre si manifesta un calo degli investimenti anche per il 2011 che ricalca il *trend* negativo iniziato nel 2004 (cf figura 5).

6. Le recenti disposizioni per il triennio 2012-2014

Il nuovo PSI relativo al triennio 2012-2014 è disciplinato dagli articoli 30, 31 e 32 della legge 139/2011 (legge di stabilità 2012).¹⁶ L’obiettivo è quello di assicurare il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei principi di cui agli articoli 117 e 119 della Costituzione.¹⁷ Il contributo individuato per i comuni è pari a 1.700 milioni di euro per l’anno 2012 per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e 2.000 milioni di euro a decorrere dall’anno 2013 per i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. Tra le novità, infatti, una riguarda l’estensione degli enti soggetti al patto in quanto, dal 2013, dovranno rispettarne le regole non solo i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, ma anche quelli con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti. Inoltre, dal 2014, saranno assoggettate alle

¹⁴ S. Croella, S. Parlato, e S. Scozzese, *Il Patto di Stabilità Interno: un’analisi dell’overshooting dell’obiettivo nel biennio 2009-2010. Quali prospettive per il Patto di Stabilità Regionalizzato?*, SIEP Working Paper no 657, 2011.

¹⁵ S. Parlato, S. Scozzese, “Chi paga la manovra? La governance della PA”, relazione presentata al convegno IFEL, *Federalismo fiscale: una pausa di riflessione*, Frascati 17 e 18 maggio 2012.

¹⁶ Con il decreto 6 ottobre 2011 sono state stabilite le modalità operative attraverso le quali dar luogo alla regionalizzazione del patto di stabilità interno, in particolare con riferimento al patto orizzontale.

¹⁷ Relativamente al triennio 2012-2014, il concorso alla manovra di finanza pubblica degli enti locali è individuato dal comma 1 dell’articolo 14 del d. lgs. 78/2010, e dal comma 5, dell’articolo 20, del d. lgs 98/2011, che anticipa all’anno 2012 le misure previste, per il 2013 e il 2014, dalle disposizioni di cui alle lettere c) e d) del citato comma 5, dell’articolo 20 del d. lgs. 98/2011.

regole del patto di stabilità interno le unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti. Infine, sono assoggettate al patto anche le società cosiddette «in house» affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali.

Altra novità significativa delle regole che riguardano il patto di stabilità interno del 2012 è l'introduzione di un meccanismo che prevede di ripartire l'ammontare del concorso agli obiettivi di finanza pubblica tra i singoli enti basato su criteri di virtuosità. Il comma 2 dell'articolo 20 del d. lgs. 98/2011, ha disposto che dal 2012 gli obiettivi del patto di stabilità interno siano attribuiti ai singoli enti locali in base alla virtuosità misurata operando una valutazione ponderata dei seguenti quattro parametri: 1) rispetto del patto di stabilità interno; 2) autonomia finanziaria;¹⁸ 3) equilibrio di parte corrente; 4) rapporto tra riscossioni e accertamenti delle entrate di parte corrente.

Come già indicato sopra, a partire dal 2013 è prevista l'introduzione del "patto regionale integrato", in base al quale le regioni possono concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e degli obiettivi degli enti locali del proprio territorio.

Gli obiettivi indicati dal PSI dovranno essere rimodulati in funzione di quella che è la novità più rilevante delle recenti disposizioni sul patto, ossia il grado di "virtuosità". L'obiettivo di modulare il contributo in funzione della virtuosità dei comuni nasce con la manovra di luglio (dl 98/2011), che, al fine di differenziare il concorso degli enti territoriali alle manovre di finanza pubblica, aveva previsto di ripartirli in quattro classi di merito sulla base di una lunga lista di parametri. Oggi gli enti locali sono ripartiti in due classi di virtuosità sulla base dei predetti 4 parametri. Ai sensi del comma 5 dell'articolo 31 della legge di stabilità 2012, agli enti locali che risultano collocati nella classe dei virtuosi è attribuito, per l'anno 2012, un saldo obiettivo, espresso in termini di competenza mista, pari a zero. Di riflesso, ai comuni non virtuosi sarà richiesto uno sforzo maggiore. Tuttavia, per evitare che a questi ultimi siano attribuiti obiettivi di difficile realizzazione, al comma 6 dell'articolo 31 è stata introdotta una clausola di salvaguardia in base alla quale il contributo aggiuntivo richiesto agli enti locali non virtuosi non può essere superiore allo 0,4% della spesa media registrata nel triennio 2006-2008. Di conseguenza il saldo pari a zero previsto per i comuni virtuosi va considerato compatibilmente con tale disposizione. Va sottolineato che la validità di queste norme è limitata al 2012: individuati gli obiettivi relativi al triennio 2012-2014, i saldi previsti, limitatamente all'anno citato, saranno rimodulati in funzione della virtuosità degli enti, tenendo anche conto delle eventuali variazioni, a carico di ciascuno di essi, derivanti dalla partecipazione al Patto regionalizzato.

¹⁸ L'autonomia finanziaria è calcolata sui dati di competenza finanziaria del 2009 ed è costituito dalla somma delle entrate del titolo I e del titolo II rapportate al totale delle entrate correnti.

7. Conclusioni

L'attuazione della riforma del federalismo fiscale non sembra essere tra le priorità dell'attuale governo tecnico, salvo alcuni importanti interventi - adottati con il cosiddetto decreto salva Italia - volti soprattutto a favorire il raggiungimento dell'obiettivo, oggettivamente ambizioso, dell'azzeramento del deficit a partire dal 2013. Tuttavia, alcune recenti disposizioni sembrano andare nella direzione di dare maggiore autonomia agli enti locali nella gestione della finanza locale.

Riguardo l'imminente fiscalizzazione degli attuali trasferimenti – per la maggior parte vincolati – dalle regioni agli enti locali, pur trattandosi indubbiamente di un'operazione complessa, l'autonomia di spesa di comuni e province verrà rafforzata. Inoltre, non verrebbe neppure indebolita la capacità delle regioni di garantire una corretta e coerente gestione delle funzioni decentrate, a patto che esse riescano ad esercitare, raggiungendo appositi accordi con gli enti locali, le nuove competenze attribuite dalla legge 42/2009 circa il riparto del fondo perequativo statale destinato a comuni e province e in materia di fiscalità locale.

Sempre sul tema di una proficua collaborazione tra regioni ed enti locali in materia di finanza, nel paragrafo 4 sono stati evidenziati i positivi effetti della già avviata regionalizzazione del patto di stabilità interno. La normativa in materia ha offerto una opportunità di esercizio di autonomia territoriale nella gestione della finanza locale con luci e ombre. Infatti, accanto ad alcune che hanno saputo sfruttare le nuove opportunità – favorendo una migliore utilizzazione delle risorse pubbliche per il rilancio degli investimenti - altre, soprattutto al sud, non hanno ancora avviato la regionalizzazione del patto.

Il rilancio della spesa pubblica decentrata in conto capitale, complessivamente più importante di quella di competenza dell'amministrazione centrale, potrebbe giocare un ruolo decisivo fornire un decisivo impulso al superamento dell'attuale crisi economica del Paese. Essa, invece, risulta essere la componente della spesa pubblica più penalizzata dai vincoli imposti dal Patto di stabilità interno (PSI). Dal punto di vista contabile il PSI ha avuto l'effetto di indurre i comuni ad ottemperare in larga parte con i vincoli previsti ma, come si è evidenziato, restano dei problemi aperti soprattutto per i suoi effetti depressivi sulle spese in conto capitale. Le nuove disposizioni relative al periodo 2012-2014 offrono, tuttavia, maggiori spazi di manovra sia agli enti locali virtuosi, sia alle regioni per la loro attività di coordinamento della finanza locale.

La misura in cui tali 'prove di autonomia' saranno tradotte in una reale maggiore autonomia e una maggiore efficienza nella gestione della finanza locale dipenderà da una serie di fattori, come la congiuntura economica e le capacità delle regioni e degli enti locali.

A questo proposito desta preoccupazione la diversa capacità delle regioni di sfruttare i margini di manovra concessi dalla normativa sulla regionalizzazione del patto. Il ritardo delle regioni del sud infatti rischia di ampliare l'efficienza della spesa pubblica locale con un inevitabile impatto sulla qualità dei servizi offerti.

LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO FINANZIARIO IN ITALIA TRA AUTONOMIA E SOLIDARIETÀ

Sara Parolari, Alice Valdesalici

Ricercatrici presso l'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC - Accademia Europea di Bolzano/Bozen

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le fonti “ordinarie” dell’ordinamento finanziario italiano. – 3. I principi del “federalismo fiscale” nel quadro costituzionale italiano. – 4. La legge delega 42/2009 e i decreti attuativi: in cerca di un equilibrio tra responsabilizzazione e solidarietà. 4.1. L'autonomia di entrata delle regioni: primi passi verso la responsabilizzazione finanziaria? 4.2. Dalla spesa storica ai costi standard: come declinare la responsabilizzazione finanziaria nel rispetto della solidarietà. – 5. Le fonti “speciali” dell’ordinamento finanziario italiano. – 6. Federalismo fiscale e autonomie speciali. In particolare: il caso del Trentino - Alto Adige. – 7. Conclusioni. – 8. Bibliografia. – *Resum-Resumen-Abstract.*

1. Introduzione

Ormai da tempo l’ordinamento costituzionale italiano è attraversato da spinte propulsive verso un graduale trasferimento di competenze dal centro alla periferia anche, o meglio soprattutto, nella materia fiscale e finanziaria, al fine di perseguire condizioni di maggior efficienza e responsabilità di tutti i livelli di governo.

Ecco perché la realizzazione del cosiddetto “federalismo fiscale” rappresenta una componente decisiva del processo di riforma costituzionale avviato nel 2001 con la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Dopo ben otto anni da tale riforma, è finalmente intervenuta la legge delega n. 42 del 2009,¹ che –almeno nelle

Manoscritto ricevuto il 30/06/2011; accettato 06/10/2011.

1. È la legge 5 maggio 2009 n. 42 rubricata “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”.

intenzioni– avrebbe dovuto implementare non solamente l'articolo 119 della Costituzione relativo alla materia finanziaria, ma il Titolo V nel suo complesso e, più in particolare, quegli articoli 117 e 118 che al primo risultano strettamente connessi.²

Di fatto, tale intervento legislativo ha ulteriormente posticipato l'effettiva attuazione della riforma, limitandosi all'enunciazione di principi generici e demandando la concreta disciplina della materia ad una serie di decreti governativi poco coordinati tra loro, da emanarsi nel rispetto di un procedimento a dir poco tortuoso. La conseguenza è che, ad oggi, si è ancora lontani dal poter affermare che il "federalismo fiscale" è "cosa fatta" quantomeno per le Regioni a statuto ordinario. Discorso a parte va fatto invece per le autonomie speciali per le quali la riforma dell'ordinamento finanziario corre, anche grazie ai particolari strumenti normativi a loro disposizione, su di un binario parallelo, decisamente più veloce.³

L'intento del presente contributo è quello di analizzare la riforma dell'ordinamento finanziario italiano sia dal punto di vista contenutistico, specialmente per quanto riguarda le relazioni finanziarie Stato-Regioni, sia sotto il profilo formale, ovvero con riferimento alle fonti giuridiche sulle cui basi la stessa si fonda. Particolare attenzione, per quanto riguarda entrambi questi aspetti, verrà dedicata alle autonomie speciali e, tra queste, al caso della Regione Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome di Trento e Bolzano, che godono di un particolare *status* nell'ordinamento italiano, anche sotto il profilo finanziario.

2. Si tratta degli articoli che si occupano del riparto della potestà legislativa (art. 117) e amministrativa (art. 118) tra Stato e Regioni.

3. Si ricorda che in base all'art. 116, comma 1 e 2, della Costituzione Italiana, "Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano".

2. Le fonti "ordinarie" dell'ordinamento finanziario italiano

La legge delega n. 42 del 2009, cui è stato affidato il compito di dare attuazione alla riforma del cosiddetto "federalismo fiscale" italiano, ha delineato un quadro delle fonti particolarmente articolato.

Prima di soffermarci sulle caratteristiche della legge delega e sulle criticità metodologiche del processo di riforma da essa avviato, si può brevemente osservare come il livello più elevato, quello costituzionale, riservi un solo articolo, il 119, alla disciplina dell'ordinamento finanziario. La Costituzione delinea, quindi, un modello di finanza pubblica cd. aperto, che si limita ad enunciare principi e criteri direttivi rimandando alla legislazione attuativa la definizione dell'effettivo contenuto dell'autonomia finanziaria.

È pacifico che la mancanza di una disciplina costituzionale dettagliata, che dunque non è un elemento caratterizzante esclusivamente l'ordinamento finanziario italiano, porta con sé l'inevitabile rischio di minori garanzie per l'autonomia finanziaria. D'altro canto, tuttavia, disposizioni costituzionali più aperte implicano anche maggiore flessibilità, dato certamente apprezzabile in una materia, quale quella finanziaria, che per sua natura richiede adeguamenti continui in ragione del carattere necessariamente temporaneo delle soluzioni raggiunte.

A fronte di un testo costituzionale così scarso, il legislatore italiano ha deciso di introdurre la disciplina della riforma dell'ordinamento finanziario attraverso lo strumento della delega legislativa, ovvero una legge ordinaria del Parlamento che fissa principi e criteri direttivi demandando all'Esecutivo la completa disciplina della materia mediante l'adozione di una serie di decreti legislativi attuativi.

Se, sotto il profilo formale, si è scelto di avviare la riforma in questione tramite un provvedimento legislativo ordinario, dal punto di vista contenutistico e indipendentemente dal rango delle fonti normative, con tale intervento si è toccata una materia di carattere materialmente costituzionale, essendo destinata a rimodulare i rapporti economico-finanziari all'interno della Repubblica e, di con-

sequenza, l'assetto dei diritti e dei doveri (specialmente fiscali) dei cittadini.⁴

Proprio in ragione di ciò ci si può chiedere se questo strumento normativo fosse il più adatto per dare corso ad una riforma di tale entità. Da un lato, la delega legislativa si contraddistingue per la sua spiccata flessibilità e capacità di adattamento, sia contenutistico che procedimentale, a finalità diverse. Se si considera il carattere naturalmente dinamico della materia finanziaria sembrerebbe, quindi, una scelta appropriata.⁵ Dall'altro lato, tuttavia, ricorrendo alla delega legislativa si è di fatto affidato in via esclusiva al Governo il compito di "fare la riforma" relegando in secondo piano le istituzioni rappresentative sia del popolo che delle autonomie territoriali, queste ultime peraltro prive di adeguate sedi istituzionali di coinvolgimento nel processo decisionale a livello statale in mancanza di una seconda camera rappresentativa.⁶

Da questo punto di vista, insomma, la legge 42 del 2009 rappresenta un'ulteriore deriva del sistema verso le cosiddette "riforme a maggioranza", ovvero riforme realizzate attraverso l'esautoramento del Parlamento quale organo legislativo rappresentativo ed il contestuale rafforzamento dell'Esecutivo. Vi è dunque anche in questa materia la "dismissione sostanziale del Parlamento come luogo di decisione e di formazione dell'opinione pubblica",⁷ laddove il suo coinvolgimento è puramente formale attraverso l'esercizio di un ruolo consultivo, ma non vincolante, da parte degli organismi di matrice parlamentare o tecnica previsti proprio dalla legge delega.⁸

4. Cfr. Luca Gori, "L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini incrociati". Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e *aggiornamento progressivo* della legge delega", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene Editore, 1, 2010, pp. 57-96.

5. Sul punto, si veda: Nicola Lupo, "Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente", *federalismi.it*, 23, 2009, pp. 1-28.

6. In generale sulla marginalizzazione delle assemblee legislative regionali e provinciali speciali, si veda Gian Candido De Martin e Guido Rivosecchi, "Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge delega n. 42 del 2009", *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2009, pp. 1-10.

7. Così Raffaele Bifulco, "Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato", *nelMerito.com*, 5.03.2009.

8. In sostanza, la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale già menzionata.

Nella consapevolezza della complessità che l'attuazione dell'art. 119 Cost. porta con sé, sarebbe stato forse più opportuno affrontare una riforma così importante, quale quella dell'ordinamento finanziario, attraverso un provvedimento organico concepito nelle tradizionali sedi parlamentari, anziché attraverso il ricorso ad una serie di interventi governativi rivelatisi scarsamente coordinati che cercano di dare attuazione all'art. 119 Cost. senza considerare, tra le altre cose, il nesso intercorrente con gli artt. 117 e 118 Cost.⁹

Oltre a tale aspetto, il ricorso alla delega legislativa è stato altresì criticato, nel caso specifico della legge delega 42/2009, per la sua eccessiva ampiezza: secondo una parte della dottrina tale legge si sarebbe cioè limitata a delimitare una cornice piuttosto generica e indefinita lasciando al Governo un eccessivo spazio di manovra nel riempire la stessa di contenuti sostanziali.¹⁰

Inoltre, la legge 42/2009 è stata fortemente criticata per l'estrema complessità del procedimento di attuazione che rappresenta una garanzia, ma anche un ostacolo al compimento della riforma in tempi ragionevoli. Innanzitutto, tale complessità dipende dal coinvolgimento di una pluralità di organismi di nuova costituzione, che mira essenzialmente a non estromettere del tutto le autonomie territoriali dal processo di formazione dei decreti legislativi delegati (in mancanza –come detto– di una seconda camera rappresentativa, nonché di procedure di dialogo tra Parlamento e Regioni realmente funzionanti). Tra questi la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, organo collegiale composto da "rappresentanti" tecnici per metà dello Stato e per metà delle autonomie territoriali, che ha il compito di costituire un punto di raccolta delle basi

Per un'interpretazione diversa, di un Parlamento più partecipe attraverso gli organismi di nuova costituzione, si veda Daniele Cabras, "Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento", *federalismi.it*, 11, 2009, pp. 1-7.

9. Guido Rivosecchi, "La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata", *amministratio-neincammino.luiss.it*, 2009, pp. 1-11.

10. Si veda, tra i tanti, Andrea Morrone, "Il punto sul "federalismo fiscale", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene Editore, 2, 2008, pp. 1-16; Rivosecchi, *La legge delega...*, 2009, pp. 1-11. Per una visione contraria, Mario Bertolissi, "La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene Editore, 2, 2008, pp. 89-108.

informative ed affiancare il Governo nella predisposizione dei decreti attuativi (di fatto provvedendo alla loro elaborazione). In analoga prospettiva si colloca anche l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica,¹¹ formata anche in questo caso da "rappresentanti" delle autonomie, con il compito di monitorare i flussi perequativi, verificare l'utilizzo dei fondi per gli interventi speciali e definire gli obiettivi di finanza pubblica per comparto, nonché istituire una banca dati contenente gli indicatori di costo, di copertura e qualità dei servizi.

La volontà di un –seppur debole– coinvolgimento delle autonomie territoriali emerge in tutte le fasi del procedimento di adozione dei decreti attuativi a partire dalla prima, laddove si prevede che il testo di tali decreti deve essere frutto di un'intesa tra Governo e Conferenza Unificata (ovvero la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali).¹² Va detto, peraltro, che il mancato raggiungimento di tale intesa non rappresenta un ostacolo procedurale, potendo il Consiglio dei Ministri adottare comunque lo schema,¹³ purché corredato da una relazione da trasmettere alle Camere.

La fase immediatamente successiva nel procedimento di formazione dei decreti legislativi è quella dei pareri parlamentari espressi *in primis* in seno alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, organo composto da 15 senatori e altrettanti deputati, affiancato da un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali composto da 12 membri (6 delle Regioni, 2 delle Province, 4 dei Comuni) che esercita appunto una funzione consultiva.¹⁴

11. Avvenuta solamente con il recente decreto n. 68/2011 sull'autonomia di entrata per Regioni e Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

12. La Conferenza Unificata è stata istituita ai sensi del d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

13. Ove la stessa non intervenga entro 30 giorni dalla prima seduta della Conferenza

14. Oltre alla Commissione bicamerale si esprimono sugli schemi di decreto, tramite pareri, le Commissioni bilancio di Camera e Senato. La Commissione bicamerale e le Commissioni bilancio hanno a disposizione 60 giorni dalla trasmissione degli schemi di decreto per esprimere il proprio parere. Si noti che nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi *in toto* a tali pareri è tenuto a ritrasmettere alle Camere lo schema di decreto con le sue osservazioni ed eventuali modifiche, attendere 30 giorni e in questo lasso di tempo rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Superato questo lasso di tempo, il Governo è esonerato dall'obbligo di attendere la pronuncia parlamentare. Si veda per

È evidente dunque l'estrema complessità dell'*iter* di adozione dei decreti delegati che, come in effetti è avvenuto, è pervenuto ad un esito positivo in tempi molto lunghi, rendendo la completa attuazione della riforma un obiettivo particolarmente difficile da raggiungere. Interessante notare come anche laddove ad un esito si è in effetti giunti, in alcuni casi non si è fatto altro che prorogare ulteriormente la soluzione del problema, poiché i decreti non hanno disciplinato direttamente la materia ma si sono limitati ad operare un ulteriore rinvio ad altre sedi per la definizione della stessa.¹⁵

Connesso a questo aspetto, può essere mossa un'altra critica alla legge 42/2009 ovvero i tempi eccessivamente lunghi di attuazione a partire dal termine di 24 mesi per l'esercizio della stessa (art. 2, c. 1), che richiede ulteriori 2 anni (decorrenti dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi principali) per l'adozione da parte del Governo di decreti legislativi integrativi e correttivi (art. 2, c. 7). Peraltro, la stessa legge (all'art. 3, c. 6) prevede la possibilità di una proroga di ambedue i termini: è quanto avvenuto nella prassi, in quanto, proprio a causa della complessità dell'*iter* procedimentale da seguire, alla scadenza dei primi 24 mesi (avvenuta a fine maggio 2011) solamente 5 decreti attuativi erano stati approvati in via definitiva.¹⁶ Va comunque ricordato come, a prescindere da questa proroga, la riforma sia ben lungi dall'essere a regime: come previsto dalla delega stessa (art. 20), infatti, spetta ai decreti legislativi disciplinare un periodo transitorio

quanto riguarda le fasi del procedimento di adozione dei decreti, ancora una volta Lupo, *Il procedimento di attuazione della delega...*, 2009, p. 17.

15. Si pensi ad esempio al decreto legislativo sulla determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province il quale non definisce i fabbisogni standard né tantomeno disciplina il procedimento per la loro determinazione, ma affida questi compiti alla Sose S.p.a. ovvero alla società che elabora gli studi di settore. Ciò con la conseguenza che la definizione del procedimento di determinazione dei fabbisogni e la identificazione dei fabbisogni stessi avverrà al di fuori della procedura interistituzionale di confronto prevista per l'adozione dei decreti attuativi e ad opera di un ente privo di alcuna legittimazione democratica.

16. Si tratta del decreto n. 85/2010 sul federalismo demaniale, il decreto n. 156/2010 su Roma capitale, il decreto n. 216/2010 sui fabbisogni standard di Province, Comuni e Città metropolitane, il decreto n. 23/2011 sul federalismo municipale e, infine, il decreto n. 68/2011 sull'autonomia di entrata per Regioni e Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario che entrerà in vigore il 27.05.2011. La proroga è intervenuta con la Legge 8 giugno 2011 n. 85, entrata in vigore il 18.06.2011. A questi si è aggiunto il sesto decreto, il n.88/2011, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali.

di 5 anni nel corso del quale realizzare il passaggio, certamente più delicato, dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard e della capacità fiscale per abitante.¹⁷

3. I principi del “federalismo fiscale” nel quadro costituzionale italiano

Inquadrata la materia dal punto di vista delle fonti del diritto è opportuno procedere ad un’analisi del contenuto delle norme richiamate, avendo premura di evidenziare che trattandosi di una riforma in fase di attuazione, è in alcuni casi difficile poter dare un giudizio definitivo sugli effetti di sistema delle norme in corso di adozione.

Punto di partenza di questa analisi è necessariamente il dato costituzionale, ovvero l’art. 119 della Costituzione, così come modificato con la Legge costituzionale n. 3/2001. La riforma del Titolo V, seconda parte, della Costituzione nel modificare i rapporti Stato-Regioni in vista di un maggiore decentramento delle funzioni legislative e amministrative, ha coerentemente ridefinito anche le relazioni finanziarie intergovernative introducendo nel sistema della finanza pubblica italiana il cd. “federalismo fiscale”. Nella disposizione trovano composizione principi espressione di esigenze contrapposte: autonomia e responsabilità da un lato, coordinamento, solidarietà e coesione dall’altro. È per questo che il processo di attuazione del disposto costituzionale finalmente avviato con l’adozione della legge delega 42/2009¹⁸ –e dei primi decreti attuativi contenenti la disciplina di dettaglio– è un momento alquanto delicato

17. Si veda Lupo, *Il procedimento di attuazione della delega...*, 2009, p. 7.

18. Per una disamina specifica e puntuale dell’articolato della Legge delega 42/2009, si rinvia – *ex multis* – a: Silvia Scozzese, Franco Pizzetti, Veronica Nicotra (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli editore, 2009; Enrico De Mita, *Le basi costituzionali del “federalismo fiscale”*, Milano, Giuffrè, 2009; Ettore Jorio, Silvio Gambino, Guerino D’Ignazio, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009; Antonio Ferrara, Giulio M. Salerno, *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2010; in Jens Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac book, 55, 2010; Andrea De Petris (a cura di), *Federalismo fiscale “learning by doing”: modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Milano, Cedam, 2010; vedi anche la Rivista “*Federalismo fiscale*”, edita da Jovene (dal 2007).

in cui i diversi interessi soggettivi e territoriali coinvolti devono trovare un adeguato bilanciamento.

Rispetto alla versione *ante* riforma dell'art. 119 si riscontrano alcune novità, sia per quanto riguarda i soggetti dell'autonomia che per quanto concerne l'oggetto.¹⁹ L'autonomia finanziaria viene infatti riconosciuta non più solamente alla Regioni, ma viene estesa a Comuni, Province e Città metropolitane. Tuttavia le novità non si limitano a questo aspetto: una modifica si rinviene anche per quanto concerne l'oggetto dell'autonomia riconosciuta, poiché l'art. 119 la declina espressamente come autonomia sia di entrata che di spesa. In questo modo si dovrebbe perseguire una maggiore responsabilizzazione finanziaria di tutti gli enti indicati, i quali diventano responsabili non solo della spesa decentrata, ma anche del reperimento delle risorse necessarie per garantire il funzionamento della propria organizzazione, essendo chiamati a finanziare le proprie funzioni con risorse autonome.

Per comprendere le ragioni dell'opportunità di una riforma delle relazioni finanziarie intergovernative bisogna risalire indietro nel tempo di una quindicina d'anni. In Italia il decentramento è stato avviato, sul versante amministrativo, nel 1997 con le cd. Leggi Bassanini ed è proseguito, sul versante legislativo, nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V. Nonostante tale ultima riforma abbia modificato anche la norma relativa all'ordinamento finanziario, ovvero l'art. 119, di fatto sul fronte del finanziamento la situazione non ha subito modifiche rilevanti, persistendo un sistema di finanza pubblica di natura derivata, prevalentemente fondato su trasferimenti finanziari dallo Stato agli enti territoriali, poiché il dettato costituzionale è rimasto inattuato per ben otto anni, fino all'adozione nel 2009 della legge 42. Conseguentemente, si è perpetrato un profondo scollamento tra responsabilità di spesa e responsabilità impositiva e –ad oggi– mentre la titolarità delle funzioni esercitate e le relative competenze di spesa del comparto Regioni/enti locali raggiungono circa il 50% della spesa pubblica complessiva, la responsabilità nel reperimento delle risorse è inferiore al 18%. Questa

19. Si veda –*ex multis*– Carlo Garbarino, "La riforma del Titolo V in materia finanziaria", in Giuseppe Franco Ferrari, Giampaolo Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, pp. 331-376.

situazione ha favorito fenomeni di deresponsabilizzazione degli amministratori regionali e locali,²⁰ eludendo così il principio democratico “*no taxation without representation*”.²¹

Diversamente, a seguito della riforma *in itinere* tanto il sistema di raccolta quanto quello di distribuzione delle risorse economiche e fiscali tra il Centro e la Periferia devono essere organizzati su basi diverse. Innanzitutto, agli enti devono essere attribuite risorse sufficienti per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, potendo peraltro ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento: a tal fine si prevede la graduale soppressione dei trasferimenti statali e la loro sostituzione con risorse autonome espressamente elencate (cd. principio dell’autosufficienza). Queste sono costituite da tributi ed entrate propri delle Regioni e degli Enti locali, compartecipazioni al gettito di tributi erariali –riferibile al loro territorio– e quote del fondo perequativo –senza vincoli di destinazione– per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Viene inoltre riconosciuta, almeno sulla carta, una maggiore autonomia impositiva. Nel testo dell’articolo 119 *ante* riforma erano attribuiti, esclusivamente alle Regioni, tributi propri e quote di tributi erariali –dove il verbo “attribuiti” rimanda a fonti proprie ma derivate, ovvero tributi istituiti con legge statale il cui gettito spettava tuttavia alle Regioni. Diversamente, con la revisione costituzionale del 2001 si riconosce a tutti gli enti territoriali la possibilità di istituire, regolare e applicare tributi ed entrate propri nelle materie di propria competenza, pur nel rispetto del riparto delle competenze legislative. È peraltro

20. Luca Antonini, “La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale”, *I quaderni della sussidiarietà*, Fondazione per la sussidiarietà, 7, 2009, p. 7.

21. Governo italiano, Relazione sul federalismo fiscale, 30.06.2010, http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_relazione/relazione_federalismo.pdf. Nella relazione si mettono in luce le anomalie della finanza pubblica italiana. Per un commento sulla relazione si veda: Fraenkel-Haerberle, Cristina. “Verfassungsrechtliche Schuldenbremse und neue Haushaltsregeln in Italien”, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2011; Ettore Jorio, “Il federalismo fiscale: i contenuti della relazione Tremonti”, in *Federalismi.it*, 14, 2010. Per una ricostruzione storica delle relazioni finanziarie intergovernative in Italia si veda: Giuseppe Franco Ferrari, “Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica”, in Giuseppe Franco Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli editore, 2010, pp. 20-26.

affermata la necessità di compensare la differenziazione conseguente al riconoscimento di tale autonomia, con le esigenze di perequazione e solidarietà nazionale a garanzia dell'unità dello Stato e, quindi, la potestà di istituire tributi propri non va esente da limiti: deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, su cui ci si soffermerà brevemente a conclusione del presente paragrafo.

Un'altra innovazione riguarda la previsione di un nuovo criterio per il riparto del gettito: mentre prima spettavano alle sole Regioni quote di tributi erariali in relazione ai bisogni regionali per le spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni, nel testo riformato le partecipazioni sono collegate al gettito riferibile al territorio e quindi le risorse sono legate alla capacità fiscale del territorio, alla ricchezza prodotta, perseguendo così un effetto di responsabilizzazione finanziaria.

Infine, con la riforma viene costituzionalizzata la previsione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, la perequazione non è più legata "ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali" e, quindi, ad un criterio basato sulla spesa decentrata, ma dipende dalla "minore capacità fiscale per abitante", ovvero da un parametro che prende in considerazione la ricchezza prodotta da un determinato ente, ovvero le entrate per-cette sul territorio.²² Da questa disposizione sembra potersi anche desumere qual è il limite della perequazione: infatti, prendendo come parametro non tanto i bisogni, quanto le entrate fiscali, si può conseguentemente affermare che il sistema perequativo, quanto meno per le funzioni classificate come non essenziali e non fondamentali,²³ dovrà solo ridurre le differenze tra i territori, non azzerarle.

Infine, poiché sono espressamente esclusi i vincoli di destinazione, quanto meno con riferimento alle risorse ordinarie gli enti godranno di piena autonomia anche sul versante della spesa.

22. Giacinto Della Cananea, "Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione", *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, Rimini, Maggioli editore, 2005, p. 138-140 e Pietro Giarda, "Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Le Regioni*, 6, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 1425-1484.

23. Come si vedrà in dettaglio nel paragrafo 4.2.

Un'eccezione è costituita dalla previsione di risorse aggiuntive e di interventi speciali da parte dello Stato. Si tratta di trasferimenti statali aggiuntivi con vincolo di destinazione –cui trova quindi riscontro un grado minimo di autonomia da parte dell'ente beneficiario– giustificati per far fronte ad esigenze perequative straordinarie espressamente indicate dal disposto costituzionale: sia di quelle specificamente elencate, quali la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali e l'effettivo esercizio dei diritti della persona, sia –più in generale– per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni loro attribuite.²⁴

Il quadro costituzionale delle relazioni finanziarie intergovernative –delineato con la riforma del 2009– si completa solo attraverso una lettura dell'art. 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 118, relativo al riparto delle competenze amministrative, e con l'art. 117 Cost., relativo al riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni. In particolare, con riferimento alla dimensione legislativa, mentre il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (comma 3, art. 117) è affidato alla competenza concorrente Stato-Regioni,²⁵ rientrano tra le materie di competenza statale esclusiva "il sistema tributario e contabile dello Stato" e la "perequazione delle risorse finanziarie", a cui si aggiungono la definizione sia dei "livelli essenziali di prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" che delle "funzioni fondamentali degli enti locali" (Comuni, Province e Città metropolitane), di cui è garantito il finanziamento integrale (comma 2, art. 117). Va infine aggiunto il potere sostitutivo del Governo a tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica dell'ordinamento, e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, da esercitarsi a prescindere dai confini territoriali dei governi locali (comma 2, art. 120).

24. Deve inoltre trattarsi di interventi non a portata generale, bensì indirizzati a determinati enti o categorie di enti. La relativa disciplina è contenuta nel decreto legislativo del 30 maggio 2011, n.88, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 22 giugno 2011, n.143, rubricato: Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

25. Ai sensi del comma III dell'art. 117: "Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

È interessante notare come nell'inerzia del legislatore statale nel dare attuazione all'art. 119 Cost. sia più volte intervenuta la Corte costituzionale, la quale –svolgendo una funzione dove possibile supplente– ha elaborato dei criteri per far fronte alla crescente incertezza normativa e ha sviluppato un orientamento giurisprudenziale particolarmente attento al rispetto del principio di unità nazionale e garante del ruolo fondamentale dello Stato nel coordinamento della finanza pubblica,²⁶ in parziale controtendenza rispetto allo spirito della riforma.

In diverse pronunce la Corte non ha mancato peraltro di sottolineare la necessità di procedere alla “doverosa attuazione” dell'art. 119,²⁷ ravvisando non pochi limiti all'esercizio dei poteri *ivi* riconosciuti, non da ultimo per la necessità di assicurare le risorse finanziarie adeguate al nuovo assetto di competenze. Si pensi ad esempio ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, menzionati al comma 2 dell'art. 119, i quali costituiscono un limite all'esercizio della potestà impositiva da parte di Regioni ed enti locali. In carenza della richiamata disciplina statale, la Corte ha infatti negato la potestà –quanto meno per le Regioni ordinarie–²⁸ di istituire tributi propri, in deroga al principio generale che normalmente si applica alle materie che –come il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario– rientrano nella potestà concorrente. Infatti, nel caso particolare dei principi di coordinamento la Corte non ha ritenuto le Regioni legittimate a desumere questi principi dalla legislazione statale vigente in materia²⁹ e, di conseguenza, l'esercizio della potestà impositiva regionale –essendo subordinato ad un intervento legislativo statale– è rimasta congelata

26. Sul punto e per una selezionata rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia si veda: Cristina Fraenkel-Haeberle, “Il federalismo fiscale nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V”, in Jens Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione...*, 2010, pp. 37-52.

27. Così, *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 37/2004 e sentenza n. 193/2007.

28. Un orientamento diverso è stato fatto proprio dalla Corte costituzionale con riferimento alle regioni speciali. Per una disamina della giurisprudenza in materia si veda: Sara Parolari, “Il regime finanziario delle autonomie speciali nella giurisprudenza costituzionale: uno sguardo al Trentino-Alto Adige/Südtirol”, in Jens Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione...*, 2010, pp. 53-68.

29. Sul punto si veda: Raffaele Bifulco, “Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale”, in *Astrid Rassegna*, 93, 2009,

per otto anni,³⁰ fino a quando i principi medesimi non hanno trovato la loro disciplina nella legge 42/2009 la quale –per espressa previsione del legislatore– “reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Oltre alle critiche rivolte dalla dottrina per l’infelice formula utilizzata, per la eccessiva rigidità della locuzione e per il tentativo celato di sovvertire il principio della successione delle leggi nel tempo,³¹ la riforma non può comunque dirsi completa fino a quando non saranno adottati i necessari decreti attuativi.

4. La legge delega 42/2009 e i decreti attuativi: in cerca di un equilibrio tra responsabilizzazione e solidarietà

In attuazione del dettato costituzionale e delle previsioni di cui alla legge 42/2009, il nuovo assetto delle relazioni finanziarie nell’ordinamento italiano prevede dunque il progressivo passaggio da un modello di finanza derivata (ovvero basato su trasferimenti erariali) ad un sistema capace di garantire una maggiore autonomia di entrata e di spesa in capo agli enti territoriali, perseguendo una maggiore responsabilizzazione degli stessi, pur nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale ed economica.³²

Al riguardo può essere interessante soffermarsi su alcuni degli aspetti più salienti della legge richiamata indagando il modo in cui i

30. Sul punto –e per una nota a Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 2004– si veda: Matteo Barbero, “Dalla Corte costituzionale un “vademecum” per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, in *Federalismi.it*, 5, 2004.

31. Così, comma 1, art. 1, Legge n. 42/2009, rubricato “ambito di intervento”. Da più parti in dottrina sono state mosse diverse critiche alla locuzione “in via esclusiva” riferita alla disposizioni della legge 42 con riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica. Sul punto si rinvia a: Guido Rivosecchi, “La legge delega sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: la difficile quadratura del cerchio”, in Andrea De Petris (a cura di), *Federalismo fiscale “learning by doing”: modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Milano, Cedam, 2010, pp. 128-130.

32. Si veda *ex multis* Giandomenico Falcon, “Che cosa attendersi e che cosa non attendersi dal federalismo fiscale” (editoriale), *Le Regioni*, 4-5, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 765-770; Roberto Bin, “Che ha di federale il federalismo fiscale”, *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, Rimini, Maggioli editore, 2008, pp. 525-530.

principi ispiratori della riforma, pur espressione di esigenze diverse, hanno saputo trovare composizione.³³ Per la vastità dell'argomento si è scelto di focalizzare l'attenzione sulle relazioni finanziarie Stato-Regioni, tralasciando gli aspetti riguardanti i rapporti con gli Enti locali, che meriterebbero una trattazione a parte, in particolare alla luce dell'adozione dei decreti attuativi sul cd. federalismo municipale e sui fabbisogni standard di Province, Comuni e Città metropolitane.³⁴

Di seguito verrà analizzata, in primo luogo, la riforma delle modalità di finanziamento delle Regioni ordinarie rivolta ad un rafforzamento dell'autonomia di entrata delle stesse, con la quale si vuole perseguire un effetto di responsabilizzazione politico-finanziaria; in secondo luogo, ci si soffermerà sul meccanismo di perequazione, in cui si cerca invece di porre in equilibrio la responsabilità finanziaria con la solidarietà nazionale.

4.1. L'autonomia di entrata delle regioni: primi passi verso la responsabilizzazione finanziaria?

Con il "federalismo fiscale" ciascun ente territoriale diventa responsabile del finanziamento delle funzioni pubbliche ad esso attribuite. È stato cioè introdotto il principio dell'autosufficienza,³⁵ in base al quale la copertura della spesa pubblica decentrata deve essere garantita facendo ricorso a risorse autonome: l'articolo 119 della Costituzione nell'elencare le fonti di finanziamento menziona le entrate e i tributi propri e le partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio (comma 2 e 3), a cui si aggiungono le risorse

33. Per un rapporto sullo stato dell'arte nell'attuazione della riforma del Titolo V e in particolare del cd. federalismo fiscale, si veda rispettivamente per gli anni 2010 e 2011: Elisabeth Alber, Carolin Zwilling, Alice Valdesalici, "Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden", in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, Nomos, p. 245-259; e Elisabeth Alber, "Einer für alle, alle für einen? Eine finanzföderalistische Zwischenbilanz rund um das Jubiläum 150 Jahre italienische Staatseinheit", in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, Nomos, 2011.

34. Si tratta, rispettivamente, dei decreti legislativi n. 23 del 14 marzo 2011 e n. 216 del 26 novembre 2010.

35. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale...*, 2010, p. 124.

se provenienti da un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (comma 4).

Per superare la situazione di pressoché totale deresponsabilizzazione degli enti territoriali nel reperimento di risorse atte a finanziare le proprie funzioni, si imponeva un cambio di rotta qualitativo nelle modalità di finanziamento: si è disposta la soppressione dei trasferimenti erariali, promuovendo al suo posto la fiscalizzazione delle entrate. Sul punto, la legge 42/2009 fornisce indicazioni di carattere solo generale rinviando per la concreta individuazione del nuovo assetto regionale delle entrate ad un apposito decreto attuativo. Si tratta del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 il quale interviene sul federalismo regionale, da un lato, proprio prevedendo la soppressione dei trasferimenti statali e, dall'altro, individuando la combinazione di tributi ritenuta adeguata per garantire alle Regioni le risorse necessarie all'espletamento delle proprie funzioni: ovvero tributi propri in senso stretto, istituiti quindi con legge regionale, tributi propri derivati, istituiti con legge statale ma il cui gettito spetta alle Regioni, e compartecipazioni a tributi erariali.

Nella sostanza il decreto legislativo non sembra aver introdotto alcuna rivoluzione dello *status quo*. Pur fondando la finanza regionale su entrate di origine tributaria, vengono, infatti, confermate per il finanziamento della spesa pubblica regionale le voci tributarie precedenti, mentre le novità più interessanti – e il linea con l'effetto responsabilizzante perseguito – riguardano semmai i criteri adottati per il riparto del gettito e la possibilità per le Regioni di manovrare le aliquote con riferimento ad alcuni tributi.

Si ritrova, infatti, la compartecipazione all'Imposta sul Valore Aggiunto (cd. IVA, oggi al 44,72%), ma nel riparto della quota di spettanza di ciascuna Regione viene promosso un legame stretto con la ricchezza direttamente prodotta dal territorio:³⁶ conseguentemente nel calcolo dell'ammontare di spettanza di ciascun ente si prende-

36. Si veda sul punto e per un approfondimento: Enrico Buglione, Ettore Jorio, "Schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", in Antonio Ferrara, Giulio M. Salerno (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2011 (ristampa aggiornata); Ettore Jorio, "Il federalismo fiscale e la sua attuazione in itinere", in *Astrid Rassegna*, 3, 2011.

rà come riferimento il gettito effettivamente riscosso sul territorio dell'ente e non più il gettito virtuale legato ai consumi fissati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). Il sistema fino ad oggi applicato si basa, infatti, su dati statistici che prescindono totalmente da quanto effettivamente riscosso e finiscono per favorire le Regioni dove maggiore è il tasso di evasione fiscale.³⁷ Il nuovo sistema si fonda, all'opposto, sul dato reale, contribuendo così a ridurre la forbice tra responsabilità di spesa e responsabilità di entrata.

Potenzialmente interessanti sono poi le novità relative all'addizionale regionale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e all'imposta sul reddito delle attività produttive (IRAP). Per entrambe viene infatti riconosciuta la facoltà per le Regioni di manovrare le aliquote entro il tetto massimo fissato dallo Stato³⁸ e di prevedere detrazioni in favore della famiglia, in linea con l'obiettivo previsto dalla legge 42/2009 di individuare strumenti idonei a dare attuazione al *favor familiae* –che trova la propria copertura costituzionale negli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione– e di quello, ancor più generale, di prevedere politiche fiscali che valorizzino la sussidiarietà orizzontale.³⁹ Il riconoscimento di una certa flessibilità fiscale dovrebbe garantire, da un lato, l'erogazione da parte delle Regioni delle prestazioni pubbliche di propria competenza anche nei territori con minore capacità fiscale, dall'altro, potrebbe favorire la semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi burocratici, sostituendo all'attuale sistema di prelievo fiscale e successiva redistribuzione attraverso sussidi e contributi pubblici, un meccanismo di compensazione diretta da realizzarsi attraverso strumenti quali le detrazioni o le esenzioni d'imposta.⁴⁰

37. Sul punto si veda: Luca Antonini, "La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale", *I quaderni della sussidiarietà*, 7, Milano, Fondazione per la sussidiarietà, 2009, pp. 19-21.

38. Con riferimento all'addizionale regionale IRPEF sull'aliquota base allo 0,9% sono possibili variazioni verso l'alto, nei limiti rispettivamente dello 0,5% per l'anno 2013, dell'1,1% per il 2014 e infine del 2,1% a partire dal 2015. Con riferimento all'IRAP viene confermata l'aliquota attuale al 3,9%, ma viene attribuita alle regioni la facoltà di ridurla, fino ad azzerarla, oppure di prevedere deduzioni, purché all'addizionale IRPEF non sia stata applicata una maggiorazione superiore a 0,5%.

39. Così, lettere ff) e gg), comma 2, art. 2, legge 42/2009. Sulla manovrabilità dei tributi si veda l'interessante contributo di: Luca Antonini, "La manovrabilità dei tributi propri. Commento art. 7 l. n. 42 del 2009", in *Astrid Rassegna*, 1, 2009.

40. Si veda: Antonini, *La rivincita della responsabilità ...*, 2009, pp. 16-18.

Quanto alla possibilità di istituire tributi propri, essendo sottoposta al divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto, la portata delle previsione viene vanificata nella sostanza: il tributo più rilevante sarà forse la tassa automobilistica regionale, laddove gli altri tributi propri previsti dal decreto saranno di poco peso dal punto di vista del gettito.⁴¹ Con la conseguenza che le decisioni più rilevanti riguardanti l'opportunità e la misura dell'imposizione fiscale destinata alle Regioni continueranno ad appartenere allo Stato.

Conseguentemente, se la previsione di un sistema fiscale flessibile potrebbe perseguire un effetto di responsabilizzazione finanziaria degli enti, in quanto questi potrebbero intervenire sulla leva fiscale per far fronte alla spesa decentrata, è pur vero che il ruolo assolutamente marginale rivestito dai tributi propri, oltre alla previsione da parte dello Stato di tetti massimi entro i quali le Regioni possono manovrare le aliquote, ne riduce fortemente la portata innovativa e frena i progressi ottenuti in termini di responsabilità diffusa.⁴² Si tratta tuttavia di limiti la cui previsione appare giustificata dalla volontà di ridurre il rischio di violazioni del principio costituzionale del concorso alla spesa pubblica in ragione della capacità contributiva e della progressività del prelievo fiscale.⁴³

Inoltre, l'inasprimento del patto di stabilità interno contenuto nelle norme per la stabilizzazione finanziaria,⁴⁴ *in primis* per le mo-

41. Si veda: Gilberto Muraro, "Federalismo regionale: la rivoluzione può attendere", in *Lavoce.info*, 05.04.2011. Con riferimento ai tributi propri emblematico è stato il caso della "Tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi" istituita con legge regionale n. 30/1988 dal Veneto e poco dopo abrogata per l'esiguità del gettito. Peraltro la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 297/2003, ha dichiarato che si è trattato di uno dei pochi esempi di tributi propri regionali, nel significato di tributi istituiti con legge regionale.

42. Si veda, Mario Vanni, "Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato", in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 2008, pp. 531-537.

43. Ai sensi dell'art. 53 Costituzione. Sul rischio di violazione dell'art. 53 Costituzione, si veda: Franco Bassanini, Giorgio Macchiotta, "I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale. Commento all'articolo 2 della legge n. 42 del 2009", in *Astrid Rassegna*, 1, 2009.

44. Si tratta del Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito con Legge di conversione 15 luglio 2011, n. 111, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 16 luglio 2011, n. 164, recante "disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", comunemente nota come manovra 2011, e del Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138 recante "Ulteriori misure urgenti per la stabi-

dalità procedurali con cui è stato introdotto –ovvero senza un coinvolgimento diretto degli enti territoriali– importa un'ulteriore deriva del principio di autonomia a favore di un sistema a tendenza accentratrice.

4.2. Dalla spesa storica ai costi standard: come declinare la responsabilizzazione finanziaria nel rispetto della solidarietà

Uno degli obiettivi principali della riforma è il superamento della regola che in passato fondava il riparto delle risorse pubbliche sulla spesa storica, in base alla quale un'amministrazione riceveva quanto aveva speso nell'esercizio finanziario precedente; così congelando gli sprechi e le inefficienze dell'amministrazione stessa e favorendo un progressivo e incontrollato aumento della spesa pubblica, a scapito dell'efficienza complessiva del sistema. Si pensi, in particolare, alle anomalie che si sono riscontrate fino al recente passato nel settore della sanità, dove benché si trattasse di materia di competenza esclusiva regionale, lo Stato è dovuto intervenire a ripianare i deficit di bilancio in diverse Regioni.⁴⁵

Il modello di “federalismo fiscale” proposto per l'Italia vorrebbe realizzare un sistema capace di coniugare la responsabilizzazione finanziaria con una forte impronta solidale, al fine di garantire l'uguaglianza nel godimento delle prestazioni essenziali e fondamentali su tutto il territorio nazionale. La sintesi tra le due dimensioni si è tradotta nella previsione di un sistema di perequazione delle risorse, che fonda il finanziamento delle spese per le funzioni attribuite ai diversi livelli di governo –a regime– sui cd. fabbisogni e costi standard, questi ultimi calcolati sul costo di erogazione di un servizio in condi-

lizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, convertito con la Legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata nella G.U. 16 settembre 2011, n. 216, cd. Manovra bis.

45. Lo Stato ha stanziato tra il 2007 e il 2008 12,1 miliardi di euro a favore di cinque regioni con i bilanci in rosso nella sanità: si tratta di Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia. Inoltre al mese di giugno 2010, quattro regioni era sotto commissariamento e otto impegnate in piani di rientro dai disavanzi. Per altro il livello di caos raggiunto nelle finanze pubbliche di certe regioni è tale che in un caso ci sono voluti sei mesi per ricostruire il relativo bilancio. Così, Governo, Relazione sul federalismo fiscale, 30.06.2010, disponibile al seguente link: www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_relazione/relazione_federalismo.pdf.

zioni di efficienza, escludendo dal conteggio gli sprechi.⁴⁶ È infatti sulla base di costi standard - uguali per tutti - che ogni ente è tenuto a garantire il finanziamento integrale dei cd. livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché delle funzioni fondamentali.

Per comprendere la portata di questa innovazione è opportuno richiamare la classificazione delle spese operata dalla stessa legge 42/2009, la quale distingue tra spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali –che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (cd. LEP)– e funzioni fondamentali degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane), da un lato,⁴⁷ e spese relative alle altre funzioni, dall'altro.

È bene osservare che i cd. LEP oltre a rientrare nell'elenco delle competenze legislative esclusive dello Stato, appartengono a quelle competenze di carattere trasversale, poste a garanzia dell'unità dell'ordinamento. Conseguentemente, la competenza *ratione materiae* non assume in questo caso rilevanza, spettando sempre e comunque allo Stato –a prescindere dalla materia in cui rientra la prestazione– la determinazione dei livelli essenziali che devono essere garantiti in condizioni di uguaglianza su tutto il territorio nazionale. In particolare, rientrano in questa categoria le prestazioni erogate nei settori della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione, con riferimento alle spese amministrative, e del trasporto pubblico locale, per quanto concerne le spese in conto capitale,⁴⁸ corrispondenti complessivamente a circa il 90% del bilancio regionale.⁴⁹ Nelle more dell'adozione di una legge *ad hoc* si applica la disciplina transitoria fissata dalla legge 42, per cui si considerano essenziali i livelli determinati dalla legislazione statale vigente.⁵⁰

46. Sul punto la Relazione del Governo sul federalismo fiscale del 30 giugno 2010 (paragrafo 4, punto E), riporta esempi utili per comprendere la reale portata della divario esistente sul lato della spesa pubblica con riferimento specifico alle diversità ingenti che si registrano con riferimento al costo delle prestazioni in sanità.

47. Rispettivamente lettera m) e p), comma II, art. 117 Costituzione.

48. La classificazione delle spese regionali è dettagliata all'art. 14, D.lgs. n. 68 del 6 maggio 2011 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario).

49. Così, Antonini, *La rivincita della responsabilità...*, 2009, p. 14.

50. Comma 2, art. 20, legge 42/2009.

Lo stesso discorso si può riproporre per le sopra menzionate funzioni fondamentali degli enti locali, poiché anche questa categoria appartiene alla competenza statale esclusiva ed assume, analogamente ai LEP, natura trasversale. Con la differenza che, fino a quando il legislatore non interverrà per determinare quali sono le funzioni da considerarsi “fondamentali” e quali invece non lo sono, manca in questo caso un qualsivoglia ancoraggio normativo.⁵¹

Questa classificazione rappresenta il punto nevralgico del sistema poiché è proprio su questa distinzione che la legge 42/2009 fonda due distinti sistemi di perequazione: uno per i livelli essenziali e le funzioni fondamentali e uno residuale, per tutte le altre, creando in questo modo una segmentazione tra le diverse funzioni⁵² attribuite agli enti –forse quasi una discriminazione– e conseguentemente una separazione delle rispettive sorti. Infatti, la legge 42/2009 introduce la garanzia del finanziamento integrale per le prestazioni pubbliche classificate come essenziali e fondamentali, limitandosi a prevedere una perequazione solo parziale per le altre funzioni, in apparente contrasto con il dettato costituzionale in cui all’opposto non si trova traccia alcuna di questa differenziazione (comma 4, art. 119).

Con riferimento ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali la garanzia del finanziamento integrale viene tuttavia parametrata sui fabbisogni standard, che –nel caso delle Regioni– sono dati dai costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni, fissati dalla legge statale.⁵³ Di conseguenza, l’ammontare della perequazione sarà dato dalla differenza tra il gettito derivante dalle entrate desti-

51. Per colmare la lacuna la stessa legge 42/2009 (art. 21) ha dettato alcune regole in via transitoria: oltre a prevedere che il finanziamento degli enti locali sarà calcolato considerando l’80% delle spese come “fondamentali”, contiene un elenco delle funzioni che provvisoriamente si devono far rientrare in questa categoria.

52. In questo senso Bassanini, Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo...*, 2009 e Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale...*, 2010, p. 133.

53. Per gli enti locali la stima dei fabbisogni avverrà prendendo in considerazione –ai sensi dell’art. 13, co. 1, lett. c), legge 42/2009– “un indicatore di fabbisogno finanziario, calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale e 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”.

nate al finanziamento delle funzioni essenziali ed il fabbisogno standard. Laddove questa differenza sia negativa e, quindi, il fabbisogno superi le entrate l'ente avrà diritto a ricevere una quota del fondo perequativo per l'ammontare corrispondente.⁵⁴

Diversamente per le altre funzioni, concretamente erogate dalle Regioni e dagli Enti locali ma classificate come non essenziali e non fondamentali, non è prevista la garanzia della perequazione integrale, bensì più genericamente una perequazione delle capacità fiscali; ciò in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze esistenti tra le diverse realtà territoriali in termini di capacità fiscale *pro capite*, senza tuttavia alterarne l'ordine e senza impedirne l'evoluzione nel tempo, connessa a modifiche del contesto economico-territoriale. La copertura delle spese relative dovrà quindi essere assicurata facendo ricorso alle potenzialità fiscali degli enti, essendo il concorso della perequazione solo parziale.⁵⁵

Ciò detto con riferimento tanto alla classificazione e relativo finanziamento delle spese, quanto ai diversi sistemi di perequazione, risulta con evidenza quali debbano essere i prossimi passi necessari per dare attuazione alla riforma: ovvero la classificazione con legge statale delle prestazioni nelle due categorie e, successivamente, l'attribuzione alle medesime di un contenuto finanziario standardizzato.⁵⁶ Trattandosi di condizioni imprescindibili per il passaggio al nuovo sistema sarebbe opportuno che venissero fissate quanto prima.

54. In particolare, le prestazioni essenziali delle Regioni dovranno a regime essere finanziate –ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. d), legge 42/2009– “con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati (ad es. l'IRAP fino alla data di sostituzione con altri tributi), 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”. Per la relativa disciplina attuativa si veda l'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 6 maggio 2011. Per una valutazione economica sulla sostenibilità di tale scelta, si veda: Giancarlo Pola, Leonzio Rizzo, “Il federalismo non si fonda sull'IVA”, in *Lavoce.info*, 17.04.2009.

55. Sul tema dei fabbisogni standard e della perequazione parziale, si veda: Franco Bassanini, “Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione”, in *Astrid Rassegna*, 14, 2010.

56. Claudio Tucciarelli, “Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009”, in Antonio Ferrara, Giulio M. Salerno (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2010, p. 22.

Infatti, la legge 42/2009 ha solamente introdotto la garanzia del finanziamento integrale delle spese essenziali e fondamentali e previsto i parametri in base ai quali procedere –ovvero fabbisogni e costi standard– ma il compito sia dell'individuazione della metodologia da seguire per il calcolo degli stessi, sia della quantificazione economica, è stato di fatto affidato ai decreti attuativi del Governo. Un primo decreto sui costi e fabbisogni standard degli enti locali è stato peraltro adottato nel novembre del 2010,⁵⁷ ma la norma non rappresenta un grande passo in avanti, poiché si limita ad affidare ad una società esterna⁵⁸ non solo la raccolta dei dati, la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard e il monitoraggio del sistema, ma anche la stessa elaborazione della metodologia concreta con cui pervenire alla stima dei valori standard.

Un piccolo progresso è stato compiuto sul versante dei costi standard nel settore della sanità, che hanno trovato una prima disciplina di sistema, con riferimento al metodo con cui procedere nella relativa quantificazione e nella individuazione delle regioni di riferimento (*benchmark*), nel decreto 68/2011.⁵⁹ Si tratta di un passo significativo ma non rivoluzionario, poiché nella sostanza nella materia sanitaria qualcosa di simile c'era già prima.⁶⁰ Il problema in questo settore sembra piuttosto essere il rispetto dei criteri, fortemente disincentivato dalla prassi statale di intervenire a ripianare i disavanzi di bilancio. Inoltre grandi assenti sono ancor oggi i valori standard delle altre prestazioni nei settori ugualmente essenziali dell'istruzione e dell'assistenza.

57. D.lgs. n. 216 del 26 novembre 2010.

58. Si tratta della Società per gli studi di settore (Sose spa), a cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti.

59. Si rinvia per le modalità di determinazione dei costi e fabbisogni standard regionali nel settore della sanità all'art. 27 del d.lgs. 68/2011. Per un commento al decreto legislativo richiamato, si rinvia a: Ettore Jorio, "un primo esame del d.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale, provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (... cinque dubbi di costituzionalità)", in *federalismi.it*, 12, 2011.

60. Infatti già con il d.lgs. 502/1992 si era formalmente abbandonato il sistema di finanziamento della sanità basato sulla spesa storica, prevedendo al suo posto un finanziamento a quota capitaria, ovvero proporzionato al numero degli abitanti, e quindi legato al concetto di "standard" per assicurare livelli uniformi di prestazioni sanitarie su tutto il territorio nazionale. Per un approfondimento, si veda: Massimo Bordignon, Nerina Dirindin, "Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi", in *Lavoce.info*, 28.09.2010.

Nonostante siano trascorsi più di due anni dall'adozione della legge 42/2009, si è quindi deciso ancora troppo poco sia sul fronte dei costi standard che su quello dei livelli essenziali delle prestazioni, nonostante si tratti di due tasselli indispensabili per poter procedere all'attuazione della riforma.

Inoltre, la scelta di affidare un compito così fondamentale ad una società esterna che –ancorché a partecipazione pubblica– è estranea ai canali di legittimazione democratica (anche indiretti) è discutibile, imponendo la determinazione dei fabbisogni standard anche valutazioni di carattere necessariamente politico.

Il Governo non sembra essere in grado di giungere ad una disciplina esaustiva in materia di perequazione e di costi standard, forse per l'impossibilità di pervenire al necessario compromesso con le istituzioni e gli enti coinvolti nel tortuoso percorso legislativo da seguire per l'adozione dei decreti attuativi, o forse proprio per la mancanza di una effettiva volontà politica.

Peraltro, in questo complesso meccanismo manca ancora la definizione delle capacità fiscali dei singoli territori, al netto della diversa incidenza territoriale dell'evasione fiscale, nonostante, come evidenziato da più parti, la capacità fiscale costituisca uno dei punti cruciali per poter pervenire al calcolo delle quote del fondo perequativo di spettanza di ciascuna Regione. Infatti, è a partire da questo dato che si calcolano nel caso della perequazione integrale, le quote del fondo perequativo, essendo il relativo ammontare riconducibile alla differenza tra fabbisogno e gettito prodotto. Considerazione che vale a maggior ragione per la perequazione parziale,⁶¹ che è rapportata proprio alle differenze regionali in termini di capacità fiscale e ne prevede una riduzione in misura non inferiore al 75 per cento.⁶²

Ciò detto è evidente il rischio di una spaccatura del panorama regionale (oltre che di quello locale) nel caso in cui nel calcolo dei fabbisogni standard non vengano presi in debita considerazione gli equilibri esistenti nel Paese, e in particolare il divario tra Nord e Sud. Non sono da trascurare nemmeno le distorsioni legate alla situazione

61. Bassanini, *Una riforma difficile (ma necessaria)...*, 2010.

62. Muraro, *Federalismo regionale: la rivoluzione ...*, 2011.

storica di congiuntura economica decisamente sfavorevole che sta vivendo il mondo globale, oltre ai vincoli stringenti imposti dall'Unione europea alle politiche nazionali di bilancio, rispetto alle quali tutti gli enti territoriali devono ritenersi –almeno politicamente– corresponsabilizzati.⁶³

Per ovviare a questo pericolo la legge 42/2009 prevede, da un lato, il passaggio graduale al nuovo sistema, dall'altro, integra la perequazione per così dire ordinaria prevedendo altri strumenti a sostegno delle aree deboli, con i quali si cerca di assicurare a tutti gli enti un uguale punto di partenza. Tra questi, ad esempio, le forme di fiscalità di vantaggio a favore del cd. Mezzogiorno,⁶⁴ come ad esempio quelle previste nella manovra finanziaria del luglio 2010⁶⁵ con cui si è riconosciuta la possibilità ad alcune Regioni del sud Italia di intervenire, con propria legge, sull'imposta regionale sulle attività produttive per modificarne le aliquote, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive. Oppure, ancora, la perequazione infrastrutturale, per sviluppare la dotazione infrastrutturale,⁶⁶ o la previsione di risorse aggiuntive (trasferimenti erariali aggiuntivi) e interventi speciali (programmi speciali di intervento) in ottemperanza al comma V, art. 119 Cost.

5. Le fonti "speciali" dell'ordinamento finanziario italiano

Le considerazioni sinora svolte valgono, nel sistema italiano, solamente per gli enti che godono di un'autonomia ordinaria. Le autonomie speciali si trovano in una posizione asimmetrica e differen-

63. Per un'ottima analisi costi-benefici del passaggio al sistema dei costi standard, e quindi degli incentivi che il nuovo sistema sarà o non sarà capace di fornire all'efficienza della pubblica amministrazione, si veda: Carlo Buratti, "Il cantiere federalista: un complesso di riforme poco coerenti", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene editore, 1, 2010, pp. 30-33.

64. Ovvero delle regioni dell'Italia meridionale.

65. Si tratta della cd. manovra Tremonti adottata con Decreto Legge n. 78, del 31 maggio 2010, recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

66. Lo strumento è disciplinato all'art. 22 della Legge delega. Per dettagli sulle sorti del relativo decreto attuativo si veda la nota 5 del presente contributo.

ziata, la quale si perpetra sul versante finanziario anche sotto il profilo che qui interessa relativo alle fonti normative.

La specialità finanziaria, affermata dalla giurisprudenza costituzionale già prima dell'emanazione della legge 42/2009, viene confermata con tale disposizione normativa. La stessa non trova applicazione negli enti dotati di autonomia differenziata, se non per alcune disposizioni specifiche e residuali ad essi espressamente estese.⁶⁷ Tra queste, l'art. 27 il quale disciplina il coordinamento della finanza della specialità con la finanza pubblica statale complessivamente intesa. La disposizione, nell'imporre la partecipazione delle Regioni speciali e delle due Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica, non fissa il relativo coinvolgimento con una disciplina puntuale e dettagliata. Nulla si dice, infatti, con riferimento al dato quantitativo di questa partecipazione, ovvero l'ammontare di risorse che ciascun ente dovrà destinare allo scopo, né tantomeno in ordine al dato qualitativo, ovvero quali sono le modalità con cui pervenire ad un coinvolgimento delle autonomie territoriali. La norma si limita a richiamare in modo generico gli obblighi di perequazione e solidarietà, nonché i vincoli imposti dal patto di stabilità interno e gli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, rinviando per la determinazione del coinvolgimento concreto alle norme di attuazione degli statuti di autonomia e accettando così il rischio di una separazione delle sorti dell'autonomia finanziaria speciale rispetto a quella ordinaria.⁶⁸

In questo modo, la delega non fornisce garanzie per un effettivo coordinamento della finanza della specialità con la finanza pubblica statale complessivamente intesa, fine cui l'art. 27 è invece esplicitamente rivolto.

Così procedendo il legislatore nazionale ha perso l'occasione di introdurre principi vevoli per tutti gli enti speciali e quindi di garan-

67. Si tratta dell'art. 15 –sul finanziamento delle città metropolitane– dell'art. 22 –sulla perequazione infrastrutturale– e, infine, dell'art. 27 –sul coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Quanto alla giurisprudenza costituzionale si consenta il rinvio al contributo di Parolari, "Il regime finanziario delle autonomie speciali...", 2010, pp. 53-68.

68. Così De Martin, Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale...*, 2009, pp. 6-7; ed anche, Giuliana Giuseppina Carboni, "La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale", *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 720-722.

tire la partecipazione della specialità al riequilibrio della finanza pubblica sulla base di criteri uniformi. Ora la determinazione del coinvolgimento è lasciata infatti ad una decisione eventuale e di natura bilaterale tra lo Stato e il singolo ente autonomo, subordinata al rispetto di peculiari procedure espressione del principio pattizio, ovvero al consenso della Regione medesima.⁶⁹ Conseguentemente, la disciplina del coordinamento della finanza speciale con la finanza pubblica complessivamente intesa non sarà uguale per tutte le Regioni speciali, ma sarà diversificata in relazione alla peculiare situazione di ciascun ente speciale, in ragione di svariati fattori, quali il peso politico, le competenze e i limiti fissati nello Statuto, il livello di sviluppo socio-economico e infrastrutturale.⁷⁰ Ciò con conseguente potenziale differenziazione non solo tra Regioni ordinarie e speciali, ma anche nell'ambito della specialità stessa.⁷¹

La fonte cui l'art. 27 rinvia è dunque la norma di attuazione statutaria che è una fonte di natura pattizia e valore quasi-costituzionale, è espressione di una competenza a carattere riservato e separato⁷² ed è posta ad un livello intermedio tra la fonte costituzionale e quella ordinaria su cui è destinata a prevalere.⁷³

Con tale richiamo si deve ritenere che il legislatore delegato non abbia fatto altro che confermare il quadro normativo di riferimento della specialità finanziaria che risulta fondato sugli Statuti di auto-

69. Così De Martin, Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale...*, 2009, p. 5.

70. Sul punto si veda: Dario Immordino, "La specialità finanziaria alla prova del federalismo", *Federalismo fiscale*, 1, Napoli, Jovene Editore, 2010, p. 162.

71. Tanto che si parla di specialità nella specialità. Cfr. sul punto: Francesco Palermo, "Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali", *Rassegna Parlamentare*, 4, 2000, pp. 935-971.

72. Per la peculiare funzione delle norme di attuazione rispetto agli statuti, insieme alla procedura prevista per la loro adozione, la giurisprudenza attribuisce a queste norme una "competenza separata e riservata", contribuendo a garantire la prevalenza di queste fonti rispetto alle leggi ordinarie e, al tempo stesso, conciliando le esigenze della specialità con quelle dell'unità dell'ordinamento. Cfr. Corte Cost. n. 213/1998, punto 4.2. del considerato in diritto; n. 237/1983, punto 2 del considerato in diritto; n. 160/1985, punto 2 del considerato in diritto; n. 180/1990, punto 3 del considerato in diritto; n. 137/1998, punto 3 del considerato in diritto.

73. La natura delle norme di attuazione statutaria è ormai pacifica sia in dottrina che nella giurisprudenza costituzionale. Si veda, tra i tanti, Roberto Chieppa, "Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali", *Le Regioni*, 6, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 1051-1076.

mia (si legga: legge costituzionale) e sulle relative norme di attuazione (si legga: decreti legislativi), ovvero su fonti formalmente statali, ma “regionali” per l’ambito di applicazione, perché aventi ad oggetto la finanza delle autonomie speciali.

È evidente che, anche dopo l’adozione della legge 42/2009, laddove la partecipazione agli obiettivi nazionali indicati dall’art. 27 richieda una revisione statutaria, questa dovrà avvenire *in primis* nel rispetto della particolare procedura prevista dagli statuti speciali medesimi ovvero attraverso l’adozione di una legge statale rinforzata.⁷⁴

Ogni eventuale revisione statutaria in materia finanziaria nel rispetto di questa procedura implica poi una specifica disciplina di attuazione riservata appunto allo strumento delle norme di attuazione da adottarsi secondo quanto previsto nei rispettivi statuti. Sotto il profilo formale, si tratta di atti normativi adottati dal Governo nella forma del decreto legislativo, ma nel rispetto di una procedura del tutto peculiare. Infatti, contrariamente a quanto previsto in generale dalla Costituzione per l’emanazione dei decreti legislativi,⁷⁵ nel caso delle norme di attuazione appartiene al Governo solamente la competenza ad emanare formalmente l’atto, senza che vi sia una delega preventiva da parte del Parlamento, ma con il coinvolgimento imprescindibile dell’ente territoriale.

Per evitare che l’attuazione dello statuto sia introdotta unilateralmente dal Governo, in spregio alla specialità, gli statuti speciali prevedono, in ossequio al principio pattizio, l’istituzione di Commis-

74. È opportuno ricordare, infatti, che la materia finanziaria speciale ha subito un processo di de-costituzionalizzazione per esplicita previsione degli statuti stessi, la cui conseguenza pratica è la maggiore flessibilità delle norme relative che, pur costituendo parametro di legittimità costituzionale al pari delle altre disposizioni statutarie, possono essere modificate con un procedimento di revisione del tutto peculiare cioè attraverso una legge adottata dal Parlamento, ma il cui contenuto è oggetto di accordo tra il Governo, la Regione e le Province, per quanto di rispettiva competenza. Ciò fatta eccezione per la Sicilia che richiede la revisione con legge costituzionale anche delle disposizioni statutarie in materia finanziaria, non essendo prevista alcuna deroga al procedimento ordinario.

75. La delega preventiva del Parlamento al Governo è richiesta per l’adozione dei decreti legislativi dall’art. 76 della Costituzione. Nel caso delle norme di attuazione si parla di una sorta di delega permanente, il cui fondamento normativo si può rinvenire nello Statuto d’autonomia. In questo senso, si vedano, tra le molte, le pronunce della Corte Costituzionale n. 212/1984, punto 2 del considerato in diritto, e n. 160/1985, punto 2 del considerato in diritto.

sioni paritetiche, composte da rappresentanti sia dello Stato che della Regione o delle Province autonome, cui viene formalmente attribuito un potere consultivo;⁷⁶ il Governo può adottare o modificare le norme di attuazione solo con il consenso degli enti interessati espressamente proprio per il tramite di questi organismi.⁷⁷

6. Federalismo fiscale e autonomie speciali. In particolare: il caso del Trentino - Alto Adige

Le autonomie speciali viaggiano dunque su un binario parallelo anche sul versante finanziario. Come detto, infatti, l'articolo 27 della legge 42/2009, rivolgendosi agli enti differenziati, impone il coordinamento della finanza pubblica degli stessi con quella statale, in questo modo cercando un bilanciamento tra le esigenze della specialità e la conseguente differenziazione territoriale, da un lato, e la partecipazione al riequilibrio della finanza pubblica,⁷⁸ dall'altro.

Ad oggi, solo tre Regioni speciali su cinque hanno concluso con il Governo centrale l'accordo con cui fissano modalità, termini e ammontare della loro partecipazione a detto riequilibrio della finanza pubblica: si tratta della Regione Trentino-Alto Adige, costituita dalle due Province autonome di Trento e Bolzano, seguite, ad un anno di distanza, dalla Valle D'Aosta e dal Friuli Venezia Giulia.

Un dato è comune a tutti e tre gli accordi: il contenuto è successivamente confluito nella Legge Finanziaria, rispettivamente del 2010 e del 2011, ovvero nella manovra annuale di bilancio. Di conseguenza, i contributi degli enti speciali coinvolti si sono concretizzati in un ri-

76. Così l'art. 48 bis Statuto Valle d'Aosta, l'art. 107 Statuto Trentino-Alto Adige, l'art. 65 dello Statuto Friuli Venezia Giulia, l'art. 56 dello Statuto Sardegna e l'art. 43 dello Statuto Sicilia. Nel caso del Trentino-Alto Adige è prevista l'istituzione di due Commissioni: la cd. Commissione dei dodici composta da sei membri di nomina statale, due nominati dal Consiglio regionale, due dal Consiglio provinciale di Trento e, infine, due da quello di Bolzano, e la cd. Commissione dei sei, istituita in seno alla Commissione precedente e competente per gli aspetti relativi alla Provincia di Bolzano.

77. Sulle norme di attuazione e il ruolo delle Commissioni paritetiche si veda: Francesco Palermo, "Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione", in Joseph Marko, Sergio Ortino e Francesco Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 826-844.

78. Chieppa, *Le esperienze delle commissioni paritetiche...*, 2008, p. 1052.

sparmio di spesa e una conseguente maggiore disponibilità di risorse per il bilancio statale. In particolare, mentre per il Friuli Venezia Giulia l'accordo in materia finanziaria ha comportato esclusivamente un trasferimento di risorse da e verso lo Stato, diversamente per la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige la "regolazione dei conti" è stata accompagnata dall'impegno al trasferimento di ulteriori competenze o quanto meno funzioni. Peraltro, mentre nel caso della Valle d'Aosta con l'intesa viene fissato l'oggetto del trasferimento ovvero l'assunzione degli oneri relativi all'esercizio di funzioni statali relativi ai servizi ferroviari di interesse locale, ben più articolata è la situazione per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano. In questa sede ci soffermeremo proprio sull'analisi di quest'ultimo ordinamento finanziario, così come definito nei suoi tratti essenziali nel Titolo VI dello Statuto di autonomia,⁷⁹ mettendo in luce le modifiche apportate dall'accordo concluso con il Governo centrale il 30 novembre 2009 a Milano (d'ora in poi: Accordo di Milano).

Per comprendere le dinamiche dell'assetto finanziario vigente, è opportuno chiarire il ruolo rivestito dai tre attori –rispettivamente la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Trento e Bolzano⁸⁰ nel quadro dell'autonomia. Con l'entrata in vigore nel 1972 del secondo Statuto di Autonomia si è attuato un ampio trasferimento di competenze –prima regionali o statali– in capo alle Province autonome e coerentemente si è verificato un rafforzamento della dotazio-

79. Per una fotografia della finanza regionale e provinciale prima dell'accordo di Milano del 30 novembre 2009, si veda: Thomas Benedikter, "The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen", in Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko, (edited by) *Tolerance through law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2008, pp. 105 ss.; Gianfranco Cerea, "Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali", in *Le Regioni*, 3-4, 2009, p. 475-487; Ines und Gennaro Pellegrini, "Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen", in Joseph Marko, Sergio Ortino, Francesco Palermo, Leonhard Voltmer, Jens Woelk (Hrsg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie: die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen / Südtirol*, Baden-Baden, Nomos, 2005, pp. 227-238.

80. Si osservi che lo Statuto di autonomia nel testo attualmente vigente dal 1° gennaio 2010 è il D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, comunemente noto come "secondo Statuto di autonomia", come modificato dalla Legge Finanziaria 2010 (L. 191/2009), la quale ha recepito il contenuto di cui all'accordo di Milano. Il "primo Statuto di autonomia" per il Trentino-Alto Adige, adottato con L. cost. 26 febbraio 1948, n. 5, è rimasto in vigore fino al 1971. Sotto il suo regime spettava alla Regione – sul versante delle competenze attribuite – una posizione preminente, la quale coerentemente si perpetrava anche sul lato delle risorse finanziarie e quindi la finanza regionale era di dimensioni ben maggiori di quella provinciale.

ne finanziaria provinciale e una contestuale riduzione di quella regionale. Pertanto nell'analizzare l'ordinamento finanziario del territorio corrispondente al Trentino-Alto Adige, pur dovendo far riferimento a tutti e tre gli enti, poiché il Titolo VI dello statuto di autonomia è rubricato "finanza della regione e delle province", un ruolo di primo piano è di fatto rivestito dal livello provinciale ed è su di esso che si ripercuoteranno per la parte più rilevante gli effetti della riforma.

Con l'Accordo di Milano si è perseguito un duplice effetto: non solo si è fissato il contributo del territorio alla perequazione nazionale e più in generale al riequilibrio della finanza pubblica, ma al contempo si è rafforzata ulteriormente l'autonomia finanziaria. In primo luogo, i tre enti hanno infatti rinunciato a una quota delle loro entrate e si sono assunti gli oneri finanziari relativi all'esercizio di ulteriori funzioni statali, determinando così un risparmio nel bilancio statale; in secondo luogo, hanno accresciuto la loro autonomia di entrata, sia sul versante delle compartecipazioni, ovvero dei tributi istituiti e regolati con legge statale, il cui gettito viene ripartito *pro quota* –nel caso di specie– tra Stato e comparto Regione/Province, sia sul versante dell'autonomia impositiva, ovvero della facoltà di istituire con legge provinciale o regionale tributi propri.

Con riferimento alle compartecipazioni ai tributi erariali, l'accordo allarga questa ipotesi a quasi tutte le voci tributarie e prevede per tutte l'estensione al 90% della quota di compartecipazione di spettanza del comparto Regione/Province autonome.⁸¹ Un ulteriore rafforzamento dell'autonomia deriva dalla previsione del recupero non solo delle entrate percette nel territorio, ma anche di quelle afferenti all'ambito regionale e provinciale, benché affluite ad uffici situati fuori dal territorio di riferimento.⁸² Così procedendo

81. Tra le nuove voci cui viene estesa l'ipotesi della compartecipazione provinciale/regionale al 90% troviamo le accise sugli olii da riscaldamento, l'imposta sulle assicurazioni, Ad esclusione di quella per la responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore, l'imposta sui giochi, l'IVA sui prodotti importati, l'Imposta sul reddito delle società (IRES) e le imposte sostitutive sulle rendite finanziarie.

82. Così art. 75 bis dello Statuto di Autonomia. Ai sensi dell'art. 75 bis, comma 2, per la determinazione dell'ammontare di spettanza della Regione e delle Province si deve procedere prendendo come riferimento indicatori o altra documentazione idonea per valutare i fenomeni economici che hanno luogo sul territorio interessato. Per alcuni tributi sono inoltre previsti criteri specifici per il calcolo del gettito di spettanza provinciale/regionale.

il nuovo assetto finanziario risulta profondamente legato all'andamento dell'economia locale, determinando una forte responsabilizzazione finanziaria e politica delle Province e realizzando quindi uno degli obiettivi che tipicamente giustificano politiche fiscali in senso federale.

Alcuni progressi si riscontrano anche sul versante dei cd. tributi propri. Le Province e la Regione godevano di un buon livello di autonomia impositiva già sotto il regime finanziario precedente. Al riguardo è stata confermata la facoltà in capo alla Regione e alle Province, nelle materie di rispettiva competenza, di istituire con legge tributi propri, in armonia con i principi del sistema tributario statale, oltre alla facoltà per le Province di istituire imposte e tasse sul turismo,⁸³ a cui si è aggiunto un riferimento esplicito alle tasse automobilistiche, quale tributo proprio provinciale.⁸⁴ La novità più rilevante riguarda tuttavia il riconoscimento in capo alle Province della facoltà di manovrare le aliquote e di prevedere deduzioni, esenzioni o agevolazioni, con riferimento a quei tributi erariali per i quali lo Stato ammette questa possibilità e nei limiti delle aliquote superiori definite dal centro.⁸⁵

Nonostante la previsione statutaria di un certo grado di autonomia impositiva, questa non ha trovato riscontro nella prassi. I tri-

83. Ai sensi dell'art. 72 e 73, comma 1, dello Statuto, prima della modifica apportata dall'accordo di Milano. La Provincia di Bolzano ha adottato una norma di attuazione che definiva –interpretandolo estensivamente– la propria potestà impositiva nel settore del turismo, ricomprendendovi non solo le attività turistiche *strictu sensu*, ma anche quelle “inerenti al turismo”. Successivamente ha tentato di introdurre l'imposta, ma è prevalsa l'opposizione delle associazioni delle categorie economiche interessate.

84. Così, art. 73, comma 1 bis dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010. È prevista inoltre la possibilità, sempre per le Province e con riferimento alle materie di competenza provinciale, di istituire nuovi tributi locali.

85. Tra i tributi interessati si richiamano a titolo esemplificativo l'Imposta sul reddito delle attività produttive (IRAP), l'Imposta comunale sugli immobili (ICI, con l'eccezione dell'ICI sulla prima casa che è stata abolita), l'addizionale comunale e regionale all'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), l'addizionale sui consumi di energia elettrica. Questa facoltà può essere anche riconosciuta agli enti locali. Questi ultimi potranno, infatti, ex comma 1-bis dell'art. 80 dello Statuto, intervenire per determinare la propria pressione fiscale, laddove si tratti di tributi locali istituiti con legge dello Stato, ma per i quali la Provincia abbia autorizzato gli enti stessi a modificare le aliquote e ad introdurre deduzioni, esenzioni o agevolazioni, purché si operi nei limiti delle aliquote superiori.

buti propri istituiti con legge provinciale sono davvero pochi, tanto da non assumere grande rilevanza all'interno del bilancio.⁸⁶

Se gli effetti positivi sul versante dell'autonomia sono particolarmente rilevanti, non bisogna tuttavia trascurare gli effetti negativi sulle entrate provinciali e regionali complessive, dovuti agli impegni presi dagli enti autonomi in prospettiva di una loro partecipazione necessaria e imprescindibile al riequilibrio della finanza pubblica. La base giuridica è l'articolo 79 dello Statuto nella sua nuova formulazione,⁸⁷ in cui vengono definite modalità e obblighi del concorso della Regione e delle Province⁸⁸ agli obiettivi di perequazione e solidarietà, agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica, in attuazione della previsione normativa di cui all'articolo 27 della legge delega.⁸⁹

Il contributo del Trentino-Alto Adige si è tradotto, da una lato, nella cancellazione di alcune voci di entrata del bilancio provinciale e, dall'altro, nell'assunzione degli oneri e in alcuni casi anche delle relative funzioni o servizi riferibili a competenze statali esercitate sul territorio provinciale.

Sul versante della riduzione delle entrate, sono state cancellate dal bilancio provinciale alcune voci per un ammontare di circa 700

86. L'esempio forse più rilevante è costituito dalla la tassa automobilistica provinciale, istituita all'art. 4, della Legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10.

87. Il testo precedente conteneva solamente un riferimento alla Costituzione (art. 119, comma 3), con la specificazione della sua applicabilità alle Province autonome di Trento e Bolzano.

88. Ex art. 79, comma 1, lettera c), dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010, gli oneri sono assunti dalle Province – per un ammontare pari a 100 milioni annui ciascuna – già a partire da quest'anno (2010). Inoltre, ai sensi del comma 4, art. 79, le disposizioni statali in materia - in linea con il disposto di cui all'art. 27 della legge 42/2009 - non trovano applicazione con riferimento ai tre enti autonomi, essendo sostituite dal disposto di cui all'art. 79, nel rispetto dei limiti posti dall'art. 4 e 5 dello Statuto.

89. Il comma 3, art. 79, dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010, stabilisce inoltre che al fine di determinare il concorso agli obiettivi della finanza pubblica, la partecipazione della Regione e delle Province al Patto di stabilità sarà d'ora in poi concordata con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e verrà calcolata con il meccanismo dei saldi di bilancio, anziché con quello basato sulle previsioni di spesa; permettendo così una programmazione delle risorse capace di rispecchiare le reali esigenze della finanza.

milioni di euro,⁹⁰ ma trattandosi per lo più di entrate il cui ammontare veniva negoziato annualmente su base bilaterale tra Stato e Province, si è di fatto limitato l'impatto negativo che queste voci avevano sulla certezza delle risorse a disposizione e conseguentemente sulla possibilità di programmazione della spesa pubblica oltre il breve periodo (annuale).⁹¹

Alle minori entrate vanno poi aggiunti i maggiori oneri finanziari relativi all'esercizio di ulteriori funzioni statali, anche delegate,⁹² nonché il finanziamento di progetti ed iniziative di competenza statale a favore dei territori dei Comuni confinanti appartenenti a Regioni ordinarie, per sopperire ai disagi legati alla loro peculiarità di "territori di confine",⁹³ per un ammontare complessivo di 100 milioni annui a carico di ciascuna Provincia.

Attribuendo agli enti la responsabilità non solo del finanziamento ma anche della gestione delle funzioni medesime, si è determinato un risparmio nel bilancio dello Stato, ma al contempo si è garantita una maggiore autonomia agli enti stessi.⁹⁴

90. Fonte: Provincia autonoma di Bolzano, Ripartizione Finanze e Bilancio.

91. Se si aggiunge poi che la maggior parte di queste entrate erano iscritte nel bilancio, ma si traducevano in entrate virtuali poiché molto volte lo Stato o non le ha proprio versate o le ha pagate solo in parte o con estremo ritardo, gli effetti sulla certezza delle risorse risultano con ancora più evidenza. Per un approfondimento sul significato e sulla rilevanza per l'autonomia finanziaria del Trentino-Alto Adige della c.d. quota variabile e delle altre voci cancellate, si rinvia a: Cerea, *Regionalismi del passato e federalismo futuro...*, 2009, pp. 475-487.; ed anche, Gennaro Pellegrini, "Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano", in Marko, Ortino, Palermo, (a cura di), *L'ordinamento speciale...*, p. 500.

92. Ex art. 79, comma 1, lettera c), dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010, e con riferimento ai commi 117-125, art. 2, Legge n. 191/2009.

93. In particolare, lo stanziamento a favore dei territori di confine è fissato in 40 milioni annui e prevede la creazione di un fondo speciale per il finanziamento di progetti per sostenere lo sviluppo socio-economico, l'integrazione e la coesione dei territori dei Comuni appartenenti a Regioni ordinarie confinanti rispettivamente con la Provincia autonoma di Trento e con quella di Bolzano. Sul punto si veda il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 gennaio 2011 (Modalità di riparto dei fondi per lo sviluppo dei comuni siti nelle regioni Veneto e Lombardia confinanti con le provincie autonome di Trento e Bolzano).

94. Il contributo della regionale/provinciale al riequilibrio della finanza pubblica consente un risparmio di spesa e una conseguente maggiore disponibilità di risorse, che è stata recuperata nel bilancio statale già nell'esercizio finanziario 2010, poiché le somme relative sono state inserite in un emendamento alla Legge Finanziaria 2010.

Alle funzioni specificate nell'accordo,⁹⁵ si potranno aggiungere ulteriori oneri e funzioni, specificati sempre mediante accordo tra il Governo e i tre enti autonomi, nel limite di 100 milioni annui a carico di ciascuna Provincia. Infatti, nonostante gli oneri finanziari a carico delle Province per l'esercizio delle ulteriori funzioni siano stati puntualmente definiti nell'Accordo di Milano con riferimento al loro tetto massimo, le funzioni che verranno trasferite non sono state ancora individuate nella loro totalità e, soprattutto, nel caso di funzioni condivise tra Stato e Province autonome, manca una definizione dettagliata dei confini e delle modalità di esercizio delle rispettive competenze.

Il compito di specificare nel dettaglio in che cosa consisteranno queste funzioni, e in particolare il confine tra quanto rimarrà responsabilità dello Stato e quanto verrà invece affidato alla responsabilità delle Province, appartiene infatti alle norme di attuazione dello Statuto, il cui contenuto è attualmente in fase di negoziazione.⁹⁶

Sempre al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione e le Province concordano con lo Stato gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Si registra un progresso in termini di responsabilizzazione politico-finanziaria, poiché le Province diventano le sole responsabili nei confronti dello Stato del rispetto del patto di stabilità: infatti, pur dovendo anch'esse agire nei limiti degli obiettivi complessivi della finanza pubblica statale, diventano responsabili a cascata del controllo sugli enti locali e sugli altri organismi partecipati.⁹⁷ Sarà quindi possibile modu-

95. Tra le funzioni di cui si prevede il trasferimento o la delega ulteriore si menzionano, ad esempio, il finanziamento e le funzioni statali relative all'Università degli Studi di Trento a carico della Provincia di Trento o ancora il trasferimento a carico della Provincia di Bolzano del finanziamento di infrastrutture di competenza statale sul territorio provinciale (ad esempio la costruzione del nuovo carcere di Bolzano), dei costi di funzionamento del Conservatorio e quelli del servizio di spedizione postale nell'ambito provinciale. Viene inoltre prevista la delega, a carico di entrambe le Province e sempre senza oneri per lo Stato, della competenza in materia di ammortizzatori sociali, con particolare riferimento alla gestione della cassa integrazione, della disoccupazione e della mobilità.

96. Con la sola eccezione della norma di attuazione che disciplina la delega alla Provincia di Trento delle funzioni statali relative all'Università degli Studi di Trento, approvata il 9 giugno 2011.

97. Così, comma 3, art. 79, dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010. Di conseguenza, passerà alle Province il controllo sui Comuni, sui propri enti e organismi strumentali, sulle aziende sanitarie, sulle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge

lare i tagli alla spesa pubblica adeguandoli alle esigenze specifiche del territorio.

Il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige quale risulta dall'Accordo di Milano riduce i margini di incertezza sulle risorse economiche disponibili nel bilancio provinciale, favorendo al contempo una programmazione delle finanze regionali e provinciali migliore e più efficiente sul medio-lungo periodo. La cancellazione delle entrate che erano soggette a negoziazione annuale limita infatti il potere statale di variazione delle risorse da destinare annualmente alle Province. Le compartecipazioni a tributi erariali rappresentano quindi l'elemento costitutivo dell'autonomia finanziaria, favorendo da un lato una maggiore solidità e certezza sul versante delle entrate e, dall'altro, una maggiore responsabilizzazione degli enti autonomi, poiché le entrate sono legate al gettito tributario riferibile al territorio, scommettendo quindi sull'andamento dell'economia locale. Inoltre, con l'accordo viene fissato il concorso finanziario della Regione e delle due Province al riequilibrio della finanza pubblica, così chiudendo la partita con lo Stato relativa alla partecipazione del Trentino-Alto Adige alla perequazione nazionale. Infatti, salvo venga raggiunta una nuova intesa con lo Stato, l'assetto finanziario della Regione e delle due Province autonome è ora blindato rispetto a variazioni imposte unilateralmente dal centro, in quanto nelle fonti dell'autonomia finanziaria trova –come visto– la sua massima espressione il principio pattizio e conseguentemente ogni modifica dell'ordinamento finanziario dovrà necessariamente essere negoziata tra le parti su base bilaterale e paritaria.⁹⁸

7. Conclusioni

Se la riorganizzazione in senso federale delle relazioni finanziarie appare un passaggio obbligato del processo di decentramento

15 maggio 1997, n. 127, sulle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e gli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Spetterà infatti alle province stabilire per questi enti gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, oltre alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, nel rispetto di quanto definito d'intesa con Ministro dell'economia e delle finanze.

98. Per la modifica serve l'intesa tra le parti ovvero, ai sensi del comma 2, art. 79, dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010, deve avvenire nel rispetto della procedura di cui all'art. 104 dello Statuto di autonomia.

italiano, in atto ormai da quasi 20 anni, preoccupazione emerge sul *quantum* e sul *quomodo* questo debba essere attuato alla luce del contesto socio-economico, oltre che politico e culturale. Nel processo di riforma in corso d'opera manca una visione unitaria e una condivisione degli obiettivi:⁹⁹ si procede infatti attraverso l'adozione di atti normativi isolati scarsamente coordinati tra loro, in cui difficilmente si ritrova la necessaria chiarezza e univocità dei fini perseguiti.

Perplessità emergono anche sulla effettiva capacità del nuovo sistema di garantire l'attuazione dei principi di solidarietà e di uguaglianza, al fine di assicurare l'universalità nel godimento dei diritti civili e sociali sul territorio nazionale e ridurre le disuguaglianze esistenti tanto con riferimento ai livelli di spesa storica quanto con riferimento alle prestazioni pubbliche garantite. Come illustrato nei paragrafi precedenti premessa imprescindibile del nuovo sistema è la determinazione dei cd. costi standard, senza la quale la riforma sarà destinata a rimanere lettera morta. Si tratta quindi di un passaggio obbligato e difficilmente indolore, poiché proprio gli enti la cui spesa è al di sopra degli standard sono generalmente anche quelli economicamente più deboli, in cui si registra un tasso di crescita inferiore alla media e un maggiore deficit infrastrutturale. Pertanto non solo la spesa dovrà essere progressivamente ricondotta (si legga: ridotta) in termini standard, ma contemporaneamente sarà necessario destinare risorse per dotarsi di strutture adeguate per fornire le prestazioni essenziali quanto meno ai livelli minimi prescritti. Il problema sarà quindi non solo quello di garantire la gradualità del passaggio dal vecchio al nuovo modello di finanziamento delle prestazioni, ma anche l'effettività di questo cambiamento, in totale rottura rispetto al sistema fino ad oggi vigente, caratterizzato dalla presenza di debiti occulti nei bilanci pubblici e da una visione dello Stato quale ente pagatore di ultima istanza, che interviene a ripianare i disavanzi in bilancio. Il rischio a cui viene esposto tanto il principio di uguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, quanto la tenuta dello tessuto sociale, è di tutta evidenza.¹⁰⁰

99. Per un interessante contributo sul punto e sul significato della locuzione "federalismo fiscale", si veda: Francesco Palermo, "Fiscalità locale: i nodi irrisolti", *Consumatori, diritti e mercato*, 1, Milano, Altroconsumo Nuove Edizioni Srl, 2011.

100. Falcon, *Che cosa attendersi, e che...*, 2008, pp. 776-770.

Una critica può essere mossa anche contro la previsione di un sistema duale di perequazione. In primo luogo, perché la differenziazione della perequazione in base alla classificazione delle funzioni come essenziali (o fondamentali) e non, si pone in apparente contrasto con il dettato costituzionale, nel quale non c'è traccia alcuna di questa discriminazione. In secondo luogo, perché a fronte della previsione di una perequazione solo parziale, le funzioni non essenziali dovrebbero essere finanziate dalle Regioni più povere ricorrendo alla leva fiscale, in questo modo ponendosi in potenziale contrasto tanto con il principio di uguaglianza quanto con quello del concorso alla spesa pubblica in ragione della capacità contributiva.

Ciò nonostante, se non si dovesse riuscire ad avviare il nuovo sistema nei tempi previsti, le spinte verso forme di decentramento più accentuate da parte di quelle Regioni¹⁰¹ –che già dispongono delle capacità amministrative per gestire le nuove funzioni– diventerebbero sempre più forti, a maggior ragione dopo la nota ufficiale seguita alla missione del Fondo Monetario Internazionale in Italia che incoraggia proprio forme di federalismo a velocità variabile come parte della soluzione ai problemi di crescita che caratterizzano l'Italia.

Da più parti si sottolinea¹⁰² poi come la riforma abbia perso l'occasione di razionalizzare la spesa pubblica di competenza dello Stato centrale. Il fatto che la riforma costituzionale del 2001 abbia previsto nel riparto delle competenze legislative Stato-Regioni una clausola di residualità a favore dell'ente Regione, ha introdotto un elemento che normalmente caratterizza gli Stati di tradizione federale più risalente e consolidata. Coerentemente, si sarebbe potuto legittimare un processo rovesciato di distribuzione delle entrate, fondato –stante l'elencazione tassativa delle materie di competenza statale– per prima cosa sul calcolo delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite all'amministrazione centrale, garantendone così una gestione trasparente, per poi distribuire tra gli enti territo-

101. Si tratta, in particolare, di Lombardia e Veneto.

102. Si veda: Roberto Bin, "Verso il federalismo fiscale o ritorno al 1865?", *Le Regioni*, 4, 2010, p. 721; Bin, *Che ha di federale il ...*, 2008, pp. 525-530; ed anche Bassanini, *Una riforma difficile (ma necessaria)*..., 2010.

riali il residuo. Ma se questo approccio può essere digerito in una confederazione matura come la Svizzera, difficilmente si può pensare che lo Stato italiano possa accettare una tale ingerenza nella propria "sovranità" finanziaria.

In questo contesto, diventa sempre più pressante l'esigenza di affiancare alla riforma del "federalismo fiscale" una riforma istituzionale che, tra le altre cose, garantista un maggiore coinvolgimento delle autonomie territoriali alle decisioni che le riguardano. Per ora, nell'attesa di un effettivo cambio di rotta in tale direzione, non resta che sperare che almeno il nuovo organo di recente istituzione –la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica– che, come detto (cfr. par. 2), risulta composto da "rappresentanti" (pur non nel senso proprio del termine) degli enti territoriali regionali, possa convogliare le voci delle autonomie in modo democratico, anche se il ruolo meramente consultivo ad esso attribuito lascia presumere che un cambiamento significativo in tal senso sia ancora lungi dall'intervenire. L'istituzione di una camera rappresentativa delle Regioni ovvero il rafforzamento di strutture di coordinamento tra i diversi livelli di governo che consentano, in primo luogo, di rappresentare le istanze degli enti territoriali *uti singuli* e, in secondo luogo, di razionalizzare l'erogazione dei servizi evitando inutili duplicazioni e sprechi di risorse, diventa dunque un elemento imprescindibile per il successo finale, anche e non solo, della riforma in corso di attuazione.

Sino a quando interverrà una riforma in tali termini, solo le Regioni a statuto speciale e le Province autonome saranno in grado di far sentire la propria voce attraverso trattative bilaterali con il Governo centrale, essendo queste le uniche entità all'interno del panorama regionale italiano ad avere a disposizione gli strumenti idonei a tal fine; le altre Regioni dovendosi accontentare di una debole partecipazione nelle sedi istituzionali previste, ove inevitabilmente l'obiettivo finale è il raggiungimento di una posizione comune unica. Sotto questo profilo, dunque, la "forma" sembra influire non poco sulla "sostanza" in quanto è proprio il diverso sistema delle fonti di natura pattizia su cui si basa l'autonomia speciale, anche nella materia finanziaria, a costituire l'elemento cardine che permette alle Regioni a statuto speciale/Province autonome di mantenere un particolare *status*, a conti fatti migliore rispetto a quello degli enti territoriali ordinari.

8. Bibliografia

ALBER, Elisabeth, ZWILLING, Carolin, VALDESALICI, Alice. "Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden", in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2010, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2010, pp. 245-259.

ALBER, Elisabeth. "Einer für alle, alle für einen? Eine finanzföderalistische Zwischenbilanz rund um das Jubiläum 150 Jahre italienische Staatseinheit", in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2011.

ANTONINI, Luca. "La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale", *I quaderni della sussidiarietà*, num. 7, Milano, Fondazione per la sussidiarietà, 2009, p. 7.

———. "La manovrabilità dei tributi propri. Commento art. 7 l. n. 42 del 2009", [online]. *Astrid Rassegna*, num.1, 2009. URL: http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/Antonini_articolo-commentario-anci-----manovrabilit--tributi-regionali-e-locali.pdf [Consulted: 23-06-2011].

BARBERO, Matteo. "Dalla Corte costituzionale un "vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", [online] *Federalismi.it*, num. 5, 2004. URL: [http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=1765&dpath=document&dfile=04032004104354.pdf&content=Dalla+Corte+costituzionale+un+"vademecum"+per+l'attuazione+dell'articolo+119+della+Costituzione+\(Nota+a+Corte+Cost.+n.+37/2004\)+--stato+--dottrina+--](http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=1765&dpath=document&dfile=04032004104354.pdf&content=Dalla+Corte+costituzionale+un+) [Consulted: 23-06-2011].

BASSANINI, Franco (et al.) "I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale. Commento all'articolo 2 della legge n. 42 del 2009", [online] *Astrid Rassegna*, num.1, 2009. URL: <http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/BASSANINI-e-MACCIOTTA-Fed-fisc-ANCI--Articolo-2.pdf> [Consulted: 23-06-2011].

BASSANINI, Franco. "Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione", [online] *Astrid rassegna*, num. 14, 2010. URL: http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Bassanini_FedFisc-Unariforma-difficile.pdf [Consulted: 23-06-2011].

BENEDIKTER, Thomas. "The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen", in WOELK, Jens (ed.) (et al.), *Tolerance through law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2008, p. 105-119.

BERTOLISSI, Mario. "La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale". *Federalismo fiscale*, num. 2, Napoli, Jovene, 2008, pp. 89-108.

BIFULCO, Raffaele. "Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato" [online]. *nelMerito.com*, 2009. URL: http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Rassegna-s/Bifulco_nelMerito_5_3_09.pdf [Consulted: 23-06-2011].

———. "Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale", [online] *Astrid-Rassegna*, num. 93, 2009. URL: http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/BIFULCO_federalismo-fiscale-legge-delega-Astrid_2_.pdf [Consulted: 23-06-2011].

BIN, Roberto. "Che ha di federale il federalismo fiscale", *Le Istituzioni del Federalismo*, num.5, Rimini, Maggioli editore, 2008, p. 526.

———. "Verso il federalismo fiscale o ritorno al 1865?", *Le Regioni*, num.4, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 721-726.

BUGLIONE, Enrico (et al.). "Schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", in Antonio Ferrara (ed.) (et al.), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene editore, Napoli, 2011 (ristampa aggiornata).

BURATTI, Carlo. "Il cantiere federalista: un complesso di riforme poco coerenti", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene editore, num.1, 2010, pp. 30-33.

CABRAS, Daniele. "Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento", [online] *federalismi.it*, num. 11, 2009. URL: <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=13345&dp ath=document&dfile=10062009204924.pdf&content=Il+processo+di+attuazione+della+legge+delega+in+materia+di+federalismo+fiscale:+il+ruolo+del +Parlamento.+--+stato+--+dottrina+-> [Consulted: 23-06-2011].

CARBONI, Giuliana Giuseppina. "La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale". *Le Regioni*, num. 3-4, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 720-722.

CEREA, Gianfranco. "Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali", *Le Regioni*, num. 3-4, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 475-487.

CHIEPPA, Roberto. "Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali". *Le Regioni*, num. 6, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 1051-1076.

DELLA CANANEA, Giacinto (ed.). "Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione", *Le Istituzioni del Federalismo*, num.1, Rimini, Maggioli editore, 2005.

DE MARTIN, Gian Candido (et al.). "Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge delega n. 42 del 2009", [online] *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2009. URL: <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Commento1.pdf> [Consulted: 23-06-2011]

DE MITA, Enrico (ed.) *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano, Giuffrè, 2009.

DE PETRIS, Andrea (ed.), *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Milano, Cedam, 2010.

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2010, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2010.

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2011.

FALCON, Giandomenico. "Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale". *Le Regioni*, num. 4-5, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 776-770.

FERRARA, Antonio (ed.) (et al.). *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2010.

FERRARI, Giuseppe Franco. "Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica", in Giuseppe Franco Ferrari (ed.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli editore, 2010, pp. 3-26.

FRAENKEL-HAEBERLE, Cristina. "La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige tra regime di specialità e autonomia contrattata", [online] *federalismi.it*, num. 2, 2007. URL: <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=6872&dpath=document&dfile=23012007234956.pdf&content=La+Costituzione+finanziaria+dell'Alto+Adige+tra+regime+di+specialità+e+autonomia+contrattata++regioni++dottrina++> [Consulted: 23-06-2011].

———. "Il federalismo fiscale nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V", in Jens Woelk (ed.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà, Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac book, num. 55, 2010, pp. 37-52.

———. "Verfassungsrechtliche Schuldenbremse und neue Haushaltsregeln in Italien", in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2011.

GARBARINO, Carlo. "La riforma del Titolo V in materia finanziaria", in Giuseppe Franco Ferrari (ed.) (et al.), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003.

GIARDA, Pietro. "Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Le Regioni*, num.6, Padova, il Mulino, 2001, pp. 1425-1.

GORI, Luca. "L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini incrociati". Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo della legge delega". *Federalismo fiscale*, num. 1, 2010, pp. 57-96.

IMMORDINO, Dario. "La specialità finanziaria alla prova del federalismo", *Federalismo fiscale*, num. 1, 2010, p. 162.

———. "Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica", *Le Regioni*, num. 6, 2009, pp. 1309-1348.

JORIO, Ettore (et al.). *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009*, num. 42, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009.

JORIO, Ettore. "Il federalismo fiscale: i contenuti della relazione Tremonti", [online] *federalismi.it*, 2010. URL: <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=16601&dpath=document&dfile=13072010114913.pdf&content=Il+federalismo+fiscale:+i+contenuti+della+relazione+Tremonti+-+stato+-+dottrina+-+> [Consulted: 23-06-2011].

———. "Il federalismo fiscale e la sua attuazione in itinere", [online] *Astrid Rassegna*, num. 3, 2011. URL: http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-eri/Jorio_Federalismo-municipale-la-determinazione-dei-costi-e-fabbisogni-standard.pdf [Consulted: 23-06-2011].

———. "Un primo esame del D.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (... cinque dubbi di costituzionalità)", [online] *Federalismi.it*, num. 12, 2011. URL: <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=18241&dpath=document&dfile=07062011111652.pdf&content=Un+primo+esame+del+d.+lgs.+68/2011+sul+federalismo+regionale+e+provinciale,+nonch%C3%A9+sul+finanziamento>

+della+sanit%C3%A0+(...+cinque+dubbi+di+incostituzionalit%C3%A0)+stato+-+dottrina+-+ [Consulted: 23-06-2011].

LUPO, Nicola. "Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente", [online] *federalismi.it*, 23. 2009. URL: <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=14782&dpath=document&dfile=30112009183629.pdf&content=Il+procedimento+di+attuazione+della+delega+sul+federalismo+fiscale+e+le+nuove+sedi+della+collaborazione+tra+i+livelli+territoriali.+stato+-+dottrina+-+> [Consulted: 23-06-2011].

MARKO, Joseph (a cura di) (et al.). *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001.

MARKO, Joseph (Hrgs.) (et al.). *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie: die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Baden-Baden, Nomos, 2005.

MORRONE, Andrea. "Il punto sul "federalismo fiscale"". *Federalismo fiscale*, num. 2, 2008, pp. 1-16.

MURARO, Gilberto. "Federalismo regionale: la rivoluzione può attendere", [online] *Lavoce.info*, 2011. URL: http://www.lavoce.info/articoli/-istituzioni_federalismo/pagina1002241.html [Consulted: 23-06-2011].

PALERMO, Francesco. "Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali". *Rassegna Parlamentare*, num.4, 2000, pp. 935-971.

———. "La revisione dello Statuto e i suoi limiti", in MARKO, Joseph (ed) (et al.), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 845-857.

———. "Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione", in MARKO, Joseph (ed) (et al.), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 826-844.

———. "Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali", *Rassegna Parlamentare*, num. 4, 2000, pp. 935-971.

———. "Fiscalità locale: i nodi irrisolti", *Consumatori, diritti e mercato*, num. 1, Milano, Altroconsumo Nuove Edizioni Srl, 2011.

PAROLARI, Sara. "Il regime finanziario delle autonomie speciali nella giurisprudenza costituzionale: uno sguardo al Trentino-Alto Adige/Südtirol", in WOELK, Jens (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, 55, Bolzano, Eurac Book, 2010, pp. 53-68.

PELLEGRINI, Gennaro. "Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano", in MARKO, Joseph (a cura di) (et al.), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 498-522.

PELLEGRINI, Ines (et al.). "Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen", in MARKO, Joseph (Hrsg.) (et al.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie: die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Baden-Baden, Nomos, 2005, pp. 227-238.

POLA, Giancarlo, RIZZO, Leonzio. "Il federalismo non si fonda sull'IVA", [online] *Lavoce.info*, 2009. URL: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001063-351.html> [Consulted: 06-10-2011].

RIVOSECCHI, Guido. "La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata" [online] *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2009. URL: <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Rivosecchi.pdf> [Consulted: 23-06-2011].

———. "La legge delega sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: la difficile quadratura del cerchio", in DE PETRIS, Andrea (a cura di), *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Milano, Cedam, 2010, pp. 121-142.

SCOZZESE, Silvia (ed.) (et al.). *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli editore, 2009.

TUCCIARELLI, Claudio. "Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009", in Antonio Ferrara (ed.) (et al.), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2010, pp. 3-36 (22).

VANNI, Mario. "Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato", *Le Istituzioni del Federalismo*, num. 5, 2008, pp. 531-537.

WOELK, Jens (ed.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac book, num. 55, 2010.

WOELK, Jens (ed.) (et al.). *Tolerance through law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2008.

RESUM

Aquest article se centra en l'anomenada reforma de "federalisme fiscal" que es va introduir a Itàlia amb la "legge delega" 42, de 2009, per implementar l'article 119 de la Constitució italiana. Actualment, aquesta reforma es troba en un complicat procés d'implementació a través d'una sèrie de decrets legislatius promulgats pel Govern italià. L'objectiu de l'article és analitzar la reforma del sistema financer italià, tant des de la perspectiva de les fonts del dret com del contingut substantiu de les disposicions legals. L'anàlisi posa en relleu les dificultats que deriven del procés d'implementació i posa especial èmfasi en les diferències principals entre regions amb estatut ordinari, d'una banda, i regions amb estatut especial / províncies autònomes, de l'altra. El resultat és una estructura fiscal summament asimètrica derivada d'una legislació que preveu tractar els territoris de manera extremadament diferenciada.

Paraules clau: federalisme fiscal; solidaritat; autonomia; especialitat; fonts; legislació fiscal; *legge delega*; reglaments executius; regions amb estatut especial / províncies autònomes.

RESUMEN

Este artículo se centra en la llamada reforma de "federalismo fiscal" que se introdujo en Italia con la "legge delega" 42, de 2009, para implementar el artículo 119 de la Constitución italiana. Actualmente, esta reforma se halla en un complicado proceso de implementación a través de una serie de decretos legislativos promulgados por el Gobierno italiano. El objetivo del artículo es analizar la reforma del sistema financiero italiano, tanto desde la perspectiva de las fuentes del derecho como del contenido sustantivo de las disposiciones legales. El análisis pone de relieve las dificultades derivadas del proceso de implementación, con especial énfasis en las diferencias principales entre regiones con estatuto ordinario, por un lado, y regiones con estatuto especial / provincias autónomas, por otro. El resultado es una estructura fiscal sumamente asimétrica derivada de una legislación que prevé tratar los territorios de forma extremadamente diferenciada.

Palabras clave: federalismo fiscal; solidaridad; autonomía; especialidad; fuentes; legislación fiscal; *legge delega*; reglamentos ejecutivos; regiones con estatuto especial / provincias autónomas.

ABSTRACT

This paper focuses of the so-called "fiscal federalism" reform that was introduced in Italy with the "legge delega" No. 42 of 2009 in order to implement

article 119 of the Italian Constitution. Currently, this reform is undergoing an intricate process of implementation mainly assigned to a series of legislative decrees issued by the Italian Government. The aim of this paper is to analyze the reform of the Italian financial system, approaching the subject matter both from the perspective of the sources of law, and from the substantial content of the legal provisions. Analysis will highlight problems arising from the implementation process, with a focus on the main differences between Regions with ordinary statute, on the one hand, and Regions with special status/autonomous Provinces, on the other hand. The outcome will be a highly asymmetrical fiscal structure rooted in an extremely differentiated legal system.

Key words: Tributary federalism; solidarity; autonomy; speciality; sources; tributary law; *legge delega*; executive regulations; regions with a special statute of autonomy / autonomous provinces.

FISCAL FEDERALISM ALL'ITALIANA. RIPARTIRE DALLA COSTITUZIONE

Intervenire a modifica dell'organizzazione territoriale di un ordinamento consolidato dal punto di vista costituzionale comporta sempre un certo grado di difficoltà. Il dover attuare la riforma in corrispondenza di un periodo di grave recessione economica, se possibile, rende i propositi di cambiamento ancora più complessi da realizzare: in particolare, se la recessione, come nell'epoca che stiamo vivendo, ha portata sovranazionale, il buon senso imporrebbe di sospendere ogni volontà di riforma, nell'attesa di tempi migliori. A meno che, ed è questo il caso italiano, al cambiamento non si sia puntato, in maniera più o meno appropriata, come strumento di rigenerazione di un intero sistema in affanno e lungo quella strada ci si sia già decisamente avviati, al punto che tornare indietro apparirebbe sconsigliato, almeno quanto fermarsi in bilico fra il passato e l'avvenire.

In particolare, attorno al concetto di "federalismo fiscale", prima, ma soprattutto dopo la modifica del titolo V della parte II della Costituzione del 2001, sono state svolte tante riflessioni. Ancor prima che si prendesse seriamente in considerazione la riforma e la sua attuazione legislativa, la letteratura sul punto era già sterminata, alimentata da studi di settore, ma anche da numerose riflessioni interdisciplinari, come si conviene in un campo così complesso. Il presente intervento non aspira, dunque, ad una ricostruzione esaustiva del dibattito, quanto piuttosto a mettere in luce alcune criticità relative al concetto di autonomia tributaria, che sul piano costituzionale restano scoperte, anche dopo l'approvazione della legge di delega n. 42/2009 e dei successivi decreti legislativi di attuazione.

Mettere mano alla struttura territoriale del paese senza riorganizzare le fondamenta dell'autonomia fiscale delle entità substatali sarebbe stato impossibile: è innegabile, però, che la questione relativa al cosiddetto *fiscal federalism*, in Italia, ha assunto un rilievo predominante, sino a rappresentare il punto di partenza rispetto ad ogni altro discorso sulla riforma. Il che, va detto ora anticipando almeno in parte alcune considerazioni di questo breve intervento, ha determinato un'inversione nell'ordine delle tappe di concretamento della riforma.

L'esaltazione del concetto di federalismo fiscale in termini prioritari, infatti, ha messo in ombra la necessità di assumere a livello generale una serie di decisioni preliminari rispetto alla determinazione delle relazioni fiscali, fra le quali vanno ricordate la definizione delle linee per il riparto di competenze fra Stato e periferia, l'individuazione dei livelli minimi essenziali, la previsione di procedure di raccordo, tanto nel senso della eventuale valorizzazione del sistema delle conferenze intergovernative, quanto nell'ipotesi di immaginare la creazione di una seconda Camera a vocazione territoriale, come del resto la legge costituzionale n. 3 del 2001 sembrava auspicare.

Ciò a discapito del più generale impianto devolutivo del titolo V, ma anche dello stesso sistema di decentramento tributario, che perde in termini di efficienza e redistribuzione del potere a livello territoriale.

D'altra parte, non si può dimenticare che la riforma regionale del 2001 affonda le sue radici nel malcontento e nella diffidenza, in generale rispetto alla gestione della cosa pubblica a livello centrale, più nello specifico rispetto alla gestione delle risorse finanziarie. Gli anni Novanta sono quelli di tangentopoli e della "rivolta" delle regioni del nord che prima di condurre alla modifica dell'assetto costituzionale passeranno attraverso lo

sviluppo delle *leghe*, dei referendum sul sistema elettorale, dei progetti della Bicamerale cosiddetta D'Alema, delle leggi Bassanini.

In questo contesto risultava prevedibile che la questione fiscale avrebbe trovato un posto di primo piano, essendo, inoltre, particolarmente evocativa di un cambiamento profetizzato a livello politico e dai media: la trasformazione federale dell'Italia.

Puntando sulla pedissequa traduzione della locuzione anglosassone *fiscal federalism*, alcune forze politiche, infatti, più o meno esplicitamente, hanno voluto accreditare la velleitaria idea che la riforma del 2001 potesse convertirsi da una riforma *in senso federale* ad una riforma *genuinamente federale*: il federalismo fiscale diveniva dal punto di vista comunicativo la chiave di volta per la progressiva federalizzazione dell'intero sistema territoriale italiano.

Non che di per sé il contenuto dell'art. 119 della Costituzione non sia ascrivibile alle materie tradizionalmente riconducibili al concetto di *fiscal federalism*. Tutt'altro.

Non di meno, deve essere considerato l'uso alquanto ambiguo che del concetto è stato fatto. Si tratta effettivamente di una locuzione estremamente generale, che nulla o poco ha a che vedere con il tipo di Stato, e che fa riferimento al sistema di relazioni finanziarie che si instaurano in un ordinamento tra governo centrale e governi periferici, a prescindere dal numero di livelli interessati, dalla cornice costituzionale dello Stato (federale, regionale...), dalla tipologia di risorse finanziarie coinvolte. In questo senso il suo uso appare perfettamente compatibile con il ricorso a termini quali decentramento e autonomia, senza necessariamente rimandare a scenari di tipo federale, come invece da taluni sembrerebbe essere supposto.

Se, dunque, rispetto alla riforma del Titolo V, avviata nel 1999 e consolidata nel 2001, la modifica del decentramento fiscale costituisce innegabilmente una colonna portante, non per questo si deve concludere che ad essa vada assegnata una funzione di chiusura rispetto all'interpretazione del dettato costituzionale italiano in punto organizzazione territoriale. Né, tanto meno, la sua lettura sistematica può essere limitata entro i principi dello stesso Titolo V.

Il suo collegamento con l'art. 114, *in primis*, e con gli articoli 116, 117 e 118 della Costituzione, pur essenziale e di immediata intuizione, non rappresenta la sola prospettiva in termini interpretativi con cui il lettore (sia esso legislatore o cittadino, giurista o economista, operatore del diritto o politico) deve confrontarsi.

La realtà è che l'art. 119 Cost. deve essere letto alla luce dell'intero impianto costituzionale, essendo ontologicamente collegato a principi costituzionali che trovano espressione in parti diverse della Costituzione. In quest'ottica il sillogismo *federalismo fiscale* → *Stato federale* sembra perdere almeno in parte di fascino, risultando eccessivamente riduttivo rispetto alla gamma di soluzioni che possono derivare dalla lettura combinata dell'art. 119 con le altre parti della Costituzione. Persino la sua attuazione mediante la legge di delega n. 42 del 2009 ed i successivi decreti legislativi delegati, in quest'ottica, perde di valore assoluto, divenendo nulla più che una delle possibili forme di attuazione del dettato costituzionale in tema di autonomia fiscale: una delle tante e, dunque, inevitabilmente connotata da un forte indirizzo politico, come nel caso della selezione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali e del loro finanziamento.

Di autonomia fiscale in Italia si parla ancor prima di intervenire a riforma del Titolo V: sin dal dettato del 1948, l'art. 119 introduceva l'idea che il decentramento dell'ordinamento dovesse spingersi sino al riconoscimento di uno spazio di manovra tributaria in capo alle regioni, senza, d'altra parte, fornire le coordinate necessarie perché di questa autonomia potessero essere riconosciuti l'essenza e i confini.

In questo senso il salto imposto dal nuovo articolo 119 è notevole, dal momento che si punta sull'idea che l'autonomia fiscale debba essere riconosciuta a tutti i livelli, compreso quello municipale, presupponendo la sua coincidenza, quantomeno teorica, con il potere di determinare mezzi e fini, nonché con la possibilità in capo a ciascun ente di esprimere una propria volontà politica. Il riferimento è evidentemente all'art. 114. Ed è proprio guardando all'art. 114 che le aspettative rispetto al ruolo giocato dagli enti locali, sono andate

crescendo, per poi essere, va detto, progressivamente ed inevitabilmente ridimensionate alla luce dell'intero impianto costituzionale.

L'art. 114 muove senza dubbio nell'ottica di voler superare l'impronta dello Stato centralista e formalista, che si è andata consolidando nel tempo, in favore di una visione pluralista dell'ordinamento: a tal fine ad una formulazione in termini concreti, che faceva riferimento alla ripartizione del territorio dello Stato in enti locali, è stata preferita una concezione più astratta della Repubblica, che presuppone la natura pre-costituzionale degli enti territoriali e l'eventuale abbandono di ogni prospettiva gerarchica.

Non di meno, sarebbe erroneo ritenere che il nuovo art. 114 abbia effettivamente introdotto una sorta di *equiordinazione* fra gli elementi costitutivi della Repubblica, in termini squisitamente giuridici. Siamo piuttosto in presenza di una "edificazione sussidiaria" dell'ordinamento repubblicano, suffragata dal dettato dello stesso II comma, dove ricordando che i «Comuni, le province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione», si traccia fra lo Stato e gli enti territoriali una distanza che è in primo luogo ontologica, dal momento che si fonda sulla differenza fra il concetto di autonomia e quello di sovranità.

Le previsioni di cui all'art. 114, dunque, forniscono tutela costituzionale all'esistenza stessa degli enti locali: una sorta di obbligazione all'integrità della Repubblica, supposta dallo stesso art. 5 della Costituzione, che sembrerebbe operare nel senso di inibire qualsivoglia operazione legislativa volta ad intaccare la natura autonoma delle entità territoriali.

Sul punto, la stessa Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 114, ha escluso che da esso possa discendere qualsivoglia equiparazione fra lo Stato e gli enti locali (cfr. sentenze nn. 173 e 227 del 2004, ma anche, nello stesso anno, nn. 37, 49, 69, 70, 71, dove la Consulta ha voluto sottolineare l'uso rafforzativo e legittimante dell'art. 114 rispetto ad altre disposizioni che potremmo definire più "operative", come l'art. 120 in tema di poteri sostitutivi).

Se dunque l'allargamento dell'autonomia fiscale a livello comunale deve essere assunto come una peculiarità del nuovo assetto di decentramento italiano, d'altra parte perché esso possa essere compresa sino in fondo è necessario ancorare l'articolo 119 ad altri pilastri del dettato costituzionale e ricostruire l'elencazione dell'art. 114 alla luce dei più generali principi del nostro ordinamento.

In questo senso, si è detto, gli articoli 114 e 119, ma più in generale l'intero titolo V della seconda parte della Costituzione, dovranno essere letti, in primo luogo, in combinato disposto con l'art. 5, che descrive la Repubblica come una e indivisibile, fondando l'unità su due concetti, l'autonomia ed il decentramento, che bandiscono dal nostro ordinamento l'idea dell'ente locale come entità autarchica, fortemente riduttiva dal momento che presuppone che esso possa perseguire fini propri solo in quanto coincidenti con quelli dello Stato.

È chiaro che dopo il 2001 il quadro entro cui si muove l'art. 5 non può più essere quello di una mera concertazione amministrativa, dovendo mirare ad un più ampio progetto di integrazione politica (che, sia detto per inciso, meriterebbe un ripensamento del sistema intergovernativo delle conferenze, in favore di formule di rappresentanza a livello nazionale). D'altra parte la sua ineludibilità come principio costituzionale fondamentale, strettamente legato al pluralismo (territoriale e sociale) sotteso all'art. 2, al divieto di discriminazione imposto all'art. 3, in termini formali e sostanziali, nonché alla formula democratica della nostra Repubblica, impone che ad esso sia riconosciuta la natura di clausola interpretativa, alla luce della quale dovranno essere lette le modifiche apportate al titolo V: non residua alcuno spazio per ipotizzare un percorso contrario, di modo che saranno i vincoli dell'art. 5 a costituire il quadro entro cui il decentramento fiscale potrà svilupparsi.

A suggerire una lettura più articolata dell'autonomia fiscale a livello locale, oltre al dettato dell'art. 5, è anche l'art. 23 della Costituzione, che, in punto fiscalità, impone, al di là della prospettiva di cui all'art. 114, una lettura disgiunta della posizione dello Stato, delle regioni e degli altri enti territoriali.

Il motto *no taxation without representation* costituisce la sintesi più appropriata del percorso che, alla fine del Settecento, ha condotto all'introduzione di una riserva di legge in materia fiscale, al fine di tutelare il cittadino dall'azione discrezionale dell'esecutivo, aprendo la strada alla teoria dell'*autoimposizione* fiscale.

A distanza di secoli dalla sua previsione, l'idea della partecipazione del cittadino alla definizione della politica fiscale del paese, pur dovendo essere rivista nei suoi fondamenti, non sembra aver perso di rilevanza, al punto da essere ribadita a livello costituzionale. La tendenza ad una netta presidenzializzazione della politica, tanto a livello locale che nazionale, infatti, se da una parte ha logorato la filosofia contenitiva del ruolo giocato dal potere esecutivo in ambito tributario, dal momento che l'esercizio della funzione di indirizzo politico appare sempre più sbilanciata in suo favore, dall'altra paradossalmente ribadisce il concetto di coinvolgimento del cittadino nella scelta dei soggetti chiamati a definire le politiche fiscali, vista la propensione ad applicare metodi di selezione dell'esecutivo sempre più diretti, al fine di incrementare il rapporto con l'elettore e la responsabilizzazione dell'eletto.

La presenza dell'art. 23 nel nostro contesto costituzionale genera quantomeno due ordini di ricadute rispetto ai contenuti dell'art. 119: in primo luogo rende necessario un ridimensionamento del concetto di autonomia fiscale per quanto riguarda i comuni, le province e, in futuro, le città metropolitane; dall'altra segna una distanza fra il ruolo giocato dallo Stato è quello che può essere assegnato alle regioni.

L'autonomia fiscale, intesa come autonomia di entrata e di spesa, per quanto riguarda il livello locale è da interpretarsi alla luce del principio di legalità: la legge definisce, gli enti attuano. Il riferimento all'esistenza di tributi propri stabiliti ed applicati dai comuni, province e città metropolitane, dunque, presuppone, «in armonia con la Costituzione», come recita l'art. 119, l'esistenza di una legge che disponga e definisca il provvedimento fiscale, definendo lo spazio di manovra dell'ente locale, dal momento che la riserva in tema di prestazioni patrimoniali imposte parrebbe avere inevitabili ricadute anche sul piano del contenuto.

Ogni diversa aspettativa rispetto al concetto di autonomia fiscale degli enti locali andrebbe delusa: in particolare in assenza di un quadro normativo che metta gli enti territoriali quantomeno nelle condizioni di definire una propria politica fiscale da costruire optando fra diverse soluzioni e fra strumenti variamente combinati fra loro, il concetto di autonomia fiscale basato su tributi propri finisce con il coincidere con quello di mera territorialità del tributo, nel senso che secondo quanto disposto dalla legge, nei modi e nei limiti disposti dal legislatore, ai comuni, province e città metropolitane sarà riconosciuta titolarità nella destinazione di tributi raccolti sul territorio sul quale insistono, ma definiti in altra sede. Sia detto per inciso: il grado di autonomia potrà ancora essere ridotto corrispondentemente al variare del grado di discrezionalità concesso agli enti territoriali rispetto ai limiti ed alle modalità stesse di computo del tributo. Se, infatti, la stessa Corte costituzionale sembra essersi mossa nel senso di individuare un contenuto minimo della legge, chiamata quantomeno a delineare gli elementi fondamentali del tributo (presupposto, soggetti, parametri), nulla è detto circa l'eventuale espansione della riserva a detrimento dello spazio di autonomia riconosciuto agli enti locali. In quest'ottica pare debbano essere lette le recenti manovre fiscali imposte dal governo centrale alle entità substatali. Non devono, in effetti, essere sottovalutati gli effetti contenitivi in termini di autonomia che possono derivare dagli obblighi internazionali rispetto alle politiche antideficit collegate al patto di stabilità.

Residua, dunque, uno spazio per domandarsi se davvero l'autonomia in materia fiscale di comuni, province e città metropolitane possa dirsi accresciuta rispetto a quella loro già riconosciuta sulla base del D.lgs 56/2000. D'altra parte, fra la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. nn. 296, 297, 311 del 2003), che tende a non riconoscere la natura di "propri" a quei tributi che siano imposti da una normativa etero-prodotta rispetto all'ente che ne gode, e che esclude pertanto, *a priori*, l'esistenza di tributi propri in capo a comuni, province e città metropolitane, e la posizioni di quanti sostengono la natura elastica della riserva di cui all'art. 23 in relazione ai tributi espressione di autonomia degli enti locali, dovrebbe piuttosto essere favorita una terza via che valorizzando la funzione di coordinamento assegnata alla legge statale e regionale dia un senso pratico oltre che simbolico al riconoscimento costituzionale dell'autonomia fiscale in capo agli enti locali.

Per quanto riguarda i rapporti fra Stato e regione, il fatto che a quest'ultima sia attribuita potestà legislativa, se da un lato segna una distanza rispetto alle altre entità territoriali, d'altra parte non legittima ad una piena equiparazione con lo Stato.

Il legislatore costituzionale ha sparso qua e là, anche fra le maglie del titolo V, indizi che portano a riconoscere un elevato livello di differenziazione fra il piano statale e quello regionale, riconducibile, per lo più, alla diversità ontologica che separa lo Stato, in quanto ente originario, titolare di un potere sovrano, dalle regioni, entità derivate dotate di autonomia.

Se, dunque, rispetto alle entità regionali ha senso parlare di autonomia fiscale, per quanto riguarda lo Stato dovrà più correttamente essere ricordato che il potere fiscale, rientrando fra le prerogative sovrane, gli è riconosciuto *a priori* e si esplica attraverso una serie di corollari che vanno oltre l'imposizione, interessando anche funzioni, come quella di indirizzo e quella redistributiva, e fini, come quello solidale, strettamente connessi ai doveri di cura dello Stato nei confronti dei cittadini.

Al di là del coinvolgimento delle entità territoriali nelle politiche fiscali (le regioni, in particolare, anche dal punto di vista legislativo), la natura sovrana del potere fiscale sembra non essere stata messa in dubbio neppure in seguito alla riforma del titolo V: sembrerebbe piuttosto confermata l'idea iniziale per cui l'autonomia fiscale prevista all'art. 119 vada necessariamente letta alla luce dell'art. 5 e dunque, per l'appunto, in termini di "decentramento" e "unità" dell'ordinamento.

In questo senso appare significativo che mentre per quanto riguarda il coordinamento il legislatore ha voluto aprire la funzione anche alle regioni, prevedendo una concorrenza in materia fra centro e periferia, in tema di perequazione la competenza è stata affidata, ex art. 117, in esclusiva allo Stato.

Le riflessioni sinora svolte, effettivamente, inducono a pensare che anche l'intera questione relativa al sistema perequativo debba essere inserita in un quadro più ampio, non potendo essere ripiegata solo sulle indicazioni degli art. 117 e 119.

In particolare, il richiamo è all'art. 53 della Costituzione, ed alle sue inevitabili connessioni con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3. Esso, infatti, proietta il dovere tributario in una prospettiva redistributiva e solidale ponendosi in diretta relazione con la funzione perequativa, fondata su esigenze di efficienza del sistema, ma anche di equità.

In quest'ottica parrebbe riduttivo, se pure questa sembra essere la tendenza prevalsa negli ultimi tempi, guardare alla funzione perequativa come ad uno strumento meramente tecnico volto a correggere i divari, in termini di dotazione fiscale, connessi alla diversa capacità contributiva delle regioni. Nonostante l'obiettivo della perequazione non sia quello di eliminare le differenze, quanto piuttosto di attenuarle, ricercando un maggior equilibrio fra i territori (ma è vero che tanto il testo costituzionale, quanto la successiva attuazione legislativa poco hanno detto circa il grado di correzione che il sistema perequativo deve imporre alle disuguaglianze territoriali), ciò non significa che l'interesse fiscale, sotteso implicitamente proprio all'art. 53, non debba coincidere con un interesse generale della collettività ad un flusso di risorse che, fra l'altro, punti all'eliminazione delle disparità di trattamento e ad un progressivo miglioramento generale degli standards di vita a livello nazionale, attraverso un processo di redistribuzione della ricchezza che guarda al territorio come parametro di valutazione e non come soggetto di riferimento.

Il punto merita un approfondimento.

L'esaltazione del "territorio" come soggetto del decentramento fiscale rafforza inevitabilmente il binomio "tributo-servizio" che non rappresenta l'orizzonte entro cui si esaurisce il dovere fiscale dei cittadini. Il tributo, effettivamente, nel nostro sistema costituzionale non può essere inteso quale corrispettivo pagato a fronte di un servizio offerto: lo spirito di unità e solidarietà che anima la nostra Repubblica, infatti, impone di guardare al tributo come ad un "contributo" al benessere della collettività. Purtroppo il clima di "anti-unità" e "anti-solidarietà" in cui è andata radicandosi la spinta al decentramento fiscale negli anni Novanta ha contribuito al consolidarsi di uno spirito contrappositivo, piuttosto che collaborativo. Ne è derivato, in evidente contrasto con l'intento del legislatore costituzionale di puntare sul concetto di autonomia fiscale anche al fine di

rafforzare la responsabilità degli enti locali, un parziale svuotamento dell'autonomia fiscale in senso federale (che si fonda sulla valorizzazione delle preferenze di ciascuna comunità nella scelta della pressione fiscale e dell'allocazione dei servizi), coscientemente travisata e sintetizzata nell'idea "a ciascuno le sue risorse", al punto che nel più recente dibattito pubblico sulla territorialità pare che l'esigenza che "le risorse restino a casa" sia prevalsa sulla stessa idea di autonomia fiscale intesa come imposizione del tributo proprio, a dimostrazione di un cresciuto interesse verso il potere di spesa piuttosto che su quello impositivo. Basti pensare al favore accordato in sede legislativa alla compartecipazione e alla finanza derivata piuttosto che ai tributi propri, garantendo una continuità fra ente e gettito dei tributi erariali, che affluisce nelle casse delle regioni corrispondenti al territorio in cui è stato prodotto, anche a discapito di un certo grado di autonomia di entrata.

Che il principio di territorialità sia un pilastro portante dell'intero assetto di *fiscal federalism* italiano è innegabile: altrettanto vero, però, che in questo contesto il termine "territorio" non può essere fatto coincidere, come in taluni casi si è inteso supporre, con alcuna realtà istituzionale, né tantomeno con entità locali decentrate. Anche in questo caso il sillogismo *territorio*→*fiscalità*→*federalismo* rischia di costringere la riflessione entro schemi impropri.

Seppure in maniera più ambigua, la stessa legge di delega n. 42/2009, si richiama al principio di territorialità per sottolineare non tanto la natura competitiva del sistema quanto la sua stretta connessione con il principio di responsabilità e quello perequativo.

Come si ricordava, l'art. 119 si riferisce al territorio e non ai singoli enti locali per definire il parametro utile a valutare la necessità di eventuali interventi perequativi, da elargirsi sulla base di un fondo istituito con legge dello Stato, in corrispondenza di una eccessiva differenza sul piano della capacità fiscale. Allo stesso tempo l'art. 117, alla lettera e), Il comma, affida in via esclusiva allo Stato la «perequazione delle risorse finanziarie». Il legislatore costituzionale, nel definire l'autonomia fiscale nel nostro ordinamento, ha, pertanto, voluto sottolineare la natura necessariamente cooperativa del modello di decentramento fiscale in Italia (in riferimento all'art. 5); il ruolo centrale dello Stato rispetto nella redistribuzione della ricchezza su scala nazionale (art. 117, Il co); il fine equitativo e non competitivo della redistribuzione in virtù di un principio solidale che anima il dovere fiscale in Italia (secondo quanto si evince dall'art. 53).

Con ciò non ha esaurito la definizione del modello di *fiscal federalism* italiano, affidando al legislatore la specificazione di una serie di questioni centrali, che finiscono per incidere profondamente sul fine che con la perequazione si intende raggiungere.

Il legame fra autonomia fiscale e perequazione è profondo. Solo dopo aver definito l'ambito di azione di ciascun ente è possibile intervenire a chiarire i limiti dell'intervento perequativo a tutela da una parte dei diritti dei singoli cittadini a veder soddisfatti i loro diritti essenziali, dall'altra della stesse prerogative autonome degli enti locali.

Così, la relazione fra autonomia fiscale e perequazione, binomio che si regge sul delicato equilibrio fra prestazioni garantite e rischio del perpetrarsi di politiche locali basate su una bassa leva fiscale per aumentare il consenso degli elettori, contando sull'inevitabile intervento di ripianamento dello Stato, secondo la ben nota dinamica del *moral hazard*, meglio avrebbe potuto essere sviluppata se il legislatore, in prima battuta, avesse dato risposta ad alcuni interrogativi, più generali, lasciati in sospeso dal testo costituzionale revisionato. Fra gli altri, le regole per allocare in termini di efficienza le competenze assegnate ex articoli 117 e 118 in ambito legislativo e amministrativo e, seppure in un'ottica di lungo periodo quelle per cui è prevista l'assegnazione in seconda battuta secondo quanto prescritto all'art. 116; ma anche la determinazione dei livelli minimi essenziali. Ancora proseguendo a ritroso, il contesto presupponeva che si fosse individuato un luogo in cui si poter procedere alla ricomposizione degli interessi locali con quelli nazionali, attraverso l'incontro dei rappresentanti dell'uno e dell'altro livello, in una Camera territoriale o attraverso il circuito intergovernativo delle conferenze, la cui esistenza e funzionamento, però, dovrebbero, a questo punto, essere ancorate al dettato costituzionale.

In verità nulla di ciò è stato fatto. Il richiamo mediatico della questione fiscale ha suggerito che da qui dovesse muovere il legislatore per imporre una attuazione sistematica al nuovo Titolo V, applicandosi alla costruzione del nuovo sistema regionale di fatto partendo dal “tetto”. Questa anomalia nel procedere ha generato la necessità di ristabilire un ordine logico di attuazione del Titolo V, dal momento che non è possibile ragionare in termini di spese di servizi in relazione a funzioni che non sono state ancora definite.

Nel frattempo, mentre, cioè, si attende che alcune decisioni vengano assunte per tracciare le coordinate del modello territoriale italiano, è la legge di delega n. 42 del 2009 a definire l'assetto non solo fiscale ma di fatto d'insieme del decentramento in Italia: essa, in assenza di diversa disciplina, è dovuta intervenire nella creazione di organi di raccordo, tanto a livello nazionale che in ambito locale (si pensi alla Commissione parlamentare e alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, nonché della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza unificata); ha provveduto a definire i principi direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze regionali e statali al fine di disporre circa i mezzi del loro finanziamento, nonché a delineare quelli in merito alle funzioni di comuni, province e città metropolitane; ha selezionato gli ambiti entro i quali devono essere garantiti livelli minimi essenziali nelle prestazioni ai cittadini.

La legge di attuazione dell'art. 119 Cost. è divenuta, così, occasione da una parte per ridare impulso al processo di decentramento avviato dalla riforma del Titolo V, dall'altra per provvedere ad una riorganizzazione del sistema di *fiscal federalism* italiano, non necessariamente in termini di decentramento, come nel caso del D.lgs 91/2011 in tema di organizzazione dei sistemi contabili e di bilancio, dove l'intento è chiaramente quello di implementare il grado di efficienza del sistema, piuttosto che la sua articolazione a livello territoriale.

È evidente, quindi, che, in assenza di altra disciplina, la normativa in tema di decentramento fiscale è destinata, almeno nel breve-medio periodo, a condizionare ogni altra scelta in termini di sistema. Ne deriva uno schiacciamento del piano generale, ripiegato sulle scelte politiche del legislatore ordinario, espressione della maggioranza di governo: schiacciamento sul contingente che sarebbe da evitare in favore di un'azione, che assicuri all'attuazione del Titolo V un'ampia condivisione (a livello politico e di territorio), dal momento che con esso si interviene a manipolare gli elementi costitutivi che caratterizzano la forma dello Stato italiano.

Questa determinazione del modello di decentramento a partire dalle scelte compiute nell'ambito dell'organizzazione fiscale rappresenta un'esperienza piuttosto singolare nel panorama del diritto comparato dove, al contrario, il regime di decentramento fiscale segue il modello di decentramento territoriale, riflettendone le procedure, le scelte in tema di riparto delle competenze, la tendenza più o meno cooperativa adottata in sede decisionale. L'esperienza di alcuni ordinamenti composti, infatti, induce a pensare che esista una stretta relazione fra modello di decentramento adottato e modello di *fiscal federalism* applicato, nel senso che quest'ultimo tende ad assumere le dinamiche già attive sul piano legislativo ed amministrativo, espressione del più generale impianto delle relazioni e dei processi decisionali centro-periferia.

Le decisioni assunte in punto decentramento fiscale rappresenterebbero, dunque, una variabile dipendente rispetto alle scelte che caratterizzano i rapporti multilivello. La prevalenza dei rapporti intergovernativi in Canada, delle relazioni bilaterali in Spagna, la separazione dei livelli negli Stati Uniti, la centralità del Bundesrat tedesco costituiscono dinamiche consolidate sul piano dell'organizzazione politico-territoriale che informano di sé, conseguentemente, anche la dimensione fiscale.

In Italia, l'assenza di un sistema di riferimento emerge chiaramente dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, chiamata in numerose occasioni a dare attuazione attraverso le sue pronunce al dettato del titolo V.

L'utilizzo della locuzione “stabiliscono e applicano” riferito a regioni, province, città metropolitane e comuni, se da una parte interviene a rafforzare l'autonomia tributaria degli enti territoriali rispetto al precedente dettato costituzionale, dall'altra non descrive le modalità del loro agire autonomo, in particolare nella determinazione della politica fiscale locale, ridotta ad un intervento di adattamento del tributo ai caratteri del

territorio cui si riferisce, attraverso la previsione di addizionali, detrazioni, esenzioni..., o per mezzo di strumenti prettamente tecnici in relazione alla fase della liquidazione, riscossione, accertamento, gestione del contenzioso.

Vi sono, dunque, alcune costanti che scaturiscono dal testo costituzionale stesso di cui l'evoluzione del sistema italiano deve necessariamente tenere conto. In particolare, si deve concordare sull'idea che: non può essere davvero riconosciuta una totale equiparazione fra i soggetti di cui all'art. 119; che la differenziazione delle politiche fiscali a livello locale appare contenuta entro un quadro disegnato dalla legislazione statale, in termini più o meno stringenti, a seconda del contesto economico nazionale e sovranazionale; che allo Stato è, ad oggi, assegnata una funzione di chiusura essendogli riconosciute prerogative sovrane nella potestà di imposizione fiscale.

Non di meno, pur fra i tanti vincoli, è lo stesso legislatore costituzionale, nel 2001, ed in controtendenza con il passato, ad imporre una chiara impronta multilivello al modello fiscale italiano, riconoscendo tutela costituzionale all'autonomia tributaria locale.

Infatti, appare evidente che il legislatore ha voluto favorire lo sviluppo di un articolato impianto di relazioni fiscali fra i diversi livelli di governo, dando vita ad un «sistema tributario», la cui definizione è affidata allo Stato in via esclusiva (art. 117, II co, lett. e), ferma restando la necessità di prevedere un coordinamento che in termini di competenza concorrente coinvolge il governo centrale e le regioni (art. 117, III co).

D'altra parte, non di pluralismo di sistemi tributari si tratta, quanto piuttosto di un articolato insieme di relazioni che si fondano sulla persistenza del principio di legalità nella istituzione di tributi e nella necessità di un intervento coordinato dei diversi livelli di decentramento, in ossequio al principio di unità della Repubblica. Ed è forse in questo senso che la mancanza di un quadro di insieme si fa più evidente. La legge di delega e i successivi interventi governativi di attuazione, infatti, si sono mossi in assenza di un preciso progetto di decentramento, entro cui ricomporre le diverse relazioni presupposte sul piano fiscale. Ciò in evidente detrimento delle potenzialità della riforma, che, segnando una discontinuità con il passato, ha voluto puntare sulla funzione di coordinamento della regione, pensata, si suppone, per attribuire coerenza ad un sistema pensato policentrico.

Nulla questio, infatti, qualora non fosse stata prevista sul punto una competenza concorrente. Ma il legislatore costituzionale ha ben voluto distinguere il momento della definizione del sistema tributario e degli strumenti perequativi da quello della gestione, nella quale è coinvolto anche il livello regionale. In che termini? Nuovamente, in questa domanda, si condensa il disagio rispetto ad una riforma il cui ordine logico di attuazione è stato invertito.

La materia del coordinamento, infatti, non si presta, al di là della sua natura concorrente, alla tradizionale ripartizione centro periferia, basata sul binomio principio/dettaglio. A differenza di altri ambiti i principi di coordinamento e armonizzazione del sistema tributario non possono essere meramente desunti dal sistema vigente.

Ne consegue che, in difetto di una legislazione *ad hoc*, manca allo stato attuale una definizione dei modi e dei luoghi entro cui la funzione di coordinamento si esplica. Con evidenti ricadute almeno rispetto a due questioni.

La prima, che affonda le radici nella tradizione municipale del nostro paese, riguarda i rapporti fra la regione e gli enti locali che insistono sul suo territorio; l'altra concerne la possibilità di costruire nel futuro un concezione di sistema che responsabilizzi le diverse componenti, a tutti i livelli: si tratta di qualcosa di più rispetto alla mera previsione di un sistema di premi e sanzioni, gestito a livello centrale.

Le relazioni substatali in Italia sono da sempre caratterizzate da una atavica diffidenza degli enti locali rispetto alle regioni. Essi tendono preferenzialmente a far sistema con il governo centrale piuttosto che con quello regionale. Questa tendenza, piuttosto anomala rispetto ad altri ordinamenti composti, si riflette nella stessa Costituzione. La riforma del 2001, infatti, percependo questa tradizione municipalista ha elevato al rango di entità costitutive della Repubblica le province, i comuni e le costituenti città metropolitane. Ha poi

segnato una cesura del livello territoriale locale rispetto alla regione, affidando alla competenza esclusiva dello Stato, oltre che la legislazione elettorale e l'organizzazione di governo, anche la determinazione delle funzioni di comuni, province e città metropolitane.

Questa distanza fra regioni ed enti locali, che determina un'incapacità degli enti territoriali substatali a mettersi in relazione fra loro in termini di sistema, ha reso particolarmente difficile per il legislatore ordinario definire il ruolo della regione nella funzione di coordinamento. In questo ambito, che rappresenta uno dei maggiori punti di originalità del testo, aprendo davvero la strada ad una gestione multilivello della fiscalità in Italia, la funzione regionale risulta annacquata all'interno della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che è istituita dalla legge n. 42/2009 nell'ambito della Conferenza unificata ed è composta dai rappresentanti dei diversi livelli di governo.

Si è persa, quantomeno allo stato attuale, la possibilità di sperimentare un ruolo attivo delle regioni nella determinazione legislativa di tributi propri a livello locale o, ad esempio, nell'ambito della gestione delle risorse perequative, i cui criteri di riparto ben avrebbero potuto tenere conto dell'esperienza maturata fra l'altro all'interno dei Consigli delle autonomie locali, organi costituzionalmente necessari a partire dal 2001, della cui esistenza però il processo di decentramento fiscale non ha tenuto alcun conto.

Ma soprattutto sembra essere stata accantonata l'idea che il legislatore costituzionale pareva aver accarezzato, di dare sistematicità ai diversi livelli locali attraverso la predisposizione di sedi di rappresentanza politica, oltre che di un sistema di conferenze intergovernative. Così deve essere letta l'introduzione dei Consigli delle autonomie locali e l'apertura con l'art. 11 della l.c. n. 3/2001 della Commissione parlamentare per le questioni regionali ai rappresentanti delle regioni, province autonome ed enti locali, in attesa, si dice, che si provveda alla riforma del titolo I parte II della Costituzione: altrimenti detto che si provveda alla riforma del Senato della Repubblica.

All'assenza di un modello di riferimento e ad un minimo di sistematicità non ha posto rimedio neppure la Corte costituzionale, in altri ambiti intervenuta a colmare le lacune prodotte dall'inerzia del legislatore statale. Va detto che la giurisprudenza costituzionale in tema di federalismo fiscale è apparsa piuttosto incerta, dal momento che si sono alternate pronunce che possiamo definire di monito, in cui il Giudice delle leggi, pur applicando principi che appartengono al precedente modello di riparto, ha richiamato il legislatore esortandolo ad adeguarsi alla nuova prospettiva introdotta con l'art. 119; decisioni in cui la Consulta ha optato per dichiarare l'incostituzionalità di norme che non potevano dirsi *a priori* compatibili con il nuovo assetto di *fiscal federalism*, a prescindere da un successivo sviluppo legislativo; ed, infine, occasioni in cui la Corte si è limitata a valutare la legittimità di una legge sulla base dei principi che discendono dall'interpretazione e dalla prassi consolidata a partire dal vecchio testo dell'art. 119, ritenendo di non potersi né sostituire al legislatore, né esimersi dal fornire una decisione in diritto.

L'analisi delle pronunce della Corte effettivamente evidenziano una certa difficoltà nell'applicazione dei nuovi principi in un quadro normativo che in larga misura dipende ancora sostanzialmente da un sistema a finanza derivata. Il "passato" torna, dunque, spesso nelle argomentazioni della Consulta, a corto di nuovi strumenti attuativi cui fare riferimento.

Emblematica in tal senso la sentenza n. 216 del 2008, dove effettivamente la Corte costituzionale mantiene un profilo assai basso su una questione che ben avrebbe potuto offrire spunti per una riflessione più ampia, proprio in relazione al cambio di prospettiva sistemica che la riforma ha imposto e che avrebbe potuto essere assunta come orizzonte di senso per l'interpretazione dell'intero impianto regionale, a prescindere dalla attuazione legislativa.

Erano posti all'esame della Corte quattro ricorsi, presentati dalla Regione Veneto e dalla Regione Lombardia, avverso le disposizioni imposte dallo Stato, con decreto legge n.23/2007, per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulle ricette per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale.

Il procedimento, proposto in via principale, è stato dichiarato inammissibile. Quel che qui rileva è il ragionamento che la Corte ha seguito per giungere alla decisione, sintomatica di un gattopardesco intento di

cambiar tutto per non veder cambiar nulla o di un disagio della Corte a dover affrontare il nuovo con vecchi strumenti interpretativi.

Il Giudice delle leggi ricorda, infatti, preliminarmente che, per giurisprudenza costante, nei giudizi di legittimità costituzionale in via diretta deve necessariamente sussistere in capo al ricorrente un interesse *attuale e concreto*, a proporre l'impugnazione. In particolare tale interesse deve concretarsi in un atto legislativo o avente forza di legge dello Stato o di altra Regione che abbia leso o sia in grado di ledere la sua sfera di competenza.

Sulla base di queste considerazioni la Consulta ha ritenuto non sussistere i presupposti necessari affinché le ricorrenti potessero legittimamente sostenere il ricorso: l'interesse fatto valere nell'azione non sarebbe né concreto né attuale, dal momento che il provvedimento eventualmente emesso dal giudice non produrrebbe alcuna utilità diretta ed immediata nei confronti di coloro che agiscono.

Le Regioni Veneto e Lombardia, infatti, secondo la Corte, si sarebbero limitate a contestare la scelta legislativa dello Stato di destinare ad altre regioni determinate risorse finanziarie, sostenendo che ciò pregiudicherebbe «la quantità e la qualità della prestazioni» rese dalle ricorrenti nel settore sanitario chiamandole alla «sopportazione degli oneri generali di una spesa inefficiente ed eccessiva» alla quale non hanno concorso e che pertanto determinerebbe una «discriminazione irragionevole» che genera disuguaglianza.

In ciò la Corte non ravvisa alcun interesse al ricorso, dal momento che anche laddove la normativa opposta fosse dichiarata illegittima dal punto di vista costituzionale, le ricorrenti non potrebbero da ciò trarre alcun beneficio o vantaggio giuridicamente rilevanti.

Ma c'è dell'altro. Al fine di fugare ogni eventuale dubbio circa la possibilità di trarre dal novellato art. 119 nuovi principi su cui fondare l'eventuale legittimità della pretesa delle ricorrenti, la Corte afferma espressamente che «assume valore la constatazione ... che l'autonomia finanziaria delle regioni delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, in larga misura, ancora in *fieri*. Ed è evidente come, nell'attuale fase di perdurante inattuazione della citata disposizione costituzionale, le Regioni siano legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria».

Così facendo la Corte costituzionale non solo riconosce una continuità con il passato rispetto a quegli aspetti della riforma cui non è possibile attribuire natura *self executing*: essa di fatto rifiuta di costruire la propria decisione sulla base di principi immediatamente desumibili dalla modifica costituzionale. In questo senso preferisce risolvere la questione enunciata utilizzando schemi consolidati piuttosto che far propria la prospettiva sistemica che il legislatore costituzionale ha chiaramente disegnato con la riforma del titolo V, ma che stenta a decollare in termini concreti. In questo caso la Corte ben avrebbe dovuto riconoscere in capo alle regioni ricorrenti un interesse ad agire, dal momento che un'azione di sostegno economico immotivata ed unilaterale da parte dello Stato nei confronti di regioni poco virtuose ben può rappresentare motivo sufficiente a lamentare un trattamento differenziato irragionevole e iniquo. In tal senso la dichiarazione di illegittimità dell'atto normativo statale se anche non avesse determinato un vantaggio concreto ed immediato alle ricorrenti, avrebbe prodotto un beneficio in termini collettivi, dal momento che avrebbe contribuito a salvaguardare il buon funzionamento del sistema fiscale nel suo complesso, il buon funzionamento di un sistema, in sostanza, di cui le stesse ricorrenti sono parte integrante.

In relazione alla riforma del titolo V della Costituzione e alle difficoltà che la sua attuazione ha incontrato si è parlato, fra l'altro, di una «impulsiva positivizzazione di esigenze che prescindono da una seria vocazione all'autogoverno» (cfr. D. Immordino: 2011). Per quanto riguarda l'autonomia fiscale, questo può dirsi vero solo in parte ed in proposito devono essere svolte alcune considerazioni.

Che il sistema fiscale italiano dovesse essere soggetto ad una ristrutturazione, è certo. Che questa ristrutturazione dovesse contare su una maggiore responsabilizzazione dei degli attori periferici e sulla razionalizzazione del ruolo dello Stato è altrettanto vero. Che responsabilizzazione e razionalizzazione

dovessero passare attraverso il decentramento e il consolidamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, però, non significava necessariamente che la riforma dovesse imporre una svolta in senso schiettamente federale né al sistema fiscale in sé, né all'ordinamento nel suo complesso.

La riforma del titolo V e nello specifico dell'art. 119 è divenuta l'occasione per ripensare la funzione fiscale nel paese e la sua allocazione. Da qui il tenore della legge di delega n. 42/2009, la quale non si limita solo ad attuare l'art. 119 della Costituzione, ma si spinge anche a sopperire a mancanze pregresse del sistema, come nel caso della delega alla armonizzazione dei sistemi contabili o alla definizione del ruolo di Roma Capitale.

Da qui quell'inversione di priorità nell'attuazione della riforma del Titolo V di cui si è detto. È vero che con essa si è provveduto ad istituire organi di raccordo e a determinare le politiche in punto livelli minimi essenziali e riparto per materia. L'assenza di organi istituzionali di raccordo centro/periferia, del resto, non ha certo impedito nei fatti la definizione di larghe intese fra le regioni e lo Stato, da ultimo ancora nell'approvazione del D.lgs n. 68/2011, denso di novità quali il superamento della spesa storica in favore di quella standard e l'abbandono dei trasferimenti. D'altra parte, tutto ciò avrebbe meglio dovuto essere definito al di fuori dello specifico contesto tributario e in termini generali, al fine di evitare di schiacciare scelte di portata generale in un contesto caratterizzato dalla contingenza politica ed economica, quale può dirsi quello in cui è maturata la delega al Governo.

Non di meno, stando al materiale normativo di cui siamo in possesso ed al cammino svolto in termini di decentramento fiscale, è auspicabile che giunti a questo punto l'attuazione dell'art. 119 si trasformi davvero in un banco di prova per l'avvio di un più ampio rinnovamento dell'ordinamento regionale che tenga conto del dettato costituzionale, della legislazione e della prassi emersa dopo il 2001. In tal senso mi pare che una considerazione possa essere fatta circa le prospettive di adattamento del tipo di Stato italiano rispetto al dettato della revisione del 2001

Al di là della terminologia impiegata, infatti, è possibile concludere che l'Italia, anche dopo la riforma, mantiene l'impianto di stampo regionale conferitole dal testo costituzionale del 1948. Il progressivo aumento nel tempo del grado di decentramento, perfettamente compatibile con l'intenzione del costituente, ha reso necessario un adattamento dell'organizzazione della Repubblica e molto resta da fare, perché l'adattamento vada a regime, ma anche per rendere efficiente il sistema centrale rispetto all'articolazione territoriale del potere statale.

D'altra parte, escludere una virata in senso schiettamente federale non significa che per l'Italia non si aprano prospettive di implementazione del sistema territoriale, sul piano fiscale, ma non solo: l'autonomia ed il decentramento, infatti, sono riconosciuti come principi fondamentali del nostro ordinamento repubblicano: con la consapevolezza che il diritto, a livello ordinario o costituzionale, segna un cammino che sarà battuto solo se coerente con le esigenze politiche e sociali del paese. Diversamente tradirà le aspettative in esso riposte, essendone stravolta la *ratio* o risultando inattuato.

Riferimenti bibliografici

U. Allegretti, *Art. 119*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985.

G. Anderson, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2010.

L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n.42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, 30 dicembre 2009, 25, in www.federalismi.it.

L. Antonini, *Art. 23*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

F. Bassanini, G. Macciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, il Mulino, 2003.

M. Bertolissi, *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali: promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, Cedam, 1997.

- P. Bilancia (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, Giuffrè, 2011.
- R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001.
- R. Bifulco, Art. 5, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.
- P. boria, Art. 53, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.
- G. Brosio, M. Maggi, S. Piperno, *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 1998.
- G. Brosio (a cura di), *Federalismo fiscale. Proposta per un modello italiano*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- M. Bordignon, *Federalismo, perequazione e competizione fiscale*, Milano, Igier, 1995.
- C. Buzzacchi, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2011.
- G. Caia, T.F. Giupponi, A. Morrone (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e federalismo fiscale*, in *Annali di Diritto costituzionale*, Bologna, University Press, 2009.
- G.G. Carboni, *Il coordinamento dibamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici*, in *Le Regioni*, 2011.
- P. Caretti, *I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni. Il caso emblematico dell'istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 2010.
- G. Demuro, Art. 114, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.
- A. Ferrara, G. Salerno (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010.
- G.F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli, 2010.
- P. Giarda, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del Decreto legislativo 56/2000*, Bologna, il Mulino, 2001.
- P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119. Un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, 2001.
- P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, 1995.
- P. Giarda, *Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale*, in *Quaderni di economia e finanza*, Vol. IV, n. 2, 1995.
- D. Immordino, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2011.
- G. Lombardi, *contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967.
- A. Majocchi, D. Velo (a cura di), *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, Padova, Cedam, 1999.
- A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo*, Milano, Giuffrè, 2010.
- V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009.
- F. Palermo, E. Alber, S. Parolari, *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, Cedam, 2011.
- J. Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac, 2010.
- A. Zanardi (a cura di), *Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006.

**PRINCIPI FONDAMENTALI PER IL COORDINAMENTO DEL SISTEMA
TRIBUTARIO E RICORSO ALLA DELEGA LEGISLATIVA IN MATERIA DI
FEDERALISMO FISCALE**

di

Roberto Pignatone

*(Professore Associato di Diritto Tributario,
Università di Palermo)*

9 marzo 2011

Indice

Capitolo 1 - Premessa

- 1.1 Introduzione
- 1.2 I dubbi sulla costituzionalità della legge di delega n. 42 del 2009
- 1.3 L'uso 'diffuso' della delega legislativa

Capitolo 2 – Le ‘trasformazioni’ dello strumento della delega legislativa

- 2.1 La delega legislativa nella Costituzione e le sue trasformazioni
- 2.2 Delega legislativa e principi fondamentali, nel dibattito scientifico e nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Capitolo 3 -La cornice costituzionale per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in riferimento alla potestà legislativa tributaria

- 3.1 L'evoluzione del concetto di '*sistema tributario*' ed il nuovo Titolo V
- 3.2 L'assetto del riparto della competenza legislativa esclusiva in materia tributaria
- 3.3 Il coordinamento e la determinazione dei principi
- 3.4 Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale

Capitolo 4 - L'adozione dello strumento della delega legislativa per la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario.

- 4.1 I principi e criteri direttivi in materia di principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nella legge n. 42 del 5 maggio 2009
- 4.2 Considerazioni conclusive

1. Premessa

1.1. Con la conclusione - tutto sommato piuttosto rapida¹ se si considera la rilevanza e complessità del provvedimento² - del cammino parlamentare del cosiddetto disegno di legge “Calderoli”³ trasformatosi nella legge 5 maggio 2009, n. 42, dal titolo “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione*”⁴, nonché con l’avvio dell’articolato procedimento in esso previsto di elaborazione ed approvazione dei decreti legislativi, il fuoco del dibattito politico e scientifico si è spostato sulle soluzioni tecniche da adottare nei provvedimenti attuativi della delega in corso di redazione.

D'altronde sono incontestabili il peso politico⁵ e l'interesse scientifico⁶ rivestiti dalle scelte che governeranno l'introduzione nel nostro ordinamento di un sistema di

¹ Il cammino del disegno di legge è durato in tutto poco più di sei mesi. Presentato dal Governo con il numero A.S. 1117 al Senato il 15 ottobre 2008, è stato approvato in via definitiva dallo stesso Senato, dopo il passaggio con modifiche alla Camera, il 29 aprile 2009. Con tono sarcastico, ad introduzione di un intervento aspramente critico, è stato osservato: “*L’attuazione del federalismo fiscale sembra oggi essere divenuta una esigenza indifferibile del sistema*” (De Fiore C., *Note critiche sul federalismo fiscale*, www.costituzionalismo.it, 18.6.2009).

² Trova tutti concordi la valutazione della estrema complessità e difficoltà dell’intervento riformatore, per tale ragione definito “coraggioso” da Gallo F., *I capisaldi del federalismo fiscale, Diritto e pratica tributaria*, 2009, I, p. 219. Cfr. anche Melis G., *La delega sul federalismo fiscale e la cosiddetta “fiscalità di vantaggio”: profili comunitari*, *Rassegna Tributaria*, 2009, 4, p. 1001. Non è un caso che nel disegno di legge delega recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (poi trasformato nella legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. “legge La Loggia”) “*la disciplina delle relazioni finanziarie sia rimasta sullo sfondo, operandosi un rinvio ad un <futuro, diverso e più complesso provvedimento>*” (Piciocchi P., *Autonomia finanziaria: alcune riflessioni sul fondo perequativo*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2002, I, p. 736).

³ Sul cui testo, con le modifiche via via intervenute, si è sviluppato per gran parte il dibattito tra gli studiosi. Di ciò deve essere tenuto conto, poiché in sede di approvazione sono stati apportati correttivi per taluni degli aspetti oggetto di critica.

⁴ Per una prima, ma approfondita, valutazione delle principali questioni emergenti dal testo approvato cfr. Ragucci G., *La legge delega per l’attuazione del federalismo fiscale (L. 5 maggio 2009, n. 42)*, *Rassegna tributaria* 2010, pp. 736 ss.; Stevanato D., *I <tributi propri> delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, *Diritto e pratica tributaria*, 2010, I, p. 395 ss.; Giovanardi A., *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, *Rivista di diritto tributario*, 2010, I, pp. 29 ss.; Rivoecchi G., *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, *Rivista di diritto tributario*, 2010, I, pp. 49 ss.; Della Valle E., *Il c.d. federalismo fiscale nell’ottica del tributarista: nihil sub sole novi*, www.costituzionalismo.it, 18.05.2010; De Fiore C., *Note critiche*, cit.; AA. VV., *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009 (a cura di Ferrara A. e Salerno G.M.)*, *Jovene Napoli*, 2010; AA.VV., *Il federalismo fiscale (a cura di Nicotra V., Pizzetti F., Scozzese S.)*, *Donzelli Editore Roma*, 2009.

⁵ In considerazione di tale peso politico, con ampio anticipo, Gallo F., *Federalismo fiscale, Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XIV, Roma 1996, p. 5, sottolineava “[...] l’esigenza di un <accordo> politico e organico generale, il più possibile trasparente, non rinegoziabile ex post e sganciato, comunque, dalle manovre congiunturali. Un tale accordo dovrebbe tradursi in una legge quadro generale che fissi preventivamente, in modo articolato e con regole precise, l’area dell’autonomia e quella della solidarietà riducendo nel contempo la eccessiva discrezionalità dello Stato nella determinazione dei trasferimenti agli enti decentrati”.

⁶ Molteplici sono le discipline coinvolte (tra cui diritto costituzionale, diritto tributario, contabilità pubblica, scienza delle finanze) per un tema che, fino a vent’anni fa, era considerato dai più uno dei tanti ambiti della speculazione teorica. Cfr. Ferrari G.F., *Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica*, AA. VV. *Federalismo, sistema fiscale, autonomie (a cura di Ferrari G.F.)*, *Donzelli Editore Roma*, 2010, 5 ss.

federalismo fiscale - quella che è stata riconosciuta come *una delle riforme maturate in quest'ultimo decennio la cui attuazione avrà relevantissimi effetti ordinamentali*⁷ - ed accresciuti dalle tante *'non scelte'* o, se si preferisce, dai tanti *'rinvii'*⁸ – di cui si dirà in seguito – che contraddistinguono la legge di delega⁹.

Codesto attuale *'superamento'*, però, è soltanto *apparente* e può risultare addirittura *proficuo* ai fini della conduzione di un'analisi sulle questioni di fondo che interessano la legge di delega approvata.

Soltanto *apparente* in quanto le opzioni centrali adottate dal Parlamento connotano profondamente tutta la successiva fase di attuazione e sono suscettibili di autonoma valutazione ai fini del controllo giurisdizionale affidato alla Corte costituzionale¹⁰, anche se essa potrà essere pienamente svolta soltanto con il compiersi

⁷ Così Gallo F., *I capisaldi*, cit., p. 219, che individua i tre capisaldi del federalismo fiscale: “[...] - una ragionevole ripartizione dei presupposti di imposta tra Stato, regioni ed enti locali, che eviti contrapposizioni e sconfinamenti e coinvolga le stesse regioni nella relativa scelta; - la preservazione dello svolgimento dell'autonomia tributaria degli enti locali dal rischio di una eccessiva, indebita ed invasiva espansione della potestà legislativa tributaria delle regioni medesime [...]; - la definizione a regime di regole fiscali distributive e redistributive che siano rispettose dei principi di uguaglianza e solidarietà, pur senza contraddire il principio di autonomia e il suo corollario di autosufficienza finanziaria nello svolgimento delle funzioni (quest'ultimo fissato dall'art. 119, 4° comma, Cost.)”.

⁸ Di tecnica del rinvio e di “fuga dalla decisione” aveva parlato, a proposito del nuovo Titolo V, D'Atena A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, p. 306. Numerosi sono i contributi scientifici nei quali vengono contestati al legislatore delegante rinvii su temi essenziali. Perciò, sul consenso pressoché unanime, riscosso dal disegno di legge, si è annotato: “[...] dietro questo largo favore vi sono ragioni plurime: non solo la generale e diffusa opinione circa la necessità, non più rinviabile, di attuare la principale leva della riforma federale del 2001 ma, soprattutto, la consapevolezza diffusa che si tratta solo di un piano di lavoro, perché i contenuti essenziali devono essere ancora scritti. Il rinvio delle decisioni che contano ha consentito di superare molti nodi [...]. La stessa decisione di ricorrere al procedimento della delega, anziché, alla strada maestra di una legge organica, è significativa e, nella migliore delle ipotesi prefigura il lavoro di un'intera legislatura.” (Morrone A., *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di “federalismo fiscale”*, *Forum di quaderni costituzionali*, 30 novembre 2008, pp. 1-2). Per Marongiu G., *Difficoltà attuative per il federalismo fiscale*, *Corriere tributario* 2009, p. 1823, il provvedimento “oggi è poco più del frontespizio e dell'indice di un libro le cui pagine sono ancora bianche”.

⁹ Se riferita agli equilibri esistenti all'avvio della riforma in commento, acquista un significato particolare la seguente notazione, contenuta in una trattazione di carattere generale redatta con riferimento a contesti politici certamente differenti di Cervati A.A., *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffrè Milano, 1973, p. 953 nota 43: “Non può tacersi d'altronde che in talune ipotesi il ricorso alla delega, per una maggioranza parlamentare non omogenea e poco sicura delle proprie scelte legislative, può costituire il modo per eludere delle decisioni definitive, operando solo delle scelte di principio e formulando delle direttive, la cui effettiva realizzazione, attuabile solo entro il limite di tempo indicato dal legislatore delegante è in sostanza rimessa totalmente al Governo e all'apparato amministrativo”.

¹⁰ Sull'idoneità della legge di delegazione ad essere censurata per illegittimità costituzionale avanti la Corte, si veda la sentenza n. 224/1990. E' tuttavia opportuno riportare quanto ricordato dallo stesso Presidente della Corte costituzionale all'apertura di un seminario organizzato proprio sull'argomento: “La Corte, nonostante non siano mancate questioni a riguardo, ha solo in due circostanze censurato una legge di delega: nel primo remoto precedente (sentenza n. 47 del 1959) con riferimento alla mancanza di <qualsiasi accenno a principi e criteri>; nel secondo, piuttosto recente (sentenza n. 280 del 2004, relativa alla cosiddetta ‘legge La Loggia’), con riferimento al contrasto fra l'oggetto <minimale> della delega [...] e le disposizioni che [...] viceversa indirizzavano <l'attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione>” (Bile F., *Seminario sulla delega legislativa*, in AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè Milano 2009, p. XVI).

dell'attività di produzione dei decreti legislativi¹¹.

Addirittura *proficuo*, perché l'intervenuta approvazione della legge fa confidare in una maggiore serenità nella valutazione delle argomentazioni proposte, che non dovrebbero più apparire quali strumentali tentativi di frapporre ostacoli all'avviato cammino della sospirata riforma¹².

Certamente, da un punto di vista assolutamente astratto, sarebbe stato preferibile affrontare preliminarmente e con maggiore attenzione alle possibili ricadute future gli eventuali profili di difficile compatibilità con i principi della nostra Costituzione¹³, non trascurando segnali di allarme e suggerimenti, e provvedere a rettificare talune impostazioni ed a correggere le disposizioni più *'a rischio'*. Ciò non è avvenuto e, probabilmente, possono essere addotte giustificazioni che attengono, soprattutto ai *'tempi della politica'* ed alla necessità di negoziare con gli altri interlocutori¹⁴.

Nonostante questa mancanza iniziale nel controllo politico¹⁵, non sembra corretto

¹¹ In sede di dibattito sul disegno di legge, alle obiezioni sulla legittimità della delega è stato opposto, infatti, che essa è *"un atto che andrà letto in connessione con i decreti legislativi che saranno emanati in sua attuazione"* (Bertolissi M., *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, *Federalismo fiscale*, 2008, p. 93), richiamando a tal fine quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 481/2005 e 308/2002 ed ordinanze nn. 228/2005 e 248/2004.

¹² In precedenza, in effetti, alle (poche) voci critiche levatesi sullo specifico tema oggetto del presente contributo, sulle quali ci si intratterà in seguito, si è contrapposta una reazione che considerava le obiezioni fondate sul rispetto dei principi costituzionali pericolose per il cammino della riforma e sottolineava l'esigenza di pervenire comunque alla rapida approvazione del provvedimento. Un esempio si rinviene nelle parole di Mario Bertolissi all'audizione in Senato: *"Premesso che non tutte le deleghe sono uguali, occorre però considerare che [...] laddove vi siano state impugnative, queste sono state sistematicamente rigettate dalla Corte sulla base del seguente sotterraneo e carsico argomento: <meglio qualcosa che niente>! A maggior ragione tale ordine di considerazioni vale in presenza del primo vero tentativo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che – come è noto – per il passato è stato attuato, a detta di tutti e della stessa Corte, in forme non adeguate. Ritengo pertanto che qualunque proposta rappresenti sicuramente un progresso rispetto alla situazione di fronte alla quale ci troviamo."* (Bertolissi M., *Audizione di esperti alle Commissioni Riunite 1°, 5° e 6° del Senato della Repubblica nella indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale del 12 novembre 2008 – resoconto stenografico n. 2*). Ma anche da voci critiche verso la bozza di provvedimento è venuto l'incitamento comunque a procedere: *"E' certo però che non è più tempo di aspettare Godot: bisogna rimboccarsi le maniche tutti, affinché si arrivi ad un risultato ragionevole, per dare finalmente un volto al federalismo italiano. A meno che non si preferisca lasciare tutto a metà del guado"* (Morrone A., *Editoriale. Il punto sul "federalismo fiscale"*, *Federalismo fiscale*, 2008, p. 16).

¹³ Per un'ampia disamina della giurisprudenza costituzionale di interesse per il federalismo fiscale, si veda *Servizi Studi e Bilancio dello Stato Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, Dossier n. 57 – Documentazioni e ricerche n. 20, Roma 2008 e Nota breve (ottobre 2008), Temi di federalismo fiscale. I principi costituzionali, Roma 2008*.

¹⁴ D'altronde, sull'uso intensivo della delega legislativa, è stato giustamente notato: *"I fattori che hanno condotto la legislazione delegata ad assumere un simile ruolo nel sistema delle fonti sono l'opportunità a disposizione del Governo, da un lato, di <incassare il dividendo> politico derivante dall'approvazione parlamentare della legge di delega e, dall'altro, di riservare ad una fase governativa successiva l'adozione della relativa disciplina di dettaglio"* (Zaccaria R. – Albanesi E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 338).

¹⁵ Cui *"non si sostituisce e non si sovrappone"* il sindacato della Corte che deve svolgersi *"su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto"* (sentenza 171/2007, in materia di decreto legge). Sembra utile riportare l'impetoso giudizio di Bertolissi M. (*Il Parlamento abdica e il Governo legifera: appunti sulla disciplina dei documenti di accompagnamento dei beni viaggianti alla luce della sentenza n.*

tralasciare, proprio nella consapevolezza dell'importanza della riforma in corso per il futuro del nostro Paese¹⁶, la considerazione di aspetti problematici riguardanti la piena osservanza dei limiti e delle condizioni dettati dalla Carta fondamentale. Oltre che nell'interesse della tutela della coerenza interna dell'ordinamento giuridico, sarebbe, infatti, da incoscienti non preoccuparsi degli effetti dirompenti che potrebbero sortire da un ipotetico contenzioso costituzionale ove questo si concludesse con la declaratoria di illegittimità costituzionale di talune delle disposizioni chiave della riforma¹⁷.

1.2 Tra le questioni dibattute in dottrina sulla legge di riforma, talune attengono al rapporto della legge n. 42/2009, in quanto legge di delegazione, con la Costituzione, come d'altro canto era prevedibile per una legge di riforma che, nella sua stessa intitolazione, si propone attuativa di norma costituzionale¹⁸.

Sul punto le poche¹⁹ voci dissenzienti avevano formulato osservazioni che

156/1985 della Corte costituzionale, *Rassegna Tributaria*, 1986, I, p. 93) su passate esperienze di deleghe fiscali: "Come dire – in tema di delegazione legislativa ex art. 76 Cost. – che eventuali illegittimità possono ascrivarsi al Parlamento che delega (e questo è il caso che ci riguarda); al Governo che attua la delega; ancora al Parlamento che eventualmente controlla in via preventiva la legislazione delegata; al capo dello Stato che emana il decreto legislativo. E se, in specie, è la legge di delega a rivelare profili di incostituzionalità in rapporto al contenuto minimo stabilito dall'art. 76, allora significa che il Parlamento – lungi dall'essere stato espropriato dal Governo – ha esso stesso direttamente e preventivamente omissso di esercitare una funzione che gli è stata riservata a garanzia di prerogative che non sono soltanto sue: rectius, che non sono – in ultima analisi – affatto sue, ma dei cittadini."

¹⁶ Il riconoscimento dell'importanza della riforma è posto a fondamento anche di gran parte delle opinioni critiche. Ancora nel verbale della medesima audizione in Senato dinanzi alla Commissioni riunite si legge (la sottolineatura è nostra): "Il terzo elemento di criticità [...] va a mio parere ravvisato nel fatto che in questo processo così importante di attuazione del Titolo V, con il quale si intende definire una forma diversa di Stato, passando attraverso l'autonomia finanziaria o – chiamiamola così – il federalismo fiscale, chi in realtà venga emarginato sia il Parlamento e, più in generale, gli organi rappresentativi." (Groppi T., Audizione di esperti alle Commissioni Riunite 1°, 5° e 6° del Senato della Repubblica nella indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale del 12 novembre 2008 – resoconto stenografico n. 2).

¹⁷ A tale ipotesi, seppur con scetticismo sull'esito, allude Morrone A. (*Prime riflessioni*, cit., p. 5): "In ogni caso, pare difficile ipotizzare, alla fine di un percorso lungo e complesso che il primo strumento di attuazione non solo dell'art. 119 della Costituzione, ma dell'intera riforma del titolo V (se si esclude la legge n. 131 del 2003), possa essere dichiarato illegittimo tout-court dalla Corte Costituzionale senza un'attenta valutazione, prima ancora dei suoi contenuti prescrittivi, delle conseguenze politico-costituzionali che potrebbero derivare dall'annullamento di una legge approvata dal Parlamento magari con quello stesso larghissimo consenso delle autonomie, che ha portato al varo del suo progetto preliminare".

¹⁸ Pur sottolineando "il merito di tentare di colmare il vuoto normativo ponendosi come legge generale di coordinamento della finanza pubblica, in espressa attuazione dell'art. 119 Cost.", contesta la scelta di un'attuazione ad esso limitata anziché estesa all'intero Titolo V, Rivosecchi G., *La delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata*, in www.amministrazioneincammino.it, p. 3. Di diverso avviso si mostra Cabras D., (Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento, 10 giugno 2009, in www.federalismo.it, n. 11/2009), secondo il quale "la legge n. 42, infatti, appare in realtà attuativa più che del solo art. 119, del titolo V della Costituzione nel suo complesso che, nelle more del riconoscimento di autonomia di entrata e, sotto numerosi profili, di spesa a Regioni ed enti locali, è risultato per molti aspetti privo di effettività".

¹⁹ Proprio il limitato insorgere di voci critiche ha indotto ad affermare: "La legge delega sul federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009, n. 42) è un vero e proprio capolavoro mediatico, essendo riuscita a veicolare il messaggio secondo cui, in base alle <magnifiche sorti e progressive> del federalismo, si passerà da

meritano indubbiamente attenzione.

Un primo filone di interventi critici attiene alla forma in cui la delega è espressa e ne contesta la coerenza con le condizioni ed i limiti imposti dall'art. 76 della Costituzione²⁰.

Tra le osservazioni più frequenti, quelle sulla genericità di principi e criteri direttivi nonché degli oggetti²¹.

E' stato addirittura affermato che *“niente, nella legge, è chiaramente identificato”* e che la precisazione di molti aspetti è stata rinviata al legislatore delegato, tanto che *“per questa insufficienza di contenuti, si può avanzare il dubbio di una non piena conformità della legge alla Costituzione per <difetto di delega>. Infatti il suo oggetto non è definito ed è rinviato al Governo un numero eccessivo di decisioni”*²². Ed ancora: *“La legge delega sul federalismo fiscale approvata dal Parlamento non costituisce <una svolta storica> ma è solo un contenitore ricco di principi più ampi della portata della delega e più avaro nella precisazione dei criteri direttivi che dovrebbero lasciare prevedere le forme di imposizione per i diversi livelli di governo locale”*²³.

Altri hanno, invece, espresso dubbi sul procedimento previsto per la redazione dei decreti legislativi²⁴.

Molto è stato scritto sul mancato utilizzo della Commissione Bicamerale per le questioni regionali, anche a prescindere dall'integrazione della sua composizione ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

Veniva già segnalato in termini generali, in sede di audizione al Senato, dove si parlava di un Parlamento *“espropriato due volte: la prima nella predisposizione dei decreti legislativi, perché siamo di fronte ad una delega che lascia ampio campo libero al Governo, con la collaborazione della Commissione paritetica ... Il secondo fattore di emarginazione delle Assemblee rappresentative sta nella funzione di gestione, adeguamento e controllo dei nuovi meccanismi che è affidata – a norma dell'art. 4 – ad*

un sistema accentrato di finanza derivata (in cui è lo Stato a decidere quali e quanti tributi riscuotere, salvo trasferirne il gettito agli enti sub-statali), ad un sistema capace invece di garantire una spiccata autonomia tributaria alle Regioni e agli enti locali territoriali, <padroni> di decidere il livello del prelievo in funzione dell'entità della spesa pubblica da erogare, in un trade-off tra tassazione ed intervento pubblico mutevole a seconda delle inclinazioni emergenti nelle diverse comunità locali” (Stevanato D., *I <tributi propri>*, cit., p. 395).

²⁰ Condizioni e limiti sulla cui effettività, soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale, si dirà in seguito. Per un'ampia rassegna cfr. Bellocchi M. – Giovannetti T. – Iannuccilli L. (a cura di), *La delega legislativa, Quaderno predisposto in occasione del Seminario di studio in Roma, Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008*, www.cortecostituzionale.it/informazione/studi_ricerche.asp.

²¹ Si osserva, però, con evidente intento assolutorio: *“La genericità dei principi e dei criteri direttivi [...] è apparsa come una via priva, per ragioni politiche e tecniche, di alternative e percorsa dal legislatore con piena consapevolezza, al fine di potere avviare la realizzazione del federalismo fiscale”* (Cabras D., *Il processo*, cit.).

²² Perez R., *I tributi delle regioni*, in AA.VV., *La legge delega sul federalismo fiscale*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, (8), p. 817.

²³ Si tratta del giudizio fortemente critico di De Mita E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Giuffrè Milano, 2009, p. 85.

²⁴ Sul ruolo dei diversi organi previsti dalla legge 42 del 2009 nel rapporto tra federalismo fiscale e forma di governo cfr. Tucciarelli C., *Federalismo fiscale*, ma non solo: la legge n. 42 del 2009, AA.VV., *Il <federalismo fiscale>*, cit., pp. 3 ss. e Caravita di Toritto B., Art. 3 (*Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*) e Art. 4 (*Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*), AA.VV., *Il <federalismo fiscale>*, cit., pp. 82 e 87 ss.

una Conferenza permanente ad hoc ...”²⁵.

A proposito della previsione della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale si è lamentato che illegittimamente il nuovo organo parlamentare aperto ai rappresentanti delle autonomie, istituito in virtù di una disposizione di legge ordinaria, finisca per esautorare [...] la c.d. ‘bicameralina’, prevista dall’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, realizzando una *“evidente e [...] anche inutile frode alla volontà del legislatore costituzionale del 2001”*²⁶. E già nel corso del dibattito sulla riforma del Titolo V, era stata sostenuta l’inaccettabilità della *“disattivazione [...] di una norma costituzionale”*, poiché *“la riserva di Assemblea non è sotto alcun aspetto condizionata all’attuazione del primo comma dell’art. 11, e cioè all’allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali”*²⁷.

Il ruolo dei pareri nel procedimento di delegazione e nella successiva attuazione è, d’altro canto, sempre stato oggetto di controversi giudizi. *“Da un punto di vista politico, assegnare un compito siffatto agli organi parlamentari risponde certo alle ragioni per le quali talora si fa ricorso alla delega: nella non-volontà, nella incapacità, di porre direttamente – con la legge formale – le norme di base della disciplina, garantendo questo interesse e sacrificando quello, si sposta in capo al Governo il compito di scegliere, limitandosi alla fissazione di principi generalissimi (sui quali è assai più facile dirsi d’accordo), e allo stesso tempo ci si riserva un’ulteriore spazio di intervento e contrattazione in sede di commissione”*²⁸.

E le apposite *“commissioni di monitoraggio”* istituite dal provvedimento, di dichiarata suggestione comparatistica ma considerate estranee ai ruoli istituzionali, sono state accusate di determinare la *“marginalizzazione delle Assemblee elettive”*²⁹.

²⁵ Groppi T., Audizione, cit..

²⁶ D’Andrea A., *Prima del (o comunque insieme al) decentramento fiscale occorrerebbe definire funzioni e compiti amministrativi delle autonomie territoriali*, Diritto e pratica tributaria, 2009, I, pp. 246-247.

²⁷ *“[...] la riserva di Assemblea e il carattere garantistico della disciplina costituzionale postulano che il procedimento si svolga interamente e soltanto in Parlamento [...] non si può accettare una interpretazione del sistema costituzionale che consenta a un atto normativo costituzionale (quale sarebbe la legge di delega) la disattivazione, sia pure ‘eventuale’ e soltanto per un periodo di tempo limitato e con riferimento a un settore definito, di una norma costituzionale (in questo caso l’art. 11 in entrambi i suoi commi)”* (Pizzetti F., Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II, della Costituzione. Risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti, www.associazionedeicostituzionalisti.it).

²⁸ Ambrosi A., *Deleghe legislative e riforme tributarie: questioni vecchie e nuove sull’art. 76 Cost.*, in Rivista di diritto tributario, 2001, (3), p. 429. Del ruolo di *“consulente del vero centro di decisione politica”* assunto dal Parlamento in caso di deleghe ‘ampie’ parla Ruotolo M. (Delega legislativa, in AA.VV., Dizionario di diritto pubblico, diretto da S. Cassese, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1769).

²⁹ Rivosecchi G., *La delega*, cit., pp. 3-4. Il riferimento è, in particolare, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dall’art. 5 della legge, che - aspetto decisamente singolare – non è direttamente istituita dalla legge (che pure ne esplicita minuziosamente compiti e funzionamento) ma è oggetto anch’essa di apposita disposizione di delega. Sulla necessità di un organismo siffatto si era espresso Antonini L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 2004, I, pp. 436-437: *“Il contenzioso costituzionale e i forti attriti tra Stato, Regioni e Enti locali che in modo ricorrente negli ultimi anni si sono sviluppati in Italia in occasione della manovra finanziaria, nel confronto con l’esperienza spagnola e tedesca, dimostrano come anche nel nostro Paese possa ritenersi fondamentale l’introduzione di un organo avente come specifica mission quella di garantire la coerenza complessiva del sistema finanziario pubblico nel suo complesso; soprattutto nell’attuale fase di transizione”*.

Per contro, nel caso specifico, particolare rilievo è stato riconosciuto alla missione affidata alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dall'art. 4 della legge, dove possono proficuamente attivarsi, nell'attività istruttoria, meccanismi di collaborazione politica, territoriale e tecnica.³⁰

Più direttamente legato al tema qui affrontato è, comunque, il profilo della scelta dello strumento della delegazione in rapporto con il ruolo che specificamente il Parlamento era questa volta chiamato a svolgere.

Sul punto c'è stato chi ha parlato di “*dismissione*”³¹ e di “*assedio alla cittadella*”³² del Parlamento, di un ruolo del Parlamento “*assolutamente marginale*”³³, di “*grande escluso*”³⁴.

Lo stesso tema della nostra riflessione può trovarsi così enunciato in termini generali in un giudizio espresso con efficace sintesi: “*Di fronte a una riforma così profonda dell'intero assetto istituzionale e finanziario, sarebbe stato preferibile evitare la strada del decreto delegato per affrontare il percorso di una legge ordinaria approvata a seguito di approfondita discussione di ogni singola disposizione da parte dei due rami del Parlamento. Come avvenuto per lo Statuto del contribuente e la legge n. 241 del 1990 (leggi che esprimono rispettivamente i principi generali dell'ordinamento tributario e dell'ordinamento amministrativo), anche le disposizioni attuative dell'art. 119 della Cost., riguardando i rapporti finanziari e tributari tra Stato, Regioni ed enti locali avrebbero potuto essere contenute in una legge ordinaria*”³⁵.

³⁰ Per una valorizzazione di tale strumento cfr. Caravita di Toritto B., Art. 4, cit., p. 88.

³¹ Bifulco R., *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, in www.nelmerito.it: “Ciò che invece lascia seriamente perplessi è, se è permesso il termine, la <dismissione> sostanziale del Parlamento come luogo di decisione e, soprattutto, di formazione dell'opinione pubblica ... una <perversa> alleanza tra governo e autonomie territoriali che, di fatto, tende a concentrare importanti poteri nella sfera degli esecutivi ovvero a rafforzare, se non blindare, le scelte del governo con l'appoggio delle autonomie territoriali, un momento prima che esse arrivino in Parlamento.”

³² Bifulco R., *Il Parlamento*, cit.: “Il ddl sul federalismo fiscale ci mostra un vero e proprio assedio alla cittadella del Parlamento attraverso un progressivo accentramento di poteri decisionali negli esecutivi.”

³³ “Il ruolo del Parlamento è assolutamente marginale, sia nella fase di elaborazione dei decreti delegati sia a regime. Non è prevista alcuna sede in cui il Parlamento possa esprimere anche solo una valutazione in ordine ai modi e termini del coordinamento tributario/finanziario tra i diversi livelli di governo. Nel complesso, viene fortemente accentuato il ruolo degli esecutivi, sia di quello centrale sia dei livelli di governo sub statali, a scapito delle assemblee. In osservanza alla ratio sottesa alla previsione della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, sarebbe invece auspicabile il riconoscimento di un ruolo maggiore per le assemblee ed, in particolare, per il Parlamento. Questo, non solo nella fase di predisposizione dell'impianto normativo di attuazione del federalismo, ma certamente anche nella successiva fase di sua operatività, prevedendo che le scelte di coordinamento tributario finanziario tra i vari livelli siano compiute nell'ambito della manovra di bilancio” (Carinci A., Osservazioni al disegno di legge n. 1117 nel federalismo fiscale, 19 novembre 2008, www.federalismi.it, pp. 7-8).

³⁴ “Ma, ancora una volta, il grande escluso è il Parlamento [...] è abbastanza ovvio, inoltre che il passaggio parlamentare non può ritenersi surrogato dall'intervento successivo delle autonomie regionali e locali, dato che proprio il valore che l'art. 119 Cost. assegna ai principi di coordinamento finanziario non può che implicare un coinvolgimento effettivo dell'organo di rappresentanza e di garanzia degli interessi nazionali” (Morrone A., Editoriale, cit., pp. 4-5).

³⁵ Uricchio A., *Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma <Calderoli>*, Diritto e pratica tributaria, 2009, I, p. 286.

1.3 Un aspetto, infatti, finora rimasto appena accennato nel dibattito e perciò ancora in ombra – sì da indurre chi scrive ad elaborare questo scritto - è lo specifico profilo della verifica, alla luce del quadro dei principi costituzionali e dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, della legittimità del ricorso all'utilizzo 'diffuso' dello strumento della delegazione legislativa³⁶.

L'aggettivo "diffuso" mostra come non ci si intenda ovviamente riferire all'utilizzo *tout court* dello strumento della delegazione, previsto e consentito dall'art. 76 Cost.³⁷, bensì all'ipotesi – realizzatasi nel caso specifico – che con esso si copra l'intera materia del provvedimento.

Si osservi, preliminarmente, come la scelta di utilizzare lo strumento della delegazione legislativa caratterizzi fin dall'origine le iniziative tese all'introduzione degli elementi essenziali del federalismo fiscale nel nostro ordinamento e rappresenti, pur nella differenziazione delle motivazioni politiche e delle specifiche soluzioni proposte, un segno di singolare continuità.

Ci si riferisce al disegno di legge Giarda³⁸ ed alla proposta di legge approvata dal Consiglio regionale della Lombardia³⁹, i due più significativi precedenti⁴⁰ del

³⁶ Non mancano giudizi severi sull'uso della delegazione legislativa in materia fiscale. Cfr. Fantozzi A., *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, *Rivista di diritto tributario*, 2005, I, p. 4, secondo cui nella materia tributaria l'abuso della legge delega si sostanzia in un triplice aspetto, nel ricorso alla delegazione al Governo della normazione in modo sistematico, nella filosofia dell'ampia delega e nella delegazione permanente. Ancora più pesante De Mita E., *L'evoluzione del principio di legalità, in Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*, IV ed., Giuffrè Milano, 2000, p. 173: "Il potere legislativo delegato è oggi un potere incontrollato del Governo, che è libero di inventare tutte le forme di imposizione al di fuori di ogni criteri, posto che la Corte ha ricondotto alla sua 'piena discrezionalità politica' non solo le integrazioni e modificazioni, ma anche nuove forme di tassazione purché non sconfinino nell'irragionevolezza o nell'arbitrio".

³⁷ Peraltro c'è anche chi tende a negare che il principio di riserva di legge ex art. 23 Cost. comporti necessariamente un'interpretazione restrittiva delle disposizioni in tema di delegazione nella materia tributaria: "Il fatto che la Corte – a fronte del principio costituzionalmente intangibile del necessario consenso all'imposizione tributaria – abbia comunque ritenuto legittima la prassi tendente ad identificare il decreto delegato, in luogo della legge di delega, quale fonte delle scelte di politica tributaria, conferma come la stessa Corte intenda la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., non già come una riserva in favore di un determinato atto-fonte, bensì come una manifestazione della suprema necessità che ogni decisione di politica tributaria sia in toto contenuta in atti provenienti da organi democraticamente legittimati" (Coralì E., *Cittadini, tariffe e tributi*, Giuffrè 2009, p. 46). Sul rapporto tra delegazione legislativa e riserva di legge in materia tributaria cfr. Fedele A., *La riserva di legge*, AA.VV., *Trattato di diritto tributario* (a cura di A. Amatucci), Cedam Padova, 1994, vol. I tomo I, pp. 171 ss.

³⁸ A.C. 3100 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale" presentato alla Camera dei deputati il 29 settembre 2007.

³⁹ Il ddl era stato presentato alla Camera come A.C. 2844 il 27 giugno 2007 ed al Senato come A.S. 1676 il 28 giugno 2007, con il titolo "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Stevanato D., *Il federalismo fiscale come trasferimento del gettito nelle aree di produzione. La questione*, in *Dialoghi di diritto tributario* 2008, 4, p. 26, vede nella proposta della Regione Lombardia "[...] un drastico ridimensionamento della funzione (re)distributiva e solidaristica del prelievo tributario, ed una rivisitazione del principio del beneficio come presupposto giustificativo del prelievo fiscale [...] attribuendo agli enti pubblici territoriali una forte compartecipazione al gettito erariale, le imposte pagate darebbero diritto ad un maggiore godimento di servizi su base locale. Dietro a questo disegno c'è dunque un'idea, per quanto sui generis, di commutatività: uno scambio tra tributi pagati e spesa pubblica spendibile nel territorio".

provvedimento approvato dal Parlamento.

Seppur in misura differente, nei tre provvedimenti troviamo un massiccio ricorso alla delega, nel cui conferimento essi si esauriscono, ma di tale scelta, dal forte contenuto sia tecnico sia politico, non viene offerta alcuna giustificazione, foss'anche vaga o generica.

Sembra che essa sia avvertita come una soluzione necessitata, tanto da non richiedere neanche una spiegazione, salvo quella, ricorrente ma poco utile, nella quale si ripete che il contenuto estremamente tecnico⁴¹ delle regole da dettare non si presterebbe ad un 'celere' esame d'aula del dettaglio normativo⁴² e si citano gli esempi delle principali riforme fiscali realizzate mediante 'grandi' deleghe.⁴³

Nella stessa relazione di accompagnamento al disegno di legge poi trasformato nella legge n. 42 del 2009, che pure contiene una diffusa e dotta dissertazione sulle tematiche federalistiche ed un'ampia disamina delle disposizioni proposte, nulla viene precisato in proposito.

Unica indicazione, seppur indiretta ma da non sottovalutare anche per l'autorevolezza della fonte, proviene da un passaggio dell'intervento svolto dal Ministro

⁴⁰ Per un esame comparato dei due disegni di legge cfr. Ragucci G., *La legge delega per l'attuazione dell'art 119 Cost. Due proposte a confronto*, in *Rivista di diritto tributario* 2008, I, pp. 687 ss.

⁴¹ Era stato affermato: "Non v'è dubbio, allora, che lo strumento che meglio si adatta alla produzione normativa fiscale primaria è quello della delegazione legislativa ..." (Bertolissi M., *Legge tributaria, Digesto 4^a ediz., Disc. Comm. Vol. VIII, Utet Torino, 1993, p. 532*). Tuttavia, poco dopo, lo stesso Autore aggiunge: "La dottrina costituzionalistica più attenta [Paladin] ha registrato <che la materia dei tributi sarebbe stata in sostanza enucleata dalla competenza legislativa delle Camere per essere inclusa in una permanente competenza normativa del Governo>; [...] l'art. 76 Cost. evidenzia, nel campo dell'imposizione fiscale, norme senz'altro inefficaci e ineffettive là dove si sia propensi a credere che la perdita di valore di alcune essenziali prerogative inerenti il rapporto contribuente-fisco sia un dato irreversibile. Tuttavia, perché non si creda che il ricorso al decreto legislativo, in assenza di una delegazione conforme a Costituzione, rappresenti una scelta priva di reali conseguenze, vale la pena di notare che essendo gli atti normativi immotivati, tale carenza deve essere quanto meno surrogata dalla pubblicità dei lavori dell'organo che dispone ed accompagnata da adeguati riscontri dell'opinione pubblica: la quale oggi molto spesso non sa attraverso quali percorsi e per l'influenza di quali <interessi> sia stato elaborato un determinato dettato, sia pure ad opera del Governo nel rispetto della legge 23-8-1988 n. 400." (Bertolissi M., *Legge tributaria, cit., p. 533*).

⁴² Sullo specifico profilo, interessanti appaiono le seguenti osservazioni critiche: "In Italia, in sostanza, la scelta di ricorrere ad una delega legislativa non mi sembra derivare, nella maggior parte dei casi, dalla complessità tecnica della materia, bensì da evidenti vantaggi politico-istituzionali essenzialmente legati al procedimento di formazione dei decreti legislativi: si tratta, infatti, di un procedimento che si sviluppa, in conformità alle indicazioni contenutistiche e procedurali previamente dettate dalla legge di delega, per intero sotto la regia del Governo, ma che offre, nel quadro di principi e tempi definiti a priori, la possibilità di coinvolgere, in varie forme, i soggetti più diversi (oltre alle commissioni parlamentari, le autonomie territoriali, le autorità indipendenti, le forze sociali, e, in qualche caso, persino alcune istituzioni dell'Unione europea, come la Commissione e la Banca centrale europea)" (Lupo N., *Intervento*, in AA.VV., *La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008*, Giuffrè 2009, p. 285). Trovano così giustificazione, in questa logica di *work in progress*, le cosiddette 'deleghe integrative' presenti anche nella legge 42/2009.

⁴³ Per una rassegna dei principali provvedimenti cfr. Fantozzi A., *Diritto tributario, UTET Torino, 2003, p. 105 nota 81*, cui deve aggiungersi la successiva 'riforma Tremonti'. Sul rapporto 'perverso', tra materia tributaria e delegazione legislativa, cfr. Serena A. N., *La delega legislativa in materia tributaria: il caso della riforma tributaria*, in AA.VV., *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa* (a cura di G. Visintini), Cedam Padova, 1995, pp. 481 ss. e Ambrosi A., *Deleghe, cit., pp. 414-439*.

Tremonti all'Assemblea del Senato: *“Tutto il testo è articolato e sviluppato nella logica di procedure condivise tra il Governo, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni, di procedure condivise tra questi soggetti e anche nelle sedi di fatto costituzionali in essere dentro il nostro ordinamento, a partire dalla Conferenza Stato-Regioni [...] Credo che in questo testo il federalismo fiscale sia formalmente una legge di attuazione costituzionale, ma sostanzialmente una legge costituzionale che copre una lacuna in essere da troppo tempo [...]. Anche se non formalmente, sostanzialmente è una legge costituzionale.”*⁴⁴

Da queste parole sembra potersi comprendere che la scelta in questione è stata determinata essenzialmente dai tempi di approvazione e dalla necessità di sviluppare una complessa attività di ‘concertazione’ istituzionale⁴⁵, considerati incompatibili con i meccanismi dell’iter ordinario di approvazione delle leggi.

Argomentazioni di carattere generale certamente da non prendere sotto gamba, anche alla luce dell’esito favorevole costituito dall’approvazione della legge di delegazione in sei mesi dalla presentazione del disegno di legge⁴⁶, ma dalle quali si

⁴⁴ Tremonti G., *Intervento all'Assemblea del Senato. Resoconto stenografico 128^ seduta (21 gennaio 2009)*, p. 12. Può essere interessante affiancare alle parole del Ministro talune acute osservazioni, in proposito, della dottrina (Perrone Capano R., *Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale*, in www.innovazioneDiritto.unina.it, 2009, p. 1): *“Il tecnicismo intrinseco a disposizioni prevalentemente di tipo finanziario o tributario, non giustifica, in un ordinamento che non conosce una fonte intermedia tra legge ordinaria e costituzionale, la scelta dello strumento della delega legislativa al Governo per l'adozione della legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Quest'ultima infatti si caratterizza sotto il profilo funzionale come una legge sulla normazione, e l'esperienza delle leggi generali, (ad es. lo statuto del contribuente) in un sistema a Costituzione rigida come il nostro, va nel senso di non introdurre alcun vincolo di tipo giuridico ai contenuti della legislazione derivata, se non di tipo politico. Quindi, o il legislatore integra, sulla base dell'esperienza francese e spagnola, il sistema delle fonti introducendo la legge organica, quale fonte intermedia, vincolante per il legislatore ordinario, oppure tutte le disposizioni che attengono, sia alla disciplina e all'esercizio dell'autonomia tributaria sia a quella di spesa, e che regolano reciprocamente i rapporti tra Stato e Sistema delle Autonomie, in base al titolo V della Costituzione, richiederebbero di essere adottate, almeno per quelle che hanno ricadute sulla normazione, con legge costituzionale [...] il legislatore, non volendo percorrere la strada dell'integrazione del sistema delle fonti che avrebbe richiesto una legge costituzionale, e non potendo quindi dotarsi di una legge sulla normazione vincolante non solo per le Regioni, ma per lo Stato stesso, che avrebbe consentito un reale coordinamento tra sistema tributario e leggi tributarie delle Regioni, ha previsto un'autonomia tributaria condizionata, essenzialmente di secondo livello.”*

⁴⁵ E' stato pure espresso, da taluno, apprezzamento sui meccanismi di concertazione interni alla legge di delega 42/2009 in base alle seguenti argomentazioni: *“Di norma le Camere sono chiamate a pronunciarsi sugli esiti del confronto e delle mediazioni che avvengano in Conferenza unificata e, intervenendo quando un'intesa è stata già raggiunta, dispongono di limitati margini di manovra. In questo caso, invece, l'intervento delle Camere è fortemente anticipato rispetto alla tempistica abituale e riguarda per intero anche la fase prodromica, di natura eminentemente tecnica, alla redazione dei decreti delegati. In tale fase è garantito il collegamento diretto delle Camere, attraverso la partecipazione ad organismi a composizione mista, sia con il Governo che con le autonomie territoriali, creando le condizioni per una collaborazione di carattere effettivamente trilaterale [...] l'organico coinvolgimento delle Camere ma anche delle autonomie, nell'elaborazione dei decreti delegati trova un fondamento nel carattere sostanzialmente costituzionale della materia”* (Cabras D., *Il processo*, cit., p. 6).

⁴⁶ All'osservazione di chi sottolineava la scelta di utilizzare il collegato alla manovra finanziaria per avere tempi certi ex art. 13-bis Reg. Camera (Zaccaria R. – Albanesi E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè 2009, p. 336) è stata opposta proprio la rilevanza del risultato raggiunto (Vigato

ricava l'assenza, a fronte delle - seppure, come già osservato, isolate - considerazioni critiche sul punto, di specifiche risposte sul piano tecnico-giuridico.

In breve, l'accennato profilo critico muove dalla constatazione che nella delega legislativa – accogliendo la già citata impostazione del disegno di legge - viene ‘calata’ l'intera materia da disciplinare ai fini della riforma, senza che si ritenga necessario procedere ad una distinzione in ragione dei differenziati oggetti che l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione coinvolge.

La legge n. 42/2009, pertanto, accoglie disposizioni relative sia a materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato sia a materie sottoposte a competenza concorrente di questo con le Regioni, per tutte indifferentemente ricorrendo allo strumento della delega al Governo⁴⁷.

In questo contesto appare di particolare interesse, pur nella consapevolezza della rilevanza di differenti prospettive (si pensi, ad esempio, all'uso della delega legislativa per disciplinare materie di esclusiva competenza statale, qual è la perequazione), il tema del ricorso alla delega legislativa al Governo per dettare i “*principi fondamentali*” nella materia di competenza concorrente con le Regioni del “*coordinamento del sistema tributario*”.

Al riguardo non era mancato l'opportuno e tempestivo allarme di chi, nel richiamarsi all'art. 117 Cost. ed all'art. 11 l. cost. n. 3/2001, avvertiva: “*Sulla scorta di queste due norme sembra di dover ritenere che queste leggi non possono che essere adottate dal Parlamento (e quindi che la determinazione dei principi fondamentali non può essere oggetto di delega al Governo) e che ad esse si deve applicare la riserva di Assemblée*”⁴⁸.

Evidentemente, però, l'allarme non è stato ascoltato.

E., *Il federalismo fiscale ed il lavoro preparatorio. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, in www.federalismi.it, 1 luglio 2009, p. 10).

⁴⁷ E' quanto immaginava Sorrentino F., *Le fonti del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Padova Cedam, 2004, vol. XXXV, p. 228: “[...] lo Stato, nel disciplinare le materie di sua competenza esclusiva, detterà insieme – magari anche senza una formale distinzione – le norme fondamentali relative alle materie di legislazione concorrente [...] Naturalmente il problema si porrà in futuro soprattutto per le materie diverse da quelle menzionate in costituzione ed appartenenti interamente alla potestà legislativa delle regioni, per le quali, mancando il limite dei principi fondamentali, lo Stato sembrerebbe non possedere alcuno strumento per imporre le proprie determinazioni.”.

⁴⁸ La questione è stata autorevolmente posta, nel già citato intervento al Senato, da Pizzetti, F., *Audizione*, cit.). Sia consentito, altresì, rinviare all'allarme lanciato con il nostro intervento in Senato (Pignatone R., *Audizione di esperti alle Commissioni Riunite 1°, 5° e 6° del Senato della Repubblica nella indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale del 17 novembre 2008 – resoconto stenografico n. 4*), nel quale, tra l'altro, si notava: “*Sui principi fondamentali deve pronunciarsi il Parlamento e non soltanto in termini di principi e criteri direttivi. Questo, secondo me, è un problema di carattere giuridico (perché – come ho detto – l'orientamento della Corte costituzionale desta perplessità su tale questione), ma anche di ordine politico; un problema che attiene proprio alla equidistribuzione tra livelli di governo. Insomma, è compito di questo Parlamento dettare i principi fondamentali di coordinamento. Non può essere un'attività delegata al Governo perché il principio fondamentale di coordinamento è quello che poi va a dettare i limiti all'esercizio del potere legislativo da parte delle assemblee legislative regionali. E' difficile da accettare l'idea che sia il Governo a produrre queste regole*”.

2. Le 'trasformazioni' dello strumento della delega legislativa

2.1 Il numero e la qualità dei contributi della dottrina giuridica sul tema della delega legislativa è tale da scoraggiare qualunque tentativo di sintetica ricostruzione⁴⁹.

In questa sede appare preferibile limitarsi a ricordare la previsione estremamente rigorosa⁵⁰ delle condizioni e dei limiti della delega, sia in termini di tempi sia quanto ai contenuti, espressa nella concisa formulazione⁵¹ dell'art. 76 della Costituzione⁵².

Ma già nella motivazione articolata dalla Corte nella storica⁵³ sentenza n. 3 del 16

⁴⁹ Tra le tantissime fonti *Tosato E., Le leggi di delegazione, Padova 1931; Mortati C., In tema di delegazione legislativa, Foro amministrativo, 1940, pp. 77 ss.; Paladin L., La formazione delle leggi, sub art. 76, Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Tomo II, Zanichelli - Foro Italiano, Bologna - Roma, 1979; Cervati A.A., Legge di delegazione, cit., pp. 939 ss.; Celotto A. - Frontoni E., Legge di delega e decreto legislativo, in Enciclopedia del diritto, Agg., Giuffrè 2002, VI, pp. 697 ss.; Cerri A., Delega legislativa, Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. X, Roma 1988; Ruotolo M. - Spuntarelli S., Art. 76, in AA.VV., Commentario alla Costituzione, vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Utet Giuridica, Torino, 2006, pp. 1499-1500; Ruotolo M., Delega, cit., pp. 1760-1769; Malo M., Art. 76, in AA.VV., Commentario breve alla Costituzione, a cura di Bartole S. e Bin R., Cedam Padova 2008, pp. 697 ss.*

⁵⁰ "L'istituto della delega legislativa, come per tempo la dottrina ha avvertito, in astratto collide sia con i principi democratici di sovranità popolare, sia con quelli garantistici della divisione dei poteri, oltretutto con il principio, connesso con i primi nei sistemi liberal-democratici, di inderogabilità delle competenze [...] Il nostro costituente, dunque consapevole di tutto ciò, ha inteso affrontare il problema sul terreno della massima chiarezza, aprendo al Governo ed alle competenze tecniche di cui questo può farsi interprete, ampii spazi anche al livello di normazione primaria, ma riservando al Parlamento non solo la signoria della funzione ma anche le scelte fondamentali ed ogni altro connesso utile strumento. [...] in questo settore si registra un episodio non insignificante della partita fra controllo democratico ed utilizzazione delle competenze tecniche in atto nella presente società. (Cerri A., Delega legislativa, cit., pp. 1-2). Anche sul piano formale viene opportunamente sottolineato che la "diffidenza" del Costituente verso gli 'atti aventi forza di legge' è rivelata dall'abbondanza di negazioni nel testo (Ruotolo M., Delega legislativa, cit., p. 1762).

⁵¹ "Invero proprio tale laconicità [della Costituzione sugli atti aventi forza di legge] è, storicamente, la causa di un massiccio ricorso all'interpretazione - dottrinale e giurisprudenziale - per delineare caratteri, funzione nonché per definire il rapporto dei predetti atti normativi con tutti gli altri, nell'ambito del complessivo sistema delle fonti del diritto italiano" (Di Maria R., La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce delle eclissi dello stato legislativo parlamentare nel 'ruolo' degli atti aventi forza di legge, Rassegna Amministrativa Siciliana, 2010, p. 465).

⁵² E' pur vero che "la funzione dell'art. 76 Cost. non è certo quella di stabilire una riserva di legge, ma solo di consentire la delegazione, di stabilirne modalità e limiti" (Carlassare L., Legge (riserva di), in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, p. 5). "La riserva di legge relativa, creazione dottrinale e giurisprudenziale, è stata lo strumento indispensabile per consentire che, all'interno di precise direttrici fissate dal Parlamento, potesse esercitarsi, con l'emanazione di atti normativi e non normativi, la necessaria discrezionalità degli altri organi investiti di potere. Discrezionalità che, certo, in uno Stato di diritto, non può essere assoluta e trasformarsi in arbitrio, ma deve essere previamente disciplinata dalla norma legislativa per garantire ai singoli un eguale trattamento e per assicurare l'effettività del controllo giurisdizionale sugli atti emanati. Ma ciò è quanto, precisamente, richiede il generale principio di legalità cui, in uno Stato democratico di diritto, non si può non riconoscere valore generale." (Idem, op. cit., p. 11).

⁵³ La pronuncia è definita "lapidaria" da Hemmig Anzon A., I problemi attuali del sindacato della Corte Costituzionale sulla delega legislativa, in AA.VV., La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè 2009, p. 13. Un vero "landmark giurisprudenziale" secondo Bellocchi M. - Giovannetti T. - Iannuccilli L. (a cura di), La delega, cit., p. 14.

gennaio 1957⁵⁴ è contenuta l'indicazione dei principali nodi problematici di applicazione dell'istituto⁵⁵, sui quali si sarebbe sviluppata la successiva vicenda

⁵⁴ Se ne riproduce di seguito, in alcuni fondamentali passaggi, la motivazione: “[...] La legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due momenti: nella prima fase il Parlamento con una norma di delegazione prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata (art. 76); successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i <decreti che hanno forza di legge ordinaria> (art. 77, comma 1). Queste fasi si inseriscono nello stesso iter, e ricollegando la norma delegata alla disposizione dell'art. 76, attraverso la legge di delegazione, pongono il processo formativo della legge delegata, come una eccezione al principio dell'art. 70. La norma dell'art. 76 non rimane estranea alla disciplina del rapporto tra organo delegante e organo delegato, ma è un elemento del rapporto di delegazione in quanto, sia il precetto costituzionale dell'art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata.

La inscindibilità dei cennati momenti formativi dell'atto avente forza di legge si evince anche dalla disposizione dell'art. 77, comma 1, secondo cui si nega al Governo il potere normativo, se non sia intervenuta la delegazione delle Camere: l'art. 76, fissando i limiti del potere normativo delegato, contiene una preclusione di attività legislativa, e la legge delegata, ove incorra in un eccesso di delega, costituisce il mezzo con cui il precetto dell'art. 76 rimane violato. La incostituzionalità dell'eccesso di delega, traducendosi in una usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, è una conferma del principio, che soltanto il Parlamento può fare le leggi. [...]

Affermata la sindacabilità costituzionale della legge delegata, occorre precisare i rapporti tra legge delegante e legge delegata.

La legge delegante va considerata con riferimento all' art. 76 della Costituzione, per accertare se sia stato rispettato il precetto che ne legittima il processo formativo. L'art. 76 indica i limiti entro cui può essere conferito al Governo l'esercizio della funzione legislativa.

Per quanto la legge delegante sia a carattere normativo generale, ma sempre vincolante per l'organo delegato, essa si pone in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono da un lato a circoscrivere il campo della delegazione sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono; devono dall'altro consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata deve trovare una nuova regolamentazione.

Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale, s'intende dopo l'emanazione della legge delegata.

Del pari si verifica un'ipotesi d'incostituzionalità, quando la legge delegata viola direttamente una qualsiasi norma della Costituzione. [...]

La legittimità costituzionale della legge delegata va poi esaminata in relazione alla norma dell'art. 77, comma 1, della Costituzione, secondo la quale <il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria>.

La delegazione è accompagnata, come si è detto, da limiti che si riflettono sulla legge delegata, la cui legittimità costituzionale è subordinata alla conformità della norma delegata alla norma delegante.

E le controversie di legittimità costituzionale hanno appunto per oggetto l'accertamento della conformità o divergenza della legge o dell'atto avente forza di legge da un precetto costituzionale.

Il giudizio sulla conformità o divergenza porta a considerare l'eccesso di delega, come figura comprensiva della mancanza, anche parziale, di delegazione, nonché l'uso del potere normativo da parte del Governo oltre il termine fissato, ovvero in contrasto con i predeterminati criteri direttivi o per uno scopo estraneo a quello per cui la funzione legislativa fu delegata.

Lo stesso giudizio ricorre anche quando, fuori dei casi su indicati, trattasi di coordinare la legge delegata a quella delegante, ricercandone i caratteri sistematici che le collegano e che valgono a ricondurre, nei giusti limiti della norma delegante, il contenuto della legge delegata. [...]

La valutazione, poi, circa la conformità o divergenza deve necessariamente risultare da un processo di confronto tra le due norme; il quale peraltro va contenuto alla indagine sulla sussistenza dei requisiti, che condizionano la legittimità costituzionale della norma delegata; una più approfondita interpretazione, investendo il merito, ossia l'opportunità della norma, esorbiterebbe dalle finalità istituzionali di questa Corte”.

⁵⁵ Li enumera Di Maria R., *La vis expansiva*, cit., p. 465: “[...] il rapporto tra legge delega e decreto

interpretativa.

La previsione delle disposizioni costituzionali è stata fatta oggetto di una profonda ‘rilettura’, ad opera della prassi parlamentare e governativa nonché della giurisprudenza della Corte Costituzionale⁵⁶, in base alla quale i confini rappresentati da condizioni e limiti sono stati decisamente ‘allargati’⁵⁷, tanto da far parlare di “[...] un sensibile divario tra le teorie dottrinali e la prassi”⁵⁸ e di “elasticità” del modello italiano di delega legislativa⁵⁹.

La delega legislativa ha assunto così “un marcato carattere politipico, scindendosi progressivamente in figure funzionalmente e/o strutturalmente diverse”⁶⁰.

Le sue “trasformazioni”⁶¹ vedono l’affermarsi di ‘nuovi modelli’, quali le “deleghe comunitarie”, destinate a rendere più rapida l’armonizzazione del nostro ordinamento con quello comunitario, le “deleghe ad attuazione rinnovabile”, con l’adozione successiva di decreti correttivi o integrativi⁶², le “deleghe di trasferimento”, con le quali si affida il compito del trasferimento di funzioni alle autonomie locali⁶³ e

delegato ed il relativo procedimento di delegazione; i caratteri del sindacato di costituzionalità sui decreti delegati; in generale, il rapporto tra legge ed atto avente forza di legge, nonché quello tra delega parlamentare e potestà normativa del Governo (in particolare, la legittimazione ed i limiti della stessa)”.

⁵⁶ Il punto sullo stato di tale processo evolutivo è stato fatto nel seminario svoltosi presso la Consulta. Cfr. AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta il 24 ottobre 2008, Giuffrè Milano, 2009 e, con dovizia di utili elementi di informazione sul tema, Bellocci M. – Giovannetti T. – Iannuccilli L. (a cura di), *La delega legislativa*, cit.

⁵⁷ “[...] la disciplina costituzionale relativa alla delegazione legislativa, per come si è venuta concretamente attuando in forza dell’operato del binomio parlamento-governo e delle decisioni del Giudice delle leggi diverge non poco rispetto al testo scritto dell’art 76, quale lo si sarebbe dovuto verosimilmente intendere - interpretare ed applicare – anche alla luce del dibattito svolto in assemblea costituente.” (Bertolissi M., *La delega*, cit., p. 90).

⁵⁸ Paladin L., *La formazione*, cit., p. 16. Annotava l’insigne studioso, considerando la ‘forza’ del processo di trasformazione dell’istituto: “Esistono quindi esigenze profonde, insopprimibili per mezzo di astratte considerazioni giuridiche (per quanto valide logicamente), che spingono ad affidare all’esecutivo una parte notevole della formazione, anche in settori già disciplinati dalle leggi (o riservati alle leggi per Costituzione), dimostrandosi ovunque più forti dei divieti Costituzionali” (Paladin L., *La formazione*, cit., p. 4).

⁵⁹ Staiano S., *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli Liguori, 1990, p. 16. Si è osservato però che “il grado di elasticità sostenibile va sempre commisurato alla tutela degli equilibri istituzionali prefigurati dalla nostra Costituzione” (Ruotolo M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè 2009, p. 83).

⁶⁰ Bellocci M. – Giovannetti T. – Iannuccilli L. (a cura di), *op. cit.*, p. 85 ss.

⁶¹ Il termine è utilizzato da De Fiores C. (*Trasformazioni della delega legislativa e crisi della categorie normative*, Cedam Padova 2001), che, oltre a ricostruire il quadro generale dei principi in materia passa efficacemente in rassegna l’evoluzione dello strumento attraverso le diverse forme assunte.

⁶² “[...] il decreto delegato finisce in questi casi per essere una sorta di legge di prova deliberata dal governo, la cui forza cogente risulta affievolita, degradata quasi al livello di un progetto normativo non ancora in vigore” (Cartabia M., *I decreti legislativi <integrativi e correttivi>: il paradosso dell’effettività?*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, p. 63, citato da Ruotolo M., *Delega*, cit., p. 1767). Sul tema, ma con riferimento anche ai principi fondamentali, si veda il parere n. 11996 adottato all’adunanza del 4 aprile 2005 dalla Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato.

⁶³ Il ruolo del Parlamento è stato in questi anni progressivamente compresso dall’incalzante “effetto sinergico tra fase espansiva del Governo e delle fonti governative e fase espansiva delle autonomie”

della delegificazione, le “*deleghe emergenziali*”, per far fronte alla straordinarietà delle emergenze economiche⁶⁴.

Il processo ha certamente subito un’accelerazione negli anni più recenti per la trasformazione degli assetti politici ed istituzionali⁶⁵, ma particolarmente a seguito della ‘*stretta*’ operata sull’uso dei decreti legge sin dalla sentenza n. 270 del 1996⁶⁶. In conseguenza della drastica riduzione dell’uso del decreto legge, “*il governo ha soddisfatto l’esigenza di implementare sul piano normativo il suo indirizzo ricorrendo ad altri strumenti come i decreti legislativi ed i regolamenti, trovando nella giurisprudenza costituzionale una base di legittimazione dell’espansione di queste due specie del potere normativo del governo*”⁶⁷.

Non sembra casuale che anche la nota sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2007, in materia di presupposti straordinari di necessità ed urgenza del decreto legge, *tratti congiuntamente del decreto-legge e del decreto legislativo delegato, entrambi come <deroghe> all’ordinaria competenza legislativa del Parlamento e dell’ordinaria (<di regola>) incompetenza del Governo ad emanare disposizioni aventi efficacia di legge, senza distinguere, sotto questo aspetto (il carattere derogatorio) l’una fonte governativa dall’altra*”⁶⁸.

Ma sul valore delle possibili interferenze reciproche tra i processi evolutivi degli atti attraverso i quali il Governo esercita una potestà legislativa si tornerà nell’ultima parte del lavoro.

2.2 Tra i tanti aspetti critici nell’uso dello strumento della delega legislativa la

(Ciarlo P., *Il Parlamento e le fonti normative*, in AA. VV., *La riforma costituzionale*, a cura dell’A.I.C., Cedam Padova, 1999, p. 168).

⁶⁴ E’ stato notato che la delega non è più solo uno strumento per compiere operazioni ad alta complessità tecnica, ma è utilizzata anche per affrontare temi ad alta complessità politica, per la realizzazione delle riforme” (Ruotolo M., *Delega*, cit., p. 1769. Nello stesso senso cfr. Celotto A. – Frontoni E., *Legge di delega*, cit., p. 698).

⁶⁵ I primi anni ’90 hanno segnato “*l’apertura di una fase nuova all’insegna del rafforzamento del governo e del ridimensionamento del ruolo del Parlamento nella forma di governo [...] è divenuta prevalente l’opinione secondo cui la modernizzazione del paese passa anche attraverso il rafforzamento del ruolo del governo [...] le ultime legislature hanno fatto registrare una considerevole espansione dei poteri normativi del governo, che si è potuta appoggiare, per quanto concerne il profilo giuridico, anche alla giurisprudenza costituzionale.[...] Alla luce di questi dati si afferma l’immagine del <governo legislatore>, che opera attraverso leggi di approvazione di atti del governo [...] e mediante decreti legislativi che sono di numero sostanzialmente pari alle leggi <non vincolate>.[...] Attraverso l’uso di deleghe legislative assai ampie, con principi e criteri direttivi particolarmente generici, [...] sovente accoppiato alla posizione della questione di fiducia su maxi emendamenti, si realizza lo spostamento di considerevoli quote di potere legislativo dal parlamento al governo. L’espressione del potere legislativo delegato del governo non solo non trova ostacoli nella giurisprudenza costituzionale, ma addirittura può rinvenire in esse significative giustificazioni. ... Ma in questo modo è difficile sfuggire alla conseguenza che sia integralmente demandato al governo il compito di ridisegnare il complessivo sistema di ripartizione dei compiti tra centro e periferia.*” (Pitruzzella G., *Corte Costituzionale e Governo*, *Foro italiano*, 2000, V, col. 28-32).

⁶⁶ Sull’intervento limitativo dell’uso del decreto legge da parte della Corte Costituzionale cfr. Bin R. – Pitruzzella G., *Le fonti del diritto*, Giappichelli Torino, 2009, pp. 137 ss.

⁶⁷ Pitruzzella G., *Corte Costituzionale*, cit., col. 30.

⁶⁸ In questo modo si esprime sulla “*mai troppo lodata sentenza n. 171 del 2007*” Zagrebelsky G., *Conclusioni*, in AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè 2009, p. 323.

dottrina - all'interno della questione relativa agli "oggetti" delegabili⁶⁹ e che l'art. 76 Cost. pretende "definiti" sì da delimitare gli spazi dell'intervento governativo per effetto della puntuale determinazione degli scopi⁷⁰ - ha da tempo individuato il problema dell'ammissibilità di una delega per i "principi fondamentali"⁷¹, già nel previgente testo dell'art. 117 Cost. stabiliti quale limite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

Invero, per le materie di legislazione concorrente, il vecchio testo dell'art. 117 Cost., al primo comma, parlava di norme regionali "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" mentre l'ultimo periodo del terzo comma del nuovo testo esclude dalla potestà legislativa regionale "la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". Tuttavia la Corte ha mostrato di rinvenire una sorta di 'continuità' nelle due norme (cfr. sentenze nn. 200/2005 e 343/2005)⁷².

La questione è stata rappresentata secondo differenti prospettive che, tuttavia, conducono inevitabilmente all'interrogativo se l'attività di "determinazione dei principi fondamentali"⁷³, che dovranno vincolare l'esercizio della potestà legislativa concorrente delle Regioni, possa, in quanto tale e pur con i limiti (elastici) connessi alla fissazione di principi e criteri direttivi e di un tempo massimo, essere delegata dal Parlamento al Governo.

Sulla risposta gli interpreti pervengono a conclusioni divergenti.

Alcuni propendono per la soluzione negativa, sottolineando, sul piano giuridico, l'importanza della funzione che mira a stabilire nelle specifiche materie le "invarianti" dell'ordinamento non disponibili dalle Regioni, e, sul piano politico, la delicatezza di

⁶⁹ "E' altrettanto pacifico che non tutti gli oggetti siano delegabili, anche se circa l'individuazione dei relativi limiti, fermo un consenso generale circa quello relativo alle leggi che presuppongono una necessaria alterità istituzionale tra Parlamento e Governo, vi sono posizioni non univoche in dottrina" (Tarli Barbieri G., *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè 2009, p. 97)

⁷⁰ Ruotolo M., *Delega*, cit., p. 1765). Per la giurisprudenza costituzionale sul tema cfr. Bellocci M. – Giovannetti T. – Iannuccilli L. (a cura di), cit., pp. 39 ss.

⁷¹ "Nel raffronto tra i <principi> della delega ed i <principi fondamentali> dell'art. 117 Cost., emerge che i secondi rappresentano un limite sia per le regioni che per lo Stato mentre i primi limitano il Governo ma non il Parlamento. Peraltro la delega, dovendo fissare <oggetti definiti>, deve conferire ai <principi> un maggior grado di specificità rispetto ai <principi fondamentali> che hanno come riferimento il più ampio ambito delle <materie>." (Cervati A.A., *Legge di delegazione*, cit., pp. 950-951).

⁷² Lo rilevava, già a commento della sentenza n. 311/2003, Salvetti Grippa M. A., *La legittimità costituzionale di modifiche regionali a leggi statali*, *Rassegna Tributaria*, 2003, (6), p. 2067.

⁷³ Secondo Caretti P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, *Le Regioni*, 2003, p. 1225, nessuno finora è riuscito a dare una definizione dei principi fondamentali. Comunque la conduzione di tale attività di determinazione dei principi fondamentali in un sistema orientato al 'federalismo fiscale' non è vista come un'operazione di 'neutrale' elaborazione giuridica. Infatti "vi è il carattere indeterminato della nozione di <principi fondamentali> che può rendere assai elastico il coordinamento statale aprendosi anche la via ad ingerenze significative nell'ambito del sistema tributario regionale e locale ... Alla fine, particolarmente quando la congiuntura economica richiede interventi correttivi, lo Stato cerca di dilatare il massimo la capienza semantica della formula costituzionale <coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario>" (Pitruzzella G., *Problemi e pericoli del <federalismo fiscale> in Italia*, *Le Regioni*, 2002, pp. 985-986).

scelte che condizionano l'esercizio dell'attività del legislatore regionale.

Viene segnalata la difficoltà di immaginare una normativa su tre livelli, di cui due *'di principio'*. Infatti *"le contraddizioni inerenti all'ammissibilità di <principi di principi> contenuti nei decreti legislativi possono essere superate solo a patto di ammettere leggi di delega assai generiche e tali quindi da lasciare ampia discrezionalità al legislatore delegato, con il rischio, però, che, in tal modo, la capacità prescrittiva dei decreti legislativi possa debordare anche in disposizioni di dettaglio, in danno all'autonomia regionale"*⁷⁴.

O ancora, nei termini di un secco *"dilemma"*: *"[...] una legge di delega al Governo per la determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente non può sfuggire a questo dilemma: se contenuto della legislazione delegata è davvero la determinazione dei principi fondamentali, ne risulta violato l'art. 76 Cost.; se i principi fondamentali sono, invece, nel rispetto dell'art. 76, determinati dalla legge di delega, allora non residua alcuno spazio per il legislatore delegato che non appaia invasivo della competenza legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117 comma 3 Cost. o viene violato l'art. 76, o viene violato l'art. 117; tertium non datur"*⁷⁵

Da qui l'ipotesi di una *"riserva d'assemblea"*⁷⁶, come *"insurrogabilità di questa nelle delibere legislative in ordine ad una certa materia e, dunque, anche non delegabilità del potere relativo"*⁷⁷, o, con più precisione, di una vera e propria *"riserva di legge formale"* (o riserva di Parlamento)⁷⁸.

Il giudizio arriva così ad essere particolarmente aspro per *"una soluzione che non sembra eccessivo qualificare aberrante [...] L'art. 76 Cost.[...] rende assai problematico che l'oggetto della delega stessa possa, a propria volta, essere costituito da principi; e, cioè, da determinazioni della stessa natura di quelle che dovrebbero guidarne la formulazione. Senza contare che questi ultimi (i principi - se così può dirsi - <al quadrato>), essendo finalizzati alla formulazione di altri principi, verrebbero fatalmente ad assumere un carattere di assoluta evanescenza"*⁷⁹.

⁷⁴ Tarli Barbieri G., *La delega*, cit., p. 191. Più in generale *"si dovrebbe ritenere che oggetto della delega non possa essere una <legge cornice> proprio perché la fissazione dei principi è riservata dal disposto dell'art. 76 Cost. al Parlamento"* (Ruotolo M. – Spuntarelli S., *Art. 76*, cit., p. 1499).

⁷⁵ Bassanini F., *Commento all'art. 1 della l. 5 giugno 2003, n. 131*, in AA.VV., *La legge <La Loggia>*, Maggioli Rimini, 2003, p. 36.

⁷⁶ *"La migliore dottrina, si è già accennato, desume dal combinato disposto degli artt. 70, 76, 117 Cost. una riserva parlamentare per quel che concerne le norme di principio. Ciò significa non solo che, come è ovvio, il legislatore delegante non può rinunciare a determinare questi principi ma, ancora, che non può essere oggetto di delega una c.d. <legge cornice>, dovendosi ritenere <i principi della materia>, nella competenza ripartita, meno specifici dei principi relativi ad un certo oggetto, la cui precisazione è richiesta nella legislazione delegata, così che, una volta precisati questi, non resta spazio, al legislatore delegato, per la determinazione di quelli."* (Cerri A., *Delega*, cit., pp. 5-6).

⁷⁷ Cerri A., *Delega*, cit., p. 6; Pizzetti F., *Audizione*, cit.; D'Atena A., *La difficile*, cit., p. 317. Per una compiuta disamina, alla luce del nuovo testo del Titolo V della Costituzione, cfr. Serges G., *Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 107 ss.

⁷⁸ Per la distinzione cfr. Guastini R., *Legge (riserva di)*, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet Torino, 1994, p. 173.

⁷⁹ D'Atena A., *La difficile*, cit., pp. 316-317. Nello stesso senso D'Atena A., *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in www.forumcostituzionale.it, 2002.

Altri, invece, si dichiarano inclini ad una soluzione positiva in quanto ritengono che la richiamata evoluzione dello strumento, cui è sottesa una trasformazione dei rapporti tra poteri, porti a legittimare una lettura tollerante per la quale non esistono ostacoli a che il Governo venga investito di tale compito.

Secondo costoro, la tesi della sovrapposizione di principi, sebbene suggestiva, “non appare del tutto convincente, soprattutto ove si rifletta che i principi e i criteri direttivi di cui all’art. 76 hanno una dimensione diversa e più generale rispetto ai principi fondamentali di cui all’art. 117; sicché ben può il Parlamento, come talvolta del resto è avvenuto, delegare al Governo, anche in parte, la disciplina di una materia appartenente alla competenza concorrente regionale, demandandogli altresì il compito di specificare i principi fondamentali vincolanti le Regioni, naturalmente fornendo al Governo stesso i principi e i criteri direttivi per l’esercizio del potere delegato.”⁸⁰.

Sulla questione la Corte Costituzionale ha assunto già con la sentenza n. 359 del 1993 un atteggiamento “tollerante”⁸¹ verso il legislatore, così come era avvenuto per altri giudizi pronunciati in relazione alla delegazione legislativa, riconoscendo che “non possono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che i <principi fondamentali> di cui all’art. 117 della Costituzione possano essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai <principi e criteri direttivi> previsti in tema di legislazione delegata dall’art. 76 della Costituzione”.

Invero la perentoria affermazione⁸², di risposta alla questione sollevata da un ricorso della Regione Lombardia, risulta quasi un ‘*obiter dictum*’ all’interno di una sentenza più che altro connotata da una grande attenzione per la tutela degli ambiti, quello statale e quello regionale, di rispettiva competenza, tanto che gli interpreti hanno osservato come essa vada letta nel riferimento alla specifica fattispecie⁸³ e, secondo alcuni, debba considerarsi superata⁸⁴.

Il dibattito si è infiammato⁸⁵ a seguito dell’approvazione della legge 5 giugno

⁸⁰ Sorrentino F., *Le fonti*, cit., pp. 134-135.

⁸¹ “Questo atteggiamento della Corte costituzionale – bonariamente definito <comprensivo>, ma forse, piuttosto, da ritenere <tollerante> o addirittura <ipocrita> - [...]” (Celotto A. – Frontoni E., *Legge*, cit., p. 704).

⁸² Essa viene sempre riproposta come sicuro riferimento a conforto dell’orientamento favorevole all’ammissibilità sul piano costituzionale della delega; è avvenuto anche di recente ad opera della sentenza n. 102/2008, di cui si dirà diffusamente appresso.

⁸³ Serges G., *Riassetto normativo*, cit., p. 109.

⁸⁴ Si vedano gli Autori citati da Cavaleri P., Art 1., in AA.VV., *L’attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge ‘La Loggia’ a cura di P. Cavaleri e E. Lamarque*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 20 nota 49.

⁸⁵ Tra i molti contributi cfr. Bassanini F., *Commento*, cit., pp. 36 ss.; Bin R., *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale. Commento all’articolo 1, commi 2-6*, in AA.VV., *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna 2003, pp. 21 ss.; Caravita di Toritto B., *Il ddl La Loggia: spunti per una discussione*, www.federalismi.it; Idem, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato e Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli Torino, 2002, pp. 91 ss.; Cavaleri P., Art 1., cit. pp. 3 ss.; Cuocolo F., *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del titolo V, parte seconda, Cost.*, *Quaderni regionali*, 2003, pp. 721 ss.; Serges G., *Riassetto normativo*, cit., pp. 83-116; Talienti V., *La delega alla ‘ricognizione’ dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente prevista dall’art. 1, co. 4, della l. n. 131/2003: un’ulteriore distorsione del modello costituzionale della delegazione legislativa*, in *Giustizia amministrativa. Rivista di diritto pubblico*, 2005, www.giustamm.it

2003, n. 131 (meglio nota come ‘legge La Loggia’), con la quale il Parlamento conferiva delega al Governo in materia di “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”⁸⁶, nonché dell’inevitabile contenzioso costituzionale concluso dalla sentenza n. 280 del 2004⁸⁷.

La legge n. 131 del 2003, con il quarto comma dell’art. 1, affidava, seppure “*in sede di prima applicazione*”, al Governo il “*difficile (e forse, per molti versi, pressoché impossibile) compito di operare una ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dal novellato art. 117 Cost.*”⁸⁸. Nei successivi commi quarto e quinto, dichiarati illegittimi dalla Corte, essa dettava i principi ed i criteri direttivi per l’attuazione della delega.

Con tale iniziativa legislativa, adottata con l’avvio della precedente legislatura, il Governo aveva inteso dare esecuzione e sviluppo a una riforma costituzionale non condivisa e caratterizzata comunque dalla mancanza di una disciplina transitoria o di prima attuazione⁸⁹.

Nello sforzo di moderare l’impatto del contrasto con i principi costituzionali sulla delega legislativa, il provvedimento poneva l’accento sul carattere di “*ricognizione*”⁹⁰ (frutto di un apposito emendamento teso a tutelare le prerogative del Parlamento)⁹¹

⁸⁶ Quasi contemporaneamente veniva approvata la legge 29 luglio 2003, n. 293, recante deleghe in materia di semplificazione e riassetto normativo. Per le connessioni tra i due provvedimenti cfr. *Serges G., Riassetto normativo, cit., pp. 87 ss.*

⁸⁷ Molti i contributi anche sulla sentenza n. 280/2004, tra cui *Barbero M., La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”, in www.forumcostituzionale.it*; *Cuocolo F., La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell’art. 1 della l. n. 131 del 2003, in Giur. Cost., 2004, III, pp. 2812-2820*; *Di Cosimo G., Deleghe e argomenti (nota a sentenza n. 280/2004), in Le Regioni, 2005, pp. 287-296*; *Drago F., Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte Costituzionale nella delega per la ricognizione dei principi fondamentali, 18 novembre 2004, www.federalismi.it*; *Ferrara A., La Corte Costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la l. cost. n. 3 del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?, in Giur. Cost., 2004, III, pp. 2820-2828 (nota a sent. n. 280/2004)*; *Maccabiani N., I decreti legislativi “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali come atti senza forza di legge”?, www.forumcostituzionale.it*; *Ruggeri A., Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l’autonomia, 28 luglio 2004, www.federalismi.it.*

⁸⁸ *Serges G., Riassetto normativo, cit., p. 88.*

⁸⁹ *Ibidem.* La scelta era stata anticipata da *Caravita di Toritto B., Il ddl La Loggia, cit. e La Costituzione, cit., pp. 91 ss., che ne aveva difeso la validità.*

⁹⁰ Il termine ritorna di recente nella sentenza 346 del 2010, su ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, pronuncia per la quale “*proprio in ragione della sua funzione meramente ricognitiva, il decreto legislativo [...] appare, pertanto, nelle disposizioni impugnate, sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi: non è dubbio, infatti, che, nell’individuare le disposizioni da mantenere in vigore, esso non ridetermini né in alcun modo corregga le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente – attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da <salvare> –, la persistente e immutata loro efficacia*”.

⁹¹ Lo ricorda *Bin R., La delega, cit., p. 25.* Tuttavia è stato osservato che “*la previsione del legislatore delegante prefigura “un’opera interpretativa che inevitabilmente comporta non semplici ricognizioni ma innovazioni che possono investire il contenuto oggettivo delle disposizioni coordinate”* (Cuocolo F., *La difficile sopravvivenza, cit., p. 2816*).

dell'attività delegata e sulla sua “transitorietà”⁹².

Proprio questi due elementi sono posti alla base della decisione assunta nella sentenza della Corte n. 280 del 2004, con cui viene dichiarata la illegittimità costituzionale ‘soltanto’ dei commi 5 e 6 e non fondata la questione proposta sul comma 4.

La sentenza è stata accolta con giudizi discordanti dalla dottrina.

Per taluni con essa “la Corte - questa volta - sembra avere fatto pagare al legislatore delegante <un conto più salato> del solito per non avere definito in modo adeguato i principi e criteri direttivi nella legge delega”, non limitandosi alla consolidata lettura <minimale> del suo oggetto, ma spingendosi oltre ad incrinare ed inficiare l'efficacia formale dei decreti legislativi <meramente ricognitivi> dei principi fondamentali⁹³.

Altri sottolineano che la sentenza, pur accogliendo ma solo parzialmente le argomentazioni delle ricorrenti, anche laddove si pronuncia per l'infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate avrebbe assestato un forte colpo alla credibilità di uno degli aspetti qualificanti dell'intero progetto normativo tradottosi nella legge ‘La Loggia’⁹⁴.

Ma, proprio tra i più critici verso il provvedimento, emerge l'opinione che essa costituisca la conferma, con il suo indirizzo “mediano e conciliante”⁹⁵, della scelta della delega sicché “il Governo ha, ormai, la via spianata e, volendo, può perciò rimboccarsi le maniche per dar seguito al mandamus parlamentare. [...] il sostanziale avallo offerto alla delega può portare a quella temuta (da non poca dottrina) stabile formazione dei principi ad opera del Governo, [...] l'ulteriore nihil obstat alla <politica delle deleghe> quale metodo della legislazione (e, dunque, per il consolidamento dello squilibrio che, in occasione della loro messa in atto, viene a registrarsi in seno ai rapporti tra gli organi della direzione politica)”⁹⁶.

La sentenza si presta, in effetti, ad una molteplicità di letture, nel suo tentativo di percorrere una ‘terza ed impervia via’ che salvaguardi le esigenze di integrità dei principi e quelle di una già troppo a lungo rinviata attuazione della riforma costituzionale.

Innanzitutto, in termini generali, è discutibile che essa in sé costituisca (come pure sembra che la Corte abbia ritenuto nelle sue successive pronunce che la richiamano)

⁹² Anche tale requisito risulta poco convincente: “Al di là dell'esplicita dichiarazione che il sistema della delega legislativa vale solo <in prima applicazione [...] fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali>, e dovrebbe quindi essere provvisorio e contingente, in realtà non è possibile prevedere se e quando il Parlamento approverà le nuove leggi cornice. [La nuova legge suscita il timore che] essa dia vita ad una specie di succedaneo (tendenzialmente permanente) della legislazione di cornice, senza le garanzie offerte dall'art. 11, comma 2, della legge cost. n. 3 del 2001 per l'approvazione di qualsiasi progetto di legge <riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117[...] della Costituzione>” (Cavaleri P., Art 1, cit., pp. 19-20).

⁹³ Maccabiani N., I decreti legislativi, cit.

⁹⁴ Barbero M., La Corte costituzionale, cit.

⁹⁵ Sono parole di Ruggeri A., Molte conferme, cit., p. 2.

⁹⁶ Ancora Ruggeri A., Molte conferme, cit., p. 4.

un'ulteriore conferma dell'ammissibilità dello strumento della legge di delegazione in materia di principi fondamentali. Infatti il suo riferirsi ai precedenti (la già citata sentenza n. 359/1993 e la n. 303/2003⁹⁷) è unicamente teso ad escluderli (*"non tanto per la ragione"*, si legge nel testo) dal suo iter argomentativo. Né la Corte, nell'ammettere la possibilità di delega in *"determinate circostanze"*, fornisce (come già era avvenuto nella sentenza n. 359/1993) l'indicazione di *"circostanze"* o *"motivazioni"* alla sua conferma del precedente⁹⁸.

La necessaria condizione imposta dalla Corte per il salvataggio della delega è la *"forza di legge, per così dire, <depotenziata>"* dei decreti ricognitivi e transitori⁹⁹, ridotti a mera riproduzione dell'esistente. Solo così può ritenersi non violata la potestà legislativa concorrente delle Regioni, trattandosi di *"un quadro di orientamento destinato ad agevolare – contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi – il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali"*.

E' quella che la stessa Corte, ricorrendo ad una *'categoria'* elaborata in un suo richiamato precedente (la sentenza n. 427/2000)¹⁰⁰, definisce *"una lettura <minimale> della delega [tale] da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente"*.

Un esito, peraltro prefigurato dalla dottrina¹⁰¹, per cui i decreti legislativi scaturenti da delega in tema di principi fondamentali per materie di legislazione concorrente (nella specie, oltre tutto, privati di principi e criteri direttivi dichiarati illegittimi¹⁰²) sono atti aventi forza di legge soltanto in senso formale, poiché tale *<forza>* effettivamente non hanno¹⁰³.

⁹⁷ Si tratta della sentenza con la quale la Corte si pronunciò sui ricorsi proposti dalle Regioni in relazione alla cosiddetta *'legge obiettivo'* (legge n. 443/2001) e ad altri successivi provvedimenti legislativi in materia di infrastrutture. In realtà la sentenza non contiene affermazioni di carattere generale sul tema in discussione, tanto che gli interpreti parlano di *"implicito avallo all'impiego della delega"* per il riconoscimento alle Regioni della legittimazione a far valere l'eccesso di delega nei confronti di uno dei decreti legislativi. Cfr. Bellocci M. – Giovannetti T. – Iannuccilli L. (a cura di), cit., p. 126.

⁹⁸ Drago F., *Luci*, cit.

⁹⁹ Barbero M., *La Corte*, cit.

¹⁰⁰ Lo ricorda anche Cuocolo F. (*La difficile*, cit., p. 2818 e nota 30), aggiungendo: *"[...] se un'interpretazione di questo tipo prendesse piede lo stesso istituto della delegazione legislativa, quale oggi risulta dall'art. 76 Cost., ne risulterebbe profondamente alterato"*.

¹⁰¹ Cuocolo F. (*Principi fondamentali*, cit., p. 733), in commento alla legge annotava: *"Il carattere rigorosamente compilatorio, che è conferito ai decreti in discorso, sembra escludere che li si possa ricomprendere fra i decreti legislativi di cui all'art. 76 Cost., con i quali, le Camere trasferiscono provvisoriamente al Governo l'esercizio della potestà legislativa che ad esse spetta"*.

¹⁰² *"La torsione del figurino costituzionale si consuma, infatti, senza riparo nel momento in cui si ammette che possa darsi un tipo di delega <necessariamente> privo di (principi e) criteri direttivi [...]. Un significato che – come si viene dicendo – si traduce nell'ennesima forzatura di un sistema delle fonti ormai praticamente abbandonato a se stesso, alle spinte più vigorose che, secondo occasione, al suo interno si manifestano, orientandone i non di rado tortuosi ed improvvisati sviluppi."* (Ruggeri A., *Molte conferme*, cit., p. 3).

¹⁰³ Significativamente formulato in termini concessivi è il relativo passaggio argomentativo della Corte: *"E' ben vero che la <forza di legge> caratterizza i decreti delegati, ma, nel caso di specie, ..."*.

La Corte torna sul tema con la sentenza n. 50 del 2005, che, sebbene pronunciata asseritamente nel solco dei precedenti già considerati, adotta una differente prospettiva intesa a ‘ridimensionare’ e ‘spostare’ la questione.

La sentenza premette una significativa considerazione circa i limiti di ammissibilità nel ricorso proposto dalle Regioni ai sensi del secondo comma dell’art. 127 Cost. di questioni riguardanti norme costituzionali diverse dagli artt. 117-119 della Costituzione. La Corte, infatti, può essere investita dalle Regioni, con ricorso proposto in via principale, di questioni riguardanti il contrasto con norme costituzionali diverse dagli artt. 117, 118 e 119 soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali¹⁰⁴.

Anche di recente, d’altronde, la Corte, ha tenuto a sottolineare: *“Quanto, infatti, all’ipotizzato contrasto con i citati parametri costituzionali, deve ribadirsi il consolidato orientamento di questa Corte (ex multis, sentenze n. 289 e n. 216 del 2008), secondo il quale le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, essendosi ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite; circostanza, questa, non ravvisabile nel caso di specie”*¹⁰⁵.

E’ un profilo di cui non bisogna sottovalutare la rilevanza, dal momento che ad esso è spesso dovuta, a parere di chi scrive, la scarsa motivazione sul punto in commento di molte pronunce.

Di seguito, nella stessa sentenza n. 50 del 2005, la Corte affronta il nodo interpretativo ad essa proposto con una sottolineatura della ‘mutevolezza’ dei livelli di definizione delle “materie”, per cui *“la nozione di <principio fondamentale> [...] non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità”*. Ne vien fatto discendere che *“il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statuale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte”*.

Sulla base di queste premesse non sembrerebbe facile fondare un’affermazione di carattere generale sul tema controverso. Eppure la Corte, senza ulteriori specificazioni, elabora la seguente ‘soluzione’ interpretativa: *“La lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall’uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall’aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall’aver il legislatore delegato esorbitato dall’oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali”*.

L’ambito del giudizio viene quindi ricondotto alla *vexata quaestio* “*principi vs.*

¹⁰⁴ Si tratta di un profilo spesso sottolineato nelle pronunce della Corte (tra le tante, sentenze n. 503 del 2000, 274 del 2003, n. 4, n. 6 e n. 196 del 2004, n. 50 del 2005).

¹⁰⁵ Sentenza n. 237 del 2009.

dettaglio”¹⁰⁶, nell’assunto che soltanto in questo modo sia possibile verificare l’effettività della lesione ai danni della potestà regionale¹⁰⁷.

L’enunciato principio di ‘*non lesività*’ in sé dell’uso della delega per i principi fondamentali, ferma restando l’indagine sulla loro ‘*invasività*’ della sfera di competenza regionale, è stato successivamente ripreso in altre tre pronunce del 2005 (sono le sentenze 205, 270 e 384). In esse si ribadisce che “*ben può lo Stato, in materie di competenza concorrente, dettare i principi fondamentali per mezzo di leggi delegate*” (sentenza 205/2005), si precisa come “*la giurisprudenza di questa Corte sia ferma nell’ammettere la possibilità dell’utilizzazione della normazione mediante il procedimento di delega legislativa al fine di dettare i principi fondamentali di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost., dal momento che questi ultimi possiedono caratteristiche e livelli di specificità in astratto compatibili con il menzionato procedimento normativo*” (sentenza n. 270/2005) e si dichiara “*l’infondatezza della censura riguardante l’illegittimità dello strumento della delega per la determinazione di principi fondamentali*”, poiché “*principi e criteri direttivi, concernenti i limiti della delega legislativa, e principi fondamentali di una materia svolgono funzioni diverse come diverse sono le loro caratteristiche. Non è pertanto lo strumento della delegazione ad essere illegittimo ma possono esserlo in concreto i modi in cui essa viene disposta e attuata*” (sentenza n. 384/2005).

Tante pronunce, così ravvicinate nel tempo e tutte nella medesima direzione, costituiscono un ben preciso segnale interpretativo e non sembra un caso se negli anni seguenti la questione non è stata affrontata in termini differenti¹⁰⁸.

Addirittura nella relazione del Presidente sull’attività della Corte relativa al 2009 è scomparso il tradizionale paragrafo annualmente dedicato alle pronunce in materia di delegazione legislativa.

Ciò nondimeno le appena ricordate pronunce non sembrano idonee a rappresentare un’adeguata definizione della controversia interpretativa, anche per l’apodittica motivazione che non offre alcun valido fondamento alla posizione assunta.

Si osservi come, anche di recente (con la sentenza n. 54 del 2007, poi ripresa dalla n. 230 del 2010) sia stato ribadito il corretto dispiegarsi dell’esame dinanzi alla Corte in caso di delega: “... *il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso*

¹⁰⁶ Bin R. – Pitruzzella G., *Le fonti*, cit., p. 15.

¹⁰⁷ Nella sentenza, a differenza che nella precedente pronuncia, sono “[...] i limiti del legislatore delegante a fissare i soli principi e criteri direttivi e non anche il dettaglio [...] la Corte sembra ora giustificare una delega [...] a condizione che il Parlamento si limiti ai soli principi e non anche al dettaglio e che, analogamente, il Governo rimanga nei confini di un corretto esercizio della delega, senza invadere la competenza regionale con il dettaglio” (Serges G., *Riassetto normativo*, cit., p. 97).

¹⁰⁸ Appare sufficiente citare la sentenza n. 278 del 2010, nella quale la Corte ha rigettato il ricorso della Regione Lazio, con il seguente passaggio motivazionale: “*La questione non è fondata, come questa Corte ha già più volte affermato (sentenze n. 50 del 2005, n. 280 del 2004 e n. 359 del 1993), poiché la ricorrente erroneamente confonde il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega con quello, qualitativamente distinto e perciò non necessariamente coincidente, dei principi fondamentali di materia concorrente. Ciò consente, in linea di principio, l’impiego della delega legislativa anche nelle materie a potestà legislativa ripartita, come – d’altra parte – confermato dalla sua utilizzazione tutt’altro che infrequente anche in passato*”.

il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complesso di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme introdotte dal legislatore delegato (v., ex plurimis e tra le più recenti, sentenze n. 125 e n. 199 del 2003)".

Pertanto il controllo non può esaurirsi nella verifica dei risultati dell'attività delegata, seppur alla luce della delega come norma interposta.

Inoltre occorre tener conto, da un lato, del fatto che la nuova cornice determinata dalla riforma del Titolo V richiama l'attenzione sul *"rispetto della riserva di assemblea che l'art. 11 della l. cost. del 2001 stabilisce per le leggi destinate a contenere principi fondamentali di potestà concorrente"*¹⁰⁹ e, dall'altro, che si è venuta a creare una tangibile aspettativa che al più presto la Corte adotti, anche per la delega legislativa, un atteggiamento analogo a quello che ha provocato l'inversione di tendenza in materia di uso del decreto legge.

Come abbiamo ricordato, la nota sentenza n. 171/2007 ha espresso un principio generale: *"È opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo.*

A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che <la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere> (art. 70).

In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione."

E già la sentenza n. 54/2007, pur riconoscendo la legittimità della norma impugnata, aveva sottolineato come *"in via generale sia auspicabile una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante affinché non sia alterato l'assetto costituzionale delle fonti"*.

Il mutato clima è testimoniato dai numerosi inviti ad un differente atteggiamento verso le questioni riguardanti la delega legislativa rivolti alla Corte, nel corso del citato seminario svoltosi presso la Consulta, da studiosi quali Hemmig Anzon¹¹⁰, Ruotolo¹¹¹,

¹⁰⁹ *Serges G., Riassetto normativo, cit., p. 111.* Ovviamente è lo stesso Autore citato a precisare che ciò non implica necessariamente l'esistenza di una *"riserva di legge formale"*, sicché il problema si sposta sulla valutazione, anche politica, della natura della materia per i quali sarebbe delegata la determinazione dei principi fondamentali.

¹¹⁰ *"Per quanto riguarda la Corte costituzionale, sempre più necessari appaiono il suo impegno attivo e l'abbandono di eccessive pratiche di self-restraint, di cui peraltro, come si è visto, cominciano a manifestarsi i primi segnali ... In conclusione, sembra che la Corte abbia a disposizione una gamma di strumenti idonei ad effettuare – certo per quanto è nei limiti del suo sindacato – un'opera di restauro, anche contro gli abusi della delega legislativa, degli equilibri del sistema costituzionale delle fonti e del*

Tarli Barbieri¹¹².

Su queste prospettive favorevoli ad un ripensamento dell'orientamento della Corte circa l'uso della delega legislativa per affidare al Governo la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, ed in particolare in quelle che riguardano la potestà tributaria delle Regioni, si tornerà nelle conclusioni del presente lavoro.

principio di centralità della legge del Parlamento” (Hemmig Anzon A., I problemi attuali, cit., pp. 26-27).

¹¹¹ *“Dal limitato angolo visuale della delega legislativa, si dovrebbe, a tal fine, auspicare anzitutto una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi, nonché una adeguata definizione dell’oggetto di intervento governativo. Un auspicio, in parte fatto proprio dalla Corte costituzionale ..., che potrebbe preludere ad uno scrutinio stretto di sufficienza dei principi e criteri direttivi, ad una svolta, a mio giudizio, <salutare>, in grado di provocare mutamenti positivi nell’intero sistema della produzione legislativa ... Mi pare sia possibile rinvenire in queste ultime decisioni più di una ragione di ordine costituzionale per sostenere la necessità di uno scrutinio <stretto> non solo sui decreti integrativi e correttivi, ma, a monte, sulle stesse leggi di delega, in ordine sia alla <sufficiente> determinazione dei principi e criteri direttivi sia alla <adeguata> definizione degli oggetti” (Ruotolo M., I limiti, cit., pp. 84-87).*

¹¹² *“Le discutibili trasformazioni della delega legislativa hanno fatto invocare a molti un mutamento della giurisprudenza costituzionale paragonabile alla sent. 360/1996 che, come è noto, ha posto fine all’abnorme prassi della reiterazione dei decreti legge: sul versante della legge di delegazione un primo, non insignificante segnale in questo senso è dato dalla sent. 280/2004 che può essere interpretata come una sorta di un primo ‘avvertimento’ della Corte al legislatore” (Tarli Barbieri G., La delega, cit., p. 203).*

3. La cornice costituzionale per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in riferimento alla potestà legislativa tributaria

3.1 Dopo la riflessione sul tema della delega legislativa, per non restare inchiodati su una delle contrapposte posizioni circa la scelta compiuta con la legge n. 42/2009 ma nello sforzo di risalire ai fondamenti di ciascuna opzione, è necessario compiere un passo indietro e tratteggiare, con esclusivo riguardo ai profili direttamente connessi (diversamente ci si perderebbe nel mare del dibattito sulle tante questioni aperte), l'attuale cornice costituzionale all'interno della quale si pone la delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione¹¹³.

Il complesso quadro delle regole per un efficiente¹¹⁴ esercizio della funzione legislativa in materia tributaria è delineato nel nuovo Titolo V della Costituzione secondo uno schema che in molti hanno concorso a descrivere e commentare dando luogo ad una copiosa produzione scientifica.

Lo schema, diversamente dalla previgente disciplina costituzionale, conosce due sistemi tributari primari e un sistema tributario 'secondario', quello locale, che si iscrive a sua volta all'interno di quello regionale¹¹⁵.

Centrale appare l'evoluzione recente del concetto di 'sistema tributario'¹¹⁶, in quanto attorno ad essa può dirsi ruoti la distribuzione dei ruoli tra Stato e Regioni¹¹⁷ in materia di 'produzione' delle leggi tributarie.

Secondo un'efficace rappresentazione "il valore dell'autonomia locale, in

¹¹³ Per una rassegna dei punti centrali dell'attuazione cfr. Assonime, *Elementi di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale* (Roma dicembre 2008), *Diritto e pratica tributaria* 2009, (1), I, pp. 165-183.

¹¹⁴ Sul profilo dell'efficienza è stato posto l'accento da Ceriani V., *Federalismo, perequazione e tributi*, in *Rassegna tributaria*, 2002, 5, pp. 1681-1682: "In sostanza, il nuovo dettato costituzionale prevede un assetto, in verità un po' complesso e macchinoso, in cui la legge di coordinamento fissa i principi fondamentali per i tributi locali, le regioni legiferano in materia e predispongono la cornice entro la quale gli enti locali effettuano in concreto le loro scelte. L'esigenza del coordinamento in materia tributaria è evidente. L'autonomia dei diversi livelli di governo va temperata con i cosiddetti 'diritti dei contribuenti', cioè con la necessità di costruire un sistema impositivo che sia improntato alla chiarezza [...]. Occorre anche, e soprattutto, evitare che un'eccessiva frammentazione del sistema dei tributi generi ostacoli all'attività produttiva e al mercato. [...] è evidente che il sistema tributario va considerato nel suo insieme, dal punto di vista del tax design".

¹¹⁵ La descrizione è tratta da uno dei primi interventi, successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale, di Franco Gallo (Gallo F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, *Rassegna tributaria*, 2002, p. 588. Essa richiama i modelli di federalismo 'duale' (cfr. AA.VV., *Corso di scienza delle finanze*, a cura di P. Bosi, Il Mulino Bologna 2006, p. 264 e Brosio G. – Maggi M. – Piperno S., *Governo e finanza locale*, Giappichelli Torino, 2003, p. 55) e la definizione di Wheare, evocata da Tosi L. – Giovanardi A., *Federalismo* (dir. trib.), AA.VV. *Dizionario di diritto pubblico*, dir. da S. Cassese, Milano Giuffrè, 2006, vol. III, p. 2475), secondo cui "il <principio federale> si realizza qualora la divisione dei poteri permetta <al governo centrale e a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati e indipendenti>".

¹¹⁶ Sul tema generale cfr. Ingresso M., *Diritto, sistema e giustizia tributari*, *Rassegna tributaria*, 1990, pp. 173 ss.; Boria P., *Sistema tributario*, *Digesto* (disc. comm.), Utet Torino, 1997, vol. XIV, pp. 29 ss.; Boria P., *Il sistema tributario*, Utet Torino, 2008, pp. 3 ss.; Fedele A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Parte I, Giappichelli Torino, 2003, pp. 137 ss.

¹¹⁷ Sul riparto delle competenze in un sistema federale, secondo un'ottica non strettamente giuridica, si veda Fraschini A. e Osculati F., *Federalismo dall'alto*, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003, I, pp. 399-426. Per una prospettiva comparatistica, AA.VV. *Federalismo, sistema fiscale*, cit.

*relazione ad un singolo tributo, consente di concepire un effettivo e pieno decentramento della potestà normativa tributaria; nel suo complesso, invece, l'oggetto sostanziale della potestà normativa in esame (sistema tributario), sembra imprimere al riparto orizzontale della potestà normativa un andamento <circolare>; o un percorso così raffigurabile, poiché la potestà normativa tributaria è, dapprima, decentrata (per effetto del nuovo <formale> riparto di cui agli artt. 117 e 119 Cost.) per poi essere inevitabilmente accentrato (per effetto dell'indefettibile coordinamento ex ante del <sistema tributario>) ma in una nuova dimensione, quella della potestà normativa <concertata>, per concorso degli elementi costitutivi della Repubblica equiordinati"*¹¹⁸.

L'argomento testuale, fondato sul differente uso in Costituzione della stessa espressione "*sistema tributario*", rende con efficacia il senso del mutamento in atto fornendo di esso un'utile chiave di lettura¹¹⁹.

La lettera e) del secondo comma del rinnovato articolo 117 della Costituzione, compresa nell'elencazione delle materie sulle quali lo Stato ha legislazione esclusiva, indica, tra l'altro, il "*sistema tributario [...] dello Stato*".

In verità la disposizione costituzionale recita "*sistema tributario e contabile dello Stato*" ma il tema della potestà legislativa esclusiva in materia di sistema "*contabile*" e di quella concorrente in materia di "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" (quest'ultima indicata al terzo comma dell'art. 117), di grande interesse scientifico e di indiscutibile rilevanza concreta (specie dopo l'approvazione della legge 31 dicembre 2009, n. 196, "*Legge di contabilità e finanza pubblica*", che peraltro ha introdotto significative modifiche in taluni punti della legge 42/2009¹²⁰), esula dai limiti del presente lavoro¹²¹.

¹¹⁸ Fantozzi A., *Riserva di legge*, cit., p. 41.

¹¹⁹ Tanto da indurre la dottrina più attenta ad affermare che la nozione di sistema tributario "*ha ormai assunto rilevanza determinante non solo e non tanto per l'interpretazione e l'applicazione degli artt. 53, c. 2 e 81, c.3, ma soprattutto per la definizione e delimitazione delle competenze legislative di Stato e Regioni che l'art. 117, cc. 2 e 3, Cost. connette, rispettivamente al <sistema tributario dello Stato>, materia di legislazione esclusiva dello stesso, e al <coordinamento del sistema tributario>, materia di legislazione concorrente*" (Fedele A., *Appunti*, cit., p. 140).

¹²⁰ Si segnala, per le analogie con il tema qui trattato, la scelta di qualificare, con formula dalla sintesi estrema, disposizioni di legge delega e decreti legislativi "*principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica*" (art. 1, comma 4) e l'aggiunta, in coda al primo comma dell'art. 2 della legge 42/2009, della locuzione "*nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica*".

¹²¹ Un accenno alla "[...] connessione tra l'attuazione del federalismo fiscale e la riforma del sistema della contabilità pubblica, in una prospettiva che superi l'attuale contabilità dello Stato e miri invece a realizzare una sorta di contabilità della Repubblica" si trova in De Martin G.C., *Audizione di esperti alle Commissioni Riunite 1°, 5° e 6° del Senato della Repubblica nella indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale del 12 novembre 2008 – resoconto stenografico n. 2*). Comunque, per un commento sulle linee fondamentali della riforma prima della sua approvazione, si rinvia a Monorchio A. – Mottura L.G., *Compendio di contabilità di Stato*, 4^a ediz., Cacucci Bari 2010, pp. 148 ss. e Rivosecchi G., *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni stato centriche del coordinamento della finanza pubblica* (8 giugno 2009), *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it. Sulla legge approvata Botarelli S., *Le procedure di bilancio: un cantiere in (lento) movimento*, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2010, I, pp.198 ss., Vegas G., *Il bilancio pubblico*, Il Mulino Bologna, 2010, pp. 153 ss. e IRDCEC, *Il sistema di contabilità pubblica*

L'espressione utilizzata "*sistema tributario e contabile dello Stato*" può sembrare, considerata in se stessa, scontata e priva di una particolare significatività, atteso che nella considerazione comune il sistema tributario non può che essere "*dello Stato*". Ma non è proprio così se guardiamo all'uso nel tempo in Costituzione della locuzione "*sistema tributario*".

L'unico luogo nel quale la Costituzione, prima della riforma del 2001, utilizzava tale espressione era il ben noto secondo comma dell'articolo 53 ("*Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*")¹²². Quel riferimento peraltro è stato sovente letto in chiave riduttiva, assumendo che la progressività a livello di sistema rappresentasse un obiettivo ed un parametro molto più vago che a livello di singolo tributo.¹²³

Nella disposizione appena citata il costituente non mostra di ritenere necessaria alcuna specificazione che chiarisca a quale sistema tributario intenda riferirsi. Il che trova facile spiegazione nel fatto che all'epoca, e fino ai nostri giorni, di sistema tributario ne esisteva uno soltanto, quello dello Stato. Non avrebbe dunque avuto alcuna concreta utilità precisare a quale sistema tributario si stesse facendo riferimento.

Nella mutata ottica della '*equiordinazione*' dei livelli di governo o, se si preferisce, del federalismo fiscale, la semplice indicazione del "*sistema tributario*", come oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato, non appare più sufficiente e, di conseguenza, nella citata lett. e) dell'articolo 117 compare la specificazione "*dello Stato*"¹²⁴, che prima sarebbe apparsa ridondante.

Ma non si tratta ovviamente soltanto di un '*aggiornamento*' della terminologia.

E' materia di legislazione esclusiva per lo Stato *soltanto* la disciplina del '*suo*' sistema tributario nonché la "*perequazione delle risorse finanziarie*", quest'ultima ritenuta funzione non sottraibile al livello centrale non foss'altro perché troppo connessa ai principi di unità, uguaglianza e solidarietà.

Inoltre dal mutamento si dovrebbe dedurre logicamente che oggi la materia tributaria, intesa come costruzione e costante adattamento del sistema tributario, non si esaurisce più nell'oggetto della competenza esclusiva dello Stato, che rimane limitata all'ambito tributario proprio di tale livello di governo, ma comprende altresì la

alla vigilia dell'attuazione del Federalismo Fiscale. Alcuni spunti di analisi, Documento 8, Ottobre 2010.

¹²² Sull'argomento cfr. Marongiu G., *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria*, Giappichelli Torino, 1991, pp. 137 ss.

¹²³ "Nella dogmatica, tradizionalmente e con rare eccezioni, il concetto di <sistema tributario> è stato collocato in secondo piano, in quanto ragione essenziale di sua rilevanza costituzionale e normativa era (ed è, comunque) l'ispirazione a criteri di progressività, vaga nella realtà delle cose, ma pur sempre <voluta> o <prefigurata> dalla Costituente, per i tributi e la fiscalità nel loro complesso, indipendentemente dalla loro ripartizione, di locazione o matrice territoriale infra-nazionale." (Fantozzi A., *Riserva di legge*, cit., p. 28). Addirittura, secondo Ingrosso M., *Diritto*, cit., p. 180, quello cui si riferisce l'art. 53 Cost. non sarebbe neanche un "*sistema*", la norma "*volendo solo alludere alla molteplicità e varietà di imposte attraverso cui viene ripartito il carico fiscale*". Per altre considerazioni, sulla ratio della norma e sull'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale cfr. Fedele A., *Appunti*, cit., pp. 38-39.

¹²⁴ Per Fedele A., *Appunti*, cit., p. 37) è nuova la nozione di <sistema tributario dello Stato>, "*che identifica i soli tributi erariali, contrapposti a tutti gli altri*"; tuttavia il solo riferimento al soggetto attivo non consentirebbe un raffronto con la capacità contributiva del singolo (la <capacità fiscale> dell'art. 119 Cost.), interessandone solo una parte.

costruzione ed il costante adattamento del sistema tributario (o, a questo punto inevitabilmente, dei sistemi tributari) delle Regioni¹²⁵, in se stessi materia di esclusiva competenza regionale – ma l'estensione di tale ambito è oggetto di significativo ridimensionamento in sede di attuazione - e, nel rapporto con il primo, materia in ordine a cui si realizza una competenza legislativa concorrente¹²⁶.

L'argomento testuale giova peraltro alla tesi appena proposta, poiché al successivo terzo comma del medesimo articolo 117 troviamo, tra le materie di legislazione concorrente, il “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, questa volta senza alcuna specificazione di sorta.

La stessa espressione, riferita alla coerenza con i “*principi*”, è riprodotta al secondo comma del successivo articolo 119¹²⁷ e costituisce insieme alla “*armonia con la Costituzione*” il limite al potere di Regioni ed Enti locali che “*stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri*”¹²⁸.

D'altro canto, nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente di coordinamento tocca allo Stato dettare i “*principi fondamentali*”¹²⁹, a tutela

¹²⁵ Sembra superata la disputa sull'utilizzabilità del termine “*sistema tributario*” con riferimento al singolo ente locale, in forza della considerazione che tale nozione appare inscindibilmente connessa all'esercizio della potestà legislativa, tanto da dubitarsi della correttezza sul piano teorico della stessa nozione di tributo “*proprio*” riferita agli enti locali (Marini G., *Profili problematici e prospettive dell'autonomia tributaria degli enti locali*, in AA.VV., *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*, a cura di Valerio Ficari, Giuffrè Milano 2009, p. 98. Tuttavia da più parti si sollecita una ‘rivisitazione’ del concetto di “*riserva di legge*” ex art. 23 Cost.; cfr. Perrone L., *Appunti sulle garanzie costituzionali in materia tributaria*, *Rivista di diritto tributario*, 1997, I, pp. 583 ss.; Tosi L., *Finanza locale. Profili giuridici*, *Digesto comm. Agg.*, Utet Torino, 2000, pp. 290 ss. Sullo specifico tema nel quadro della riforma, cfr. Amatucci F., *I principi e le competenze degli enti locali in materia tributaria*, AA.VV., *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali (a cura di F. Amatucci)*, Giappichelli Torino, 2008, pp. 27 ss.

¹²⁶ Così commentava il nuovo assetto, all'atto della sua entrata in vigore, Ficari V., “*Scintille*” di autonomia tributaria regionale e limiti interni e comunitari, in *Rassegna tributaria* 2002, (4), pp. 1228-1229: “*Il rovesciamento delle competenze ha, infatti, conferito alla legge statale l'importante compito (senza dubbio ingrato dal momento che richiede un serio lavoro parlamentare) di fissare le fondamenta del sistema tributario e, quindi, di enucleare quei principi fondamentali la cui determinazione, come dispone l'art. 117, co. 2, ultimo periodo, dovrebbe permettere l'effettivo esercizio della (nuova) potestà legislativa concorrente nelle materie indicate e, comunque, in quelle non espressamente riservate alla legge dello Stato. La Regione ha, quindi, autonomia normativa primaria in un quadro di principi fondamentali sanciti dalla legge statale o, comunque desumibili per interpretazione sistematica*”.

¹²⁷ “*Nel nuovo testo dell'art. 119 il coordinamento della finanza pubblica non è più di tipo verticale, ma di tipo circolare, ancorché permanga in termini sostanziali, ma non più formali, un predominio della finanza dello Stato.*” (Del Federico L., *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, *Finanza locale*, 2003, p. 514). Negli stessi termini Del Federico L., *L'autonomia tributaria delle regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica: con il progetto Giardabì verso l'attuazione dell'art. 119*, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2007, I, p. 400.

¹²⁸ A commento della sentenza n. 37/2004 (di cui si dirà infra), veniva sottolineata “*la volontà di riconoscere il primato dell'art. 119 Cost. sulle norme relative alla distribuzione delle competenze e, al contempo, la specialità del regime fiscale e finanziario degli enti costitutivi della Repubblica rispetto ad ogni altra materia*” (Morrone A., *Principi di coordinamento e <qualità> della potestà tributaria di regioni ed enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, I, p. 545).

¹²⁹ La stessa Corte Costituzionale, nella fondamentale sentenza n. 102 del 2008, ha ricordato, citando se stessa (il riferimento è alla sentenza n. 37/2004), che “*lo Stato - nell'esercizio della propria competenza legislativa nella determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario - ha il potere di fissare, con propria legge, non solo [...] i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee del sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro*

dell'interesse generale della Repubblica.¹³⁰

3.2 Il riparto della competenza legislativa esclusiva in materia tributaria si presenta, dunque, secondo il nuovo impianto costituzionale, con un assetto definito.

Lo Stato ha competenza esclusiva sul *proprio* sistema tributario e sulla perequazione delle risorse finanziarie.

Ai sensi della lett. e) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione esso “*non ha limiti di materia ed ontologici nello stabilire i propri tributi e nell'individuare i presupposti degli stessi (almeno finché non entri in vigore la legge attuativa dell'art. 119 Cost.)*”¹³¹, salvo quelli rappresentati dal rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario¹³² e dagli obblighi internazionali¹³³.

i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali”. In realtà su questa ultima parte esistono interpretazioni differenti; sul punto cfr. Giovanardi A., *Il riparto*, cit., pp. 39 ss., per il quale la sentenza 102/2008 avrebbe ridimensionato l'impostazione della 37/2004 e avrebbe trovato conferma nell'impianto della legge di delega.

¹³⁰ Come si vedrà meglio più avanti, il principio di ‘*equiordinazione*’ fissato con il nuovo art. 114 Cost. pone il problema del livello che debba farsi garante degli interessi della Repubblica. In proposito deve essere segnalato il recupero di una “*posizione peculiare*” per lo Stato nella più recente giurisprudenza costituzionale in materia tributaria. Nel rigettare la questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un giudizio promosso dall'Amministrazione Provinciale di Prato, con l'ordinanza n. 144 del 2009 la Corte ha precisato: “[...] *che le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non comportano una innovazione «tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali» (sentenza n. 365 del 2007); che, al contrario, allo Stato è comunque riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, «una posizione peculiare», in quanto tutti gli enti territoriali indicati nell'art. 114 Cost., pur costituendo componenti essenziali della Repubblica, «dispongono di poteri profondamente diversi tra loro» (sentenza n. 274 del 2003) nell'ambito delle rispettive competenze; che, pertanto, il rimettente pone a confronto situazioni eterogenee, perché la condizione giuridica di fondo dello Stato è diversa da quella delle Regioni e degli altri enti territoriali, quanto a qualità e dimensione degli interessi perseguiti: generali, unitari ed al massimo grado di estensione, nel caso dello Stato; ugualmente generali, ma differenziati e riferibili esclusivamente alle comunità di cui sono espressione, nel caso delle Regioni e degli enti locali [...]*”.

¹³¹ Gallo F., *I capisaldi*, cit., p. 220.

¹³² Per una recente interpretazione giurisprudenziale dell'applicazione di detti vincoli, a seguito del rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale operato con la sentenza n. 102 e l'ordinanza n. 103 del 2008, si veda Corte di Giustizia CE del 17 novembre 2009 nella causa C-169/2008 e la conseguente sentenza della Corte costituzionale n. 216 del 2010, che utilizza le norme comunitarie dotate di efficacia diretta come norme interposte. Cfr. Vezzoso G., *Le tasse sarde sul lusso al vaglio della Corte costituzionale e della Corte di giustizia CE* (nota a C. Giust. C-169/08 del 17.11.2009), *Diritto e pratica tributaria*, 2010, II, pp. 40 ss., per il quale peraltro “[...] la sentenza della Corte di Giustizia CE offre dal canto suo un'importante contributo all'individuazione dei limiti che dovrà rispettare il potere impositivo regionale, perché ha nettamente affermato che i principi sanciti dal Trattato a tutela del funzionamento del mercato comune [...] costituiscono vincoli alle legislazioni nazionali, siano esse emanate dallo Stato o da enti sub-statali.” (op. cit., p. 56). Per Dorigo S., *La Corte di Giustizia e la 'tassa sul lusso' della regione Sardegna: rilevanza comunitaria dei contro limiti e ulteriore compressione della sovranità fiscale dello Stato*, *Rivista di diritto tributario*, 2010, IV, p. 103, la Corte di Giustizia “*pare volersi riservare, infatti, il potere di sindacare, mediante il grimaldello delle libertà fondamentali del Trattato, la struttura stessa dei sistemi tributari nazionali, privando di fatto il legislatore interno della discrezionalità che fino ad ora si era riservato*”.

¹³³ Cfr. Bizioli G., *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto fra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Cedam Padova (ed. provv.), 2008, pp. 56 ss.; Melis G., *Vincoli internazionali e norma tributaria interna*, *Rivista di diritto tributario*, 2004, I, pp. 1083 ss.

I vincoli alla potestà legislativa appena richiamati, d'altro canto, valgono altresì per le materie di legislazione concorrente¹³⁴.

Infatti, con corretta esegesi, è stato osservato che, sebbene dal raffronto con l'art. 117 emerga che l'art. 119 richiama l'osservanza della Costituzione ma omette ogni riferimento all'ordinamento comunitario (ed agli obblighi internazionali), da tale omissione non si può desumere che l'esercizio dell'autonomia tributaria non risente dei vincoli di matrice comunitaria (e/o internazionale), se non nella misura in cui questi siano riconducibili ad una delle fonti di limiti espressamente elencate dall'art. 119 (Costituzione e principi di coordinamento). In realtà è da ritenere che l'art. 119 introduca vincoli all'esercizio dell'autonomia tributaria ulteriori e non alternativi rispetto a quelli enunciati dall'art. 117 riguardo alla potestà legislativa in generale, sicchè i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario non possono costituire il canale necessario per il recepimento dei vincoli di origine comunitaria, che invece già direttamente condizionano l'autonomia tributaria delle Regioni¹³⁵.

Dall'applicazione del nuovo impianto costituzionale, non può dunque, in ogni caso, discendere:

- la messa in discussione della natura erariale dei tributi considerati tali ai sensi della legislazione precedente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V;
- la negazione del potere attuale dello Stato di individuare esso stesso senza limiti (almeno all'interno dell'ordinamento nazionale), ai sensi della più volte richiamata lett. e), i nuovi tributi erariali;
- tanto meno e di conseguenza, il cessare dell'esclusività della legislazione statale riguardo alla disciplina di tali tributi per lasciare il passo a (o per coesistere con) la legislazione regionale relativamente agli stessi presupposti d'imposta.¹³⁶

Quanto alla perequazione finanziaria, pur in un sistema che si assume ispirato alla equiordinazione dei soggetti che costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.)¹³⁷, la

¹³⁴ Lo ricorda, con specifico riferimento al "primato del diritto comunitario", Di Pietro A., *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, *Rassegna tributaria*, 2006, p. 247, citando anche la previsione contenuta nella legge 5 giugno 2003 n. 131.

¹³⁵ Carinci A., *Autonomia tributaria delle regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, *Rassegna tributaria*, 2004, 4, p. 1206. Gallo F., *I principi di diritto tributario: problemi attuali*, *Rassegna tributaria*, 4, 2008, p. 920-921, alla domanda sui principi dell'ordinamento tributario nazionale che possano teoricamente avere le caratteristiche dei principi fondamentali opponibili, quali contro-limite, all'ordinamento comunitario, risponde che l'unico principio qualificabile come tale è quello di uguaglianza, mentre siffatta qualità è da escludersi per i principi di coordinamento.

¹³⁶ E' la sintesi dell'ambito di esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia tributaria formulata all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V da Gallo F., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed enti locali*, *Rassegna tributaria*, 2002, p. 2009, che esce confermata dagli indirizzi della giurisprudenza costituzionale formati successivamente e dal testo della recente legge delega di attuazione della norma costituzionale.

¹³⁷ Si osserva però: "Infatti, dal silenzio dell'art. 119 Cost., dalla sostanziale continuità con il sistema anteriore e dal disposto dell'art. 117, 2° comma lett. e), Cost. è dato evincere, non solo che la materia perequativa è rimessa in via esclusiva alla disciplina dello Stato e che le altre autonomie non hanno voce in capitolo circa la sua organizzazione, ma anche che in alcun modo è stata considerata l'ipotesi di una perequazione orizzontale. Sotto questo profilo sembra corretto parlare di un'occasione mancata per aderire ad un principio di solidarietà intergovernativo che poteva costituire una reale innovazione e che in altri ordinamenti appare estremamente sviluppato." (Piciocchi P., *Autonomia finanziaria*, cit.,

disciplina non può che provenire dalla legge statale¹³⁸ che la detterà nel solco dei principi di unità, uguaglianza e solidarietà¹³⁹.

Le Regioni, dal canto loro, hanno competenza esclusiva¹⁴⁰, in quanto rientrante nelle materie residuali di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., sul *proprio* sistema tributario¹⁴¹ (e, in una misura da determinare, sui tributi degli enti locali¹⁴²), in quanto ai sensi del secondo comma dell'art. 119 Cost. “*stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri*”.

Pertanto si potrebbe immaginare che, espunto dall'art. 119 Cost. il vecchio rinvio alla legge dello Stato, l'autonomia finanziaria delle regioni (così come degli altri enti territoriali) trovi il proprio riconoscimento direttamente nella Carta costituzionale, senza la necessaria mediazione di una legge statale che ne definisca forme e limiti¹⁴³.

p.739).

¹³⁸ Sull'intima connessione tra questi principi e la perequazione, cfr. Gallo F., *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Il Mulino Bologna, 2007, pp. 75 ss. Per Bertolissi M., *Intervento*, AA.VV., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione* (a cura di G. Berti e G.C. De Martin), Roma 2002, p. 171, “gli oggetti della legislazione esclusiva (art. 117, comma 2, Cost.) generano spese la cui copertura è assicurata dalla fiscalità generale, espressiva per definizione dei principi di solidarietà ed uguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.). Fra tali oggetti rientrano, per l'incidenza che hanno sull'autonomia dei livelli sub-statali di governo (Regioni ed enti locali), quello della <perequazione delle risorse finanziarie> (art. 117, comma 2 lett. e) e della <determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni> (art. 117, comma 2, lett. m)”.

¹³⁹ Osservava però lucidamente, a seguito della riforma costituzionale, Pitruzzella G., *Problemi*, cit., pp. 981-984) come nel testo novellato dell'art. 119 Cost. “... ciò che più colpisce l'attenzione è la timidezza con cui è affrontata la questione della perequazione tra territori ... la sua disciplina è interamente rimessa alla legge (art. 119, 3° comma). Così come sono interamente rimessi alla discrezionalità del legislatore gli interventi, previsti dal quarto comma ... [A differenza del modello tedesco, manca l'indicazione del] livello di differenziazione interregionale ritenuto accettabile senza rompere l'unità nazionale ... Ma se gli enti che costituiscono espressione dei territori più poveri avranno risorse notevolmente inferiori agli altri, la conseguenza potrà essere un graduale processo di affievolimento del grado di tutela dei diritti sociali, in quanto diritti finanziariamente condizionati ... Perciò, in fin dei conti, potrebbe realizzarsi una specie di <federalismo per abbandono> (secondo una formula coniata da F. Pizzetti, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino 1996, 100)”.

¹⁴⁰ Tuttavia, con realismo, viene notato: “Lo spazio, per l'unilaterale ed autonomo svolgimento di quella potestà normativa, però, è estremamente esiguo: non solo per gli effetti di externalità economica e giuridica extra-fiscale che i tributi locali potrebbero frequentemente comportare, ma anche per le difficoltà di realizzare <<dinamicamente>> un sistema tributario nazionale idoneo alla funzione costituzionale della redistribuzione progressiva delle risorse individuali, ancorata ai soggetti: all'individuo (non al territorio).” (Fantozzi A., *Riserva di legge*, cit., pp. 39-40).

¹⁴¹ Giarda P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, *Le Regioni*, 2001, p. 1434.

¹⁴² Quello del rapporto tra la potestà legislativa regionale e l'autonomia degli enti locali nella disciplina dei tributi di questi ultimi è uno dei nodi più intricati. Sembra ricondurre anche l'intervento (seppur entro ristretti confini) sui tributi locali alla “potestà legislativa esclusiva della Regione ex art. 117, comma 4” Gallo F., *Ancora in tema di autonomia tributaria delle regioni e degli Enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, *Rassegna tributaria*, 2005, 4, p. 1040), che infatti conclude: “Il che, a stretto rigor di logica, dovrebbe portarci a qualificare come tributi <propri in senso stretto>, attribuiti alla competenza legislativa residuale delle Regioni, solo i tributi locali o regionali (siano essi denominati tasse o imposte o contributi) non generali, e cioè tributi commutativi improntati al criterio del beneficio e dovuti da soggetti che si avvantaggiano (o possono avvantaggiarsi) della prestazione o dell'opera pubblica al cui finanziamento è, anche parzialmente, correlato il tributo proprio.”.

¹⁴³ Uricchio A., *Tributi regionali propri e impropri alla luce della riforma del Titolo V della costituzione e della giurisprudenza della Corte costituzionale*, *Finanza locale*, 2006, p. 29, che, però, prosegue:

Tuttavia prevale l'esigenza di assoggettare quanto meno al coordinamento anche la potestà legislativa regionale (residuale ed esclusiva, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) in materia di tributi ed entrate propri, senza che ciò debba comportare i vincoli dei principi fondamentali, propri della potestà concorrente.¹⁴⁴

E', in definitiva, il prevalere della previsione contenuta all'art. 119 Cost. (che richiama il coordinamento con riferimento all'attività di 'stabilire e applicare' i tributi propri nel suo complesso) su quella dell'art. 117, terzo comma, Cost., necessariamente contenuta nell'ambito delle materie a legislazione concorrente.

Riguardo a quest'area di esplicazione della potestà legislativa regionale (quella c.d. 'residuale'), c'è anche chi giunge alla medesima conclusione richiamandosi però all'art. 117, secondo comma lett. e), della Costituzione, così argomentando: “[...] *dalla previsione di una competenza esclusiva si può evincere che la potestà legislativa potrà esplicarsi ovunque non sia espressamente esclusa. Ed è in questo ambito che andrebbe ricercata la potestà impositiva piena delle regioni che <Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri>. Questa attività, del tutto correttamente, non è sottoposta alla determinazione dei principi fondamentali sopra menzionati, ma è svolta in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione è riconducibile allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e).*”¹⁴⁵

In realtà, come già accennato in precedenza e come si vedrà ulteriormente riguardo all'attività di coordinamento, questo dei limiti all'esercizio della potestà 'residuale' rimane uno dei punti più incerti e controversi, trovandosi però essa fortemente condizionata dalla determinazione dell'area di suo effettivo dispiego. Infatti, qualora (come vedremo più avanti) essa faccia riferimento esclusivo ad ipotesi di

“[...] Deve comunque ritenersi che l'esercizio di tale potere normativo da parte delle regioni, oltre i limiti di carattere comunitario, incontri i limiti rivenienti dai principi fondamentali espressi dalle leggi dello Stato”. Anche Ficari V., “Scintille”, cit., pp. 1229-1230, auspicava: “[...] il limite dei principi fondamentali potrebbe non operare per la competenza legislativa primaria della regione [...] cioè, i tributi regionali e locali, [...] non si tratterebbe più di verificare la legittimità della disciplina tributaria regionale sotto il profilo della riserva di legge, ma solo della materia “.

¹⁴⁴ Con riferimento alla potestà regionale nelle materie residuali, distingue tra “principi fondamentali” e “coordinamento secondo i principi fondamentali” Gallo F., *Prime osservazioni*, cit., 585 ss.: “[...] l'art. 117, [...] al comma 4, individua la competenza legislativa cosiddetta residuale, che ha carattere primario in quanto non è condizionata dai <principi fondamentali>. Come si è già detto, rientrano in particolare in tale potestà tutte le altre materie che non risultano riservate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 4) e quindi, per quanto attiene la materia tributaria, i tributi regionali e quelli locali [...] il tributo locale è il risultato dell'esercizio di una potestà <esclusiva>, ma non <assoluta>, della Regione (art. 117, comma 4). Questa infatti, da un lato, fissa l'ambito di autonomia entro cui l'ente locale può esercitare liberamente il suo potere normativo di autodeterminazione del tributo e, dall'altro, nel determinare tale limite recepisce i (e, quindi, si attiene ai) principi fondamentali fissati dalla legge statale agli effetti del coordinamento del sistema tributario (art. 117, comma 3). L'esclusività della potestà legislativa regionale vale, perciò, solo nei confronti dello Stato, nel senso che non è ammessa l'intrusione della legge statale nella disciplina del tributo locale se non ai fini del coordinamento secondo <i principi fondamentali>”.

¹⁴⁵ Perez R., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. Trib.*, 2007, p. 90, secondo la quale poiché “[...] anche in materia di potestà legislativa esclusiva, le regioni sono tenute ad agire in armonia con la Costituzione [...], anche senza i principi di coordinamento, la finanza regionale dovrebbe <auto coordinarsi> con quella statale stabilita in Costituzione”.

prelievi su presupposti differenti da quelli interessati da tributi statali “il margine di discrezionalità legislativa si traduce, per questi ultimi, in modo drastico ed in definitiva paralizzante”¹⁴⁶.

3.3 Lo Stato ha, quindi, anche il potere/dovere di dettare i principi fondamentali in materia di coordinamento (della finanza pubblica e) del sistema tributario.¹⁴⁷

Pertanto l'attività di coordinamento riguarda due oggetti distinti: la finanza ed i tributi¹⁴⁸.

Con riferimento al più ampio oggetto della <finanza pubblica> è stato osservato come il coordinamento rappresenti “strumento di governo delle relazioni finanziarie e fiscali della Repubblica” e non presupponga “un sistema chiuso e uniforme, bensì una pluralità di ordinamenti finanziari e fiscali particolari che si tratta, appunto, di coordinare in via generale, in vista dell'unità complessiva dell'ordinamento repubblicano”¹⁴⁹. E si aggiunge una notazione particolarmente rilevante ai fini del tema trattato nel presente lavoro: “Problema collegato, ma distinto, è quello concernente i processi di decisione per stabilire i principi di coordinamento; ma è chiaro che trattandosi di principi della Repubblica, alla loro adozione dovranno partecipare <paritariamente> Stato, regioni e enti locali.”¹⁵⁰

¹⁴⁶ Basilavecchia M., *Tra autonomia e autoritatività: consenso tra enti impositori e sistema tributario*, in AA.VV., *Autonomia e consenso nel diritto tributario*, a cura di S. La Rosa, Giuffrè Milano, 2007, p. 55.

¹⁴⁷ Perrone L., *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, *Rivista di diritto tributario*, 2004, p. 1186, ravvisa “un non trascurabile margine di discrezionalità nella selezione dei principi fondamentali di coordinamento”. Secondo l'Autore, infatti, “... abbiamo un'ampia zona grigia, quella della portata del coordinamento Stato/Regioni e Regioni/Enti locali minori, su cui solo la futura esperienza legislativa potrà far luce. Chiaro è per altro che essendo riservata comunque allo Stato l'individuazione dei principi fondamentali del coordinamento, mi pare potersi sostenere che allo stesso seguita ad essere attribuita una sovranità impositiva maggiore rispetto a quella caratterizzante delle Regioni e degli enti territoriali minori (op. cit., p. 1188).

¹⁴⁸ Tesauro F., *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, *Finanza locale*, 2005, p. 23. Con riferimento alla sentenza n. 320/2004, Di Maria R., *La 'sede' del coordinamento: tra sistema delle fonti e sistema della finanza pubblica*, in *Rassegna Amministrativa Siciliana*, 2009, p. 734, segnala: “La Consulta distingue, così, il potere legislativo (statale) di armonizzazione e coordinamento in materia finanziaria (previsto dall'art. 117 Cost., comma 3) e quello di predisposizione della richiamata disciplina transitoria, che ritiene invece prodromica alla attuazione dell'art. 119”.

¹⁴⁹ Le considerazioni sono svolte a margine delle sentenze della Corte nn. 370 e 376 del 2003 da Morrone A., *La <nuova costituzione finanziaria> la Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, *Giur. Cost.*, 2003, p. 4100. Osserva, poi, Barbero M., *Il problematico coordinamento della finanza pubblica*, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, II, pp. 39-41: “In Italia, l'esigenza di un potere statale di coordinamento finanziario viene generalmente ricondotta all'esistenza dei c.d. vincoli comunitari alle finanze pubbliche nazionali [...]. Peraltro, un potere statale di garanzia della stabilità finanziaria complessiva dell'ordinamento sussisterebbe anche laddove i vincoli d'origine comunitaria non vi fossero o venissero meno. In altri termini, l'esistenza dei vincoli comunitari rafforza la necessità di un siffatto potere, il quale, cionondimeno, costituisce un attributo (per così dire) <naturale> del massimo livello di governo all'interno di un ordinamento unitario [...]. Il coordinamento statale della finanza pubblica dovrebbe, quindi, avvenire per mezzo di disposizioni di principio quali sono certamente quelle che definiscono obiettivi focalizzati sui saldi di bilancio, lasciando all'autonomia di ciascun ente la scelta dei mezzi (incremento delle entrate ovvero contenimento o riduzione delle spese) più idonei a perseguirli”.

¹⁵⁰ Morrone A., *La <nuova costituzione>*, cit., p. 4101 nota 42. Per gli ultimi arresti giurisprudenziali sul tema si veda la sentenza n. 237/2009, richiamata anche dalla più recente n. 27/2010 nell'affermare che la mancanza di un “pieno coinvolgimento delle Regioni” determina l'illegittimità costituzionale della norma statale.

Con le modifiche apportate dal sesto comma dell'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, alla legge n. 42 del 2009 si è voluto far confluire nel processo riformatore anche la materia della “*armonizzazione dei bilanci pubblici*” (che si aggiunge, infatti, alle finalità della delega previste dall'art. 2, primo comma, della legge 42/2009), ma è ancora poco chiaro come potrà assicurarsi il raccordo tra l'attuazione delle due deleghe.

L'attività di coordinamento del sistema tributario costituisce funzione “*molto delicata*”¹⁵¹ e da ritenersi essenziale, soprattutto alla luce dell'interpretazione adottata dalla Corte costituzionale circa la necessità di una legge statale sui principi fondamentali in materia tributaria ed anche in considerazione della obiettiva impossibilità di desumerli dalle leggi vigenti¹⁵², che poco rispecchiano il nuovo quadro di rapporti nella Repubblica scaturito dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Invero in un unico sistema tributario statale, cui concorrono, in posizione meramente derivata, Regioni ed enti locali, non è possibile né utile andare alla ricerca di regole generali di coordinamento. Il coordinamento è, al contrario, “*il necessario <modo di essere> delle relazioni intercorrenti tra i vari livelli di governo*”¹⁵³.

Al contrario, già all'indomani della riforma costituzionale era stato perciò osservato efficacemente (anche se, forse, con un'enfasi che oggi può sembrare eccessiva): “[...] *il sistema tributario risultante dalla riforma, in sostanza, colloca le regioni al centro della piramide ordinamentale, nel senso che conferisce loro, da un lato, poteri, per così dire, ascendenti, ossia di coordinamento della finanza regionale con la finanza statale e con i principi fondamentali dettati con legge nazionale; da un altro, poteri discendenti, tesi, cioè, a garantire all'interno del territorio di propria competenza omogeneità strutturale all'imposizione locale, nel rispetto sia dei principi dettati dalla legge statale, sia delle regole di coordinamento da esse stesse stabilite*”¹⁵⁴.

Tale funzione, tipica nelle materie a legislazione concorrente¹⁵⁵, per la potestà legislativa tributaria acquista particolare rilievo - come è testimoniato dal richiamo ai “*principi di coordinamento*” contenuto nell'art. 119 Cost. che rafforza ed integra la previsione generale contenuta al terzo comma dell'art. 117 - tanto da impegnare fin dall'inizio la dottrina in una ricostruzione che la integrasse con la nuova ‘*parità*’ dei soggetti all'interno della Repubblica: “*Lo Stato, in quanto non sovraordinato alle*

¹⁵¹ Così la definisce Antonini L., *Dal federalismo*, cit., p. 422: “*La complessità del quadro astrattamente configurabile dell'autonomia impositiva rende molto delicata la questione della definizione dei principi di coordinamento del sistema tributario della Repubblica*”.

¹⁵² Sentenza n. 37 del 2004. A commento della sentenza, 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>*, *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, II, p. 554 nota 21, sottolinea: “*La Corte rileva così l'assenza di principi di coordinamento <incorporati, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato>*”.

¹⁵³ Bizioli G., *I principi statali*, cit., p. 554.

¹⁵⁴ Giovannini A., *Normazione regionale in materia tributaria*, *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1171.

¹⁵⁵ Anche a seguito della riforma costituzionale, “[...] *la distinzione tra <norma di principio> e <norma di dettaglio> resta l'unico strumento con cui si possono distinguere le competenze dello Stato e delle Regioni nelle materie concorrenti*” (Bin R. – Pitruzzella G., *Le fonti*, cit., p. 159, che richiamano la posizione critica di D'Atena A., *La competenza legislativa concorrente, ora in Le Regioni dopo il Big Bang*, Milano 2005, pp. 129 ss.); tuttavia tale distinzione “*è stato uno dei piedi d'argilla su cui il costituente del '48 ha edificato il sistema regionale italiano: non ha alcuna seria giustificazione teorica ed è naufragata completamente nella pratica legislativa*” (Bin R., *La delega*, cit., p. 33).

*Regioni nelle materie di legislazione concorrente (e, quindi, in materia di coordinamento) resta di conseguenza titolare di un potere di coordinamento nei confronti delle Regioni e degli enti locali solo per quanto attiene alla determinazione dei principi fondamentali. E tale potere svolge non in quanto Stato-persona – e cioè come ente equiordinato rispetto agli ordinamenti coordinati (tra i quali è compreso lo stesso Stato-persona) – bensì quale Stato-ordinamento e cioè in nome e nell'interesse (non della finanza statale, ma) della finanza pubblica nel suo complesso.”*¹⁵⁶.

Il coordinamento è sì nazionale, affidato allo Stato (art. 119, comma secondo), ma anche regionale, quest'ultimo realizzato attraverso l'attività legislativa delle Regioni, soggetta ai <principi fondamentali> fissati dallo Stato (art. 117, comma terzo)¹⁵⁷.

Infatti le Regioni hanno il potere di coordinare legislativamente (la finanza pubblica ed) il sistema tributario¹⁵⁸, potere che devono tuttavia esercitare, trattandosi di materia di legislazione concorrente, in armonia alla Costituzione e secondo i principi fondamentali di coordinamento dettati dallo Stato¹⁵⁹.

In realtà, dall'esegezi combinata delle due disposizioni costituzionali coinvolte emerge un non perfetto allineamento terminologico.

Secondo la norma generale in tema di riparto degli ambiti di esercizio della potestà legislativa, ossia l'art. 117, terzo comma, Cost., lo Stato determina i “*principi fondamentali*” mentre il “*coordinamento ... del sistema tributario*” è materia di legislazione concorrente con la Regione; secondo la norma sull'autonomia tributaria dei livelli di governo, ossia il secondo comma dell'art. 119 Cost., la potestà legislativa tributaria delle Regioni (per la quale esse “*stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri*”) è soggetta al rispetto dei “*principi di coordinamento ... del sistema tributario*”.

Ne viene fatta discendere una distinzione tra tipologie di principi oggetto di riserva statale, quelli “*fondamentali*” e quelli “*di coordinamento*”¹⁶⁰, e lo scindersi dei

¹⁵⁶ Gallo F., *Prime osservazioni*, cit., p. 594.

¹⁵⁷ Tesauro F., *Le basi costituzionali*, cit., p. 23. Certamente, tuttavia, non incoraggia la constatazione di Fantozzi A., *Riserva di legge*, cit., p. 49: “E nonostante gli interventi legislativi e giurisprudenziali successivi resta oscura, a mio avviso, la distinzione tra principi <fondamentali> e principi <non fondamentali> di coordinamento, rimessi i primi allo Stato e i secondi alla Regione.”.

¹⁵⁸ Esprime dubbi sulla concreta ipotizzabilità di un coordinamento “regionale” Scalinci C., *Riserva di legge e primato della fonte statale nel “sistema” delle autonomie fiscali* (nota a C. Cost. n. 37/2004), in *Rivista di diritto tributario*, 2004, II, p. 236: “[...] è opinabile la stessa possibilità concreta di un coordinamento a sistema ed ex ante dei più legislatori regionali, quando muniti del potere di ideare e scegliere la qualità e struttura del tributo <proprio>”.

¹⁵⁹ La soluzione scelta per le materie di legislazione concorrente, vista nella sua applicazione alla materia tributaria, non è certo esente da critiche: “[...] una delle più gravi carenze della riforma costituzionale del 2001: l'assenza di efficaci meccanismi di raccordo atti ad assicurare un incisivo coordinamento tra lo Stato e le Regioni [...]. Ma è proprio in ordine all'attuazione del <federalismo fiscale> che il problema assume una forte intensità. L'impossibilità di separare con nettezza sistema tributario statale e sistemi regionali favorisce la sovrapposizione di interventi, la conflittualità, la stessa crescita della pressione fiscale e della spesa.” (Pitruzzella G., *Problemi*, cit., p. 988).

¹⁶⁰ Per Del Federico L., *Orientamenti di politica*, cit., p. 514, sussiste “qualche incertezza sulla relazione tra i ‘principi fondamentali’ ex art. 117, comma 3, ed ‘i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario’ ex art. 119 comma 2. Sembra che i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario debbano essere articolati su due livelli di normazione: il primo, per la determinazione dei principi fondamentali, riservato alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 3); il secondo livello, appunto per la specifica disciplina del coordinamento

livelli della stessa attività di coordinamento.

D'altronde, si aggiunge, i principi di coordinamento previsti dall'art. 119, comma 2, Cost. non possono essere confusi con i principi fondamentali dello Stato in materia di *<armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario>* perché “[...] mentre gli uni sono principi della Repubblica, gli altri sono principi dell’ordinamento statale; mentre i primi attendono al coordinamento finanziario nazionale, i secondi riguardano il coordinamento e l’armonizzazione della dimensione territoriale regionale e locale [... il coordinamento, infatti,] non può non implicare moduli procedurali di tipo consensuale o negoziale [tra tutti i livelli di governo della Repubblica e quindi] una profonda revisione dei processi decisionali”¹⁶¹.

Non sembra, in effetti, che sussistano ragioni rilevanti per supporre presunte antinomie all'interno dello schema costituzionale, nonostante l'incontestabile approssimazione della sua formulazione.

La presenza dell'art. 119 (in particolare del suo secondo comma), pietra angolare dell'intero sistema di finanziamento delle Autonomie, pone in ombra, per la materia tributaria, il terzo comma dell'art. 117 ed il relativo potere di coordinamento statale, in virtù di ragioni che attengono anche all'attuale conformazione del sistema tributario dello Stato.

Non è, perciò, conducente ragionare in termini di applicazione delle regole generali fissate per le materie di legislazione concorrente, di fronte alla constatazione che il riformatore del Titolo V ha inteso elaborare una soluzione ‘*ad hoc*’ per la potestà tributaria legislativa (e non solo, considerando l'espressa menzione degli enti locali nell'art. 119, secondo comma)¹⁶², ad essa inevitabilmente riferita nella sua interezza, sia

finanziario, devoluto alla potestà legislativa delle regioni.”. Per Bizioli G., I principi, cit., p. 557, “[...] il coordinamento non si risolve nella sola legislazione statale per principi. Se s'intende attribuire un significato autonomo alla diversa formulazione dell'art. 117, comma 3 - che si riferisce ai <principi fondamentali di coordinamento> - e all'art. 119, comma 2 - che si riferisce, genericamente, ai <principi di coordinamento> - nonché attribuire significato alla potestà legislativa regionale nelle materie di competenza concorrente, si deve ammettere l'esistenza di un doppio livello di formazione di coordinamento. Un primo, a livello statale e per principi (fondamentali), riferito all'intero sistema tributario della Repubblica. Un secondo, a livello regionale e per principi, riferito ai singoli sistemi tributari regionali (e degli enti locali). In conformità ai principi fondamentali, le singole Regioni dovranno, secondo il modello costituzionale, dettare le regole generali di coordinamento del proprio sistema tributario, ripartendo le aree impositive fra Regione ed enti locali e fissando alcuni principi comuni inerenti la fase di attuazione del tributo”. Per Ficari V., L'autonomia normativa tributaria degli enti locali e la legge finanziaria 2007, in Rassegna tributaria 2007, (3), p. 885, “la riserva di legge ex art. 23 Cost. esprime una duplice possibile combinazione di modelli di livelli normativi: quello a tre livelli (Stato/legge statale, Regione/legge Regionale, ed infine ente locale/regolamento locale) oppure a due soli livelli in ragione del fatto che il regolamento locale sia preceduto sia da una legge statale che da una legge regionale o, invece, solo dalla seconda”.

¹⁶¹ Morrone A., *Principi di coordinamento*, cit., p. 546. E Fantozzi A., *Riserva di legge*, cit., p. 3, precisa che il coordinamento è “indicato con identica formula ma con finalità diverse nell'art. 117, comma 3, e nell'art. 119, comma 2, Cost.”.

¹⁶² In tal senso Gallo F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, Astrid, *L'attuazione del federalismo fiscale* (a cura di F. Bassanini e G. Macciotta), Il Mulino Bologna, 2003, p. 162, che osserva come “il verbo <stabilire> usato dal legislatore costituzionale [...] ha perciò un significato ben più pregnante del verbo <istituire>, usato vigendo il vecchio Titolo V dal legislatore ordinario per indicare quello che allora era il contenuto più rilevante dell'autonomia impositiva dell'Ente locale [...]”.

dunque per quella concorrente sia per quella esclusiva. E ciò trova il suo fondamento – come ha reso evidente la giurisprudenza - anche nella peculiare condizione del sistema tributario, oggetto della profonda trasformazione descritta in precedenza attraverso i cambiamenti delle formule che lo rappresentano.

In questa direzione sembra spingere (seguendo i percorsi che verranno indicati successivamente) anche la Corte costituzionale, in particolare con la sentenza n. 102 del 2008.

In dottrina, però, si è ritenuto che alla pronuncia possa attribuirsi un significato ulteriore, secondo cui “... il rapporto fra l’art. 117, 2° comma, e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, cui si riferiscono l’art. 117, 3° comma, e 119, 2° comma, sarebbe risolto in questi termini: il primo articolo impone che la potestà tributaria sia esercitata in armonia con i principi generali del sistema tributario (la cui definizione spetterebbe allo Stato) e richiama quindi il rispetto dei principi interni al sistema stesso, mentre gli altri due commi citati si riferiscono alla compatibilità dei sistemi tributari fra di loro”¹⁶³. Ciò implicherebbe – sempre secondo l’Autore – una conclusione priva di appoggi sul piano testuale, seppure “conforme a criteri di ragionevolezza e buon senso”: che “l’impostazione della Corte [...] porta a sostituire, nel testo dell’art. 117, 2° comma, lett. e), il termine <Repubblica> a quello di <Stato>, contro il tenore letterale della norma, che sembra fare riferimento al solo complesso di tributi di stretta competenza statale.”¹⁶⁴.

In verità la Corte, nella citata pronuncia, non richiama il secondo comma dell’art. 117 Cost. ai fini della delimitazione della potestà concorrente delle Regioni a statuto ordinario, bensì, implicitamente, soltanto a proposito di quella residuale se esercitata in assenza di legge di coordinamento. Per questa ipotesi essa ritiene, nel solco di sue precedenti pronunce, necessario il rispetto dei “*principi dell’ordinamento tributario, ancorchè solo <incorporati>, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato*”, in analogia al limite imposto dalla norma statutaria della Regione Sardegna (“*in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato*”) posta a base del contenzioso¹⁶⁵.

3.4 Nelle more che si attivassero i meccanismi politici necessari al “doveroso”¹⁶⁶ intervento attuativo da parte del Parlamento, la Corte è stata chiamata a dirimere i conflitti tra Stato e Regioni sull’esercizio della potestà legislativa tributaria nel nuovo

¹⁶³ Vezzoso G., *Il federalismo fiscale: dalle innovazioni costituzionali del 2001 al disegno Calderoli*, Diritto e pratica tributaria, 2008, I, p. 873.

¹⁶⁴ Vezzoso G., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 874. Per la sua tesi l’Autore citato fa leva sull’argomento del confronto tra le rispettive prerogative delle regioni a statuto ordinario e speciale (nel caso in questione la Sardegna), per sostenere che altrimenti non ci sarebbe l’affermata (dalla Corte) maggiore ampiezza dei poteri delle Regioni a statuto speciale.

¹⁶⁵ Cfr., tra gli altri, Marongiu G., *Le tasse “Soru” e l’impatto con la Corte costituzionale*, Giurisprudenza tributaria, 2008, pp. 601 ss.; AA.VV., *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*, a cura di Valerio Ficari, Giuffrè Milano, 2009; Antonini L., *Una importante sentenza sul federalismo fiscale innovativa oltre il caso di specie*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 2008, II, pp. 96 ss.; Picciaredda F., *Il federalismo fiscale tributi propri della Regione Sardegna tra esigenze di coordinamento e tassazione ambientale*, Rivista di diritto tributario, 2007, I, pp. 919 ss.

¹⁶⁶ L’aggettivo è utilizzato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 193/2007.

ordine¹⁶⁷, creato dalla riforma del Titolo V della Costituzione¹⁶⁸.

Com'è evidente il rischio da scongiurare era il 'collasso' del sistema prima ancora del suo effettivo avvio, a causa della 'disordinata' (rectius, 'non coordinata') attività legislativa delle Regioni¹⁶⁹, in materia tributaria, della quale cominciavano ad apparire i primi segnali.

La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla sempre controversa nozione di "tributi propri", scelse con le sentenze nn. 296, 297 e 311 del 2003 "la soluzione più indolore per le Regioni"¹⁷⁰ anche se da molti criticata¹⁷¹, quella del "congelamento delle competenze"¹⁷², escludendo che possa esser considerato tributo "proprio" delle Regioni

¹⁶⁷ Molto opportuno appare il richiamo effettuato da Di Maria R., cit., p. 738 nota 34) alla relazione del Presidente emerito della Corte costituzionale prof. Gustavo Zagrebelsky in occasione dell'annuale conferenza stampa sull'attività del 2003: "Tra le due grandi funzioni che caratterizzano gli organi della giustizia costituzionale (e che ne hanno connotato, storicamente, l'origine), ovvero quella dell'arbitraggio della ripartizione delle competenze e quella di difesa costituzionale delle libertà, prevale, forse per la prima volta nella storia della Corte costituzionale italiana, la funzione arbitrale. [...] La riforma del Titolo V, realizzata con la legge costituzionale 3/2001, ha messo la Corte di fronte a norme costituzionali <nuove di zecca>, chiamandola a una complessa opera di interpretazione, nell'ambito della quale un ausilio limitato ha fornito la precedente giurisprudenza".

¹⁶⁸ Nella sua critica dai toni piuttosto accesi, De Fiore C., Note critiche, cit., p. 1, sottolinea "la condizione di imbarazzo che da qualche tempo (precisamente dall'approvazione del titolo V) attanaglia il giudice costituzionale costretto ad assumere quale parametro di giudizio un testo scarsamente intelligibile in molte sue disposizioni, privo di sistematicità sul piano giuridico, sguarnito di norme di natura transitoria. Una patologia, questa, che negli ultimi anni si era avvenuta ulteriormente aggravando in ragione della permanente condizione di latitanza assunta dal legislatore ordinario".

¹⁶⁹ La preoccupazione era già in precedenza emersa, anche in dottrina: "[...] una recente sentenza ci dice correttamente che il Titolo V è direttamente applicabile, che non deve essere mediato dall'intervento di legge quadro statali e che, quindi, le regioni e gli enti locali possono applicare le norme del Titolo V senza avere la necessaria guide-line dello Stato e traendo esse stesse i principi fondamentali della materia dall'ordinamento generale. [...] Il che sarà forse molto gradito agli enti locali e, soprattutto, alle Regioni, ma potrebbe tradursi in un fattore negativo per l'assetto complessivo della finanza pubblica, in mancanza appunto di una legge statale che fissi essa i principi di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica" (Gallo F., Quando l'attuazione del federalismo fiscale?, in Rivista di diritto tributario, 2003, I, p. 387).

¹⁷⁰ Brancasi A., Per <congelare> la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria, Giustizia Costituzionale, 2003, p. 2566; egli, però, concludeva: "... la Corte costituzionale, se con queste tre sentenze e con la sua nuova definizione di tributi propri intendeva conseguire una ordinata transizione al c.d. federalismo fiscale, ha mancato appieno il proprio obiettivo" (p. 2567).

¹⁷¹ Per una rassegna delle opinioni della dottrina sugli interventi della Corte, nel cosiddetto 'periodo transitorio' cfr. Tosi L. – Giovanardi A., Federalismo, cit., pp. 2480 ss.. Decisamente critici sulla decisione, Ferlazzo Natoli L. – Serranò M. V., Considerazioni a margine delle sentenze della Consulta nn. 296 e 297/2003, Il fisco, 2003, pp. 16008 ss.. A commento della successiva sentenza n. 241/2004, adottata nel medesimo solco delle precedenti, così si esprimeva Pellegrini S., L'autonomia tributaria delle Regioni è condizionata dalle leggi statali di coordinamento, in Diritto e pratica tributaria, 2005, II, pp. 1297-1298): "Si ha per converso, l'impressione che il sistema immaginato dalla Consulta non sia caratterizzato da un'effettiva equiordinazione tra ordinamenti paritetici ma, al contrario, da una relazione verticale tra un ordinamento statale ed un ordinamento degli enti territoriali in posizione, quest'ultimo, di subordinazione rispetto al primo [...] La scelta operata dalla Corte costituzionale sembra, quindi, orientata verso un tipo di coordinamento dall'alto nell'ambito del quale lo Stato-persona riacquista la propria posizione di centralità in contrapposizione con le tendenze del federalismo fiscale".

¹⁷² L'espressione è proprio di Brancasi A., Per <congelare>, cit., p. 2564, che precisa: "... in materia di tributi vi è una sorta di <congelamento> delle competenze, nel senso che la spettanza del tributo è regolata dal precedente assetto costituzionale e la riforma del Titolo V influisce soltanto sullo spessore dei poteri esercitabili sui tributi di rispettiva titolarità: un <congelamento> quindi che riguarda l'oggetto e non la portata delle competenze". L'Autore ripropone l'espressione anche commentando la

quello non istituito e disciplinato dalle loro leggi¹⁷³.

Così si esprimeva la Corte nella sentenza n. 296 del 2003: *“La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa - nonostante la sua denominazione - non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.*

Ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta - come la stessa Avvocatura sembra erroneamente ritenere - oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e)”.

Tuttavia, convinta che l'intero sistema tributario può funzionare, nel nuovo assetto delineato dalla Costituzione, soltanto a condizione che vi sia un reale coordinamento delle politiche fiscali dei vari livelli di governo¹⁷⁴, la Corte pochi mesi dopo aggiunse l'ulteriore tassello al mosaico (probabilmente già definito nella sua interezza, ma semplicemente non esplicitato, in occasione delle precedenti pronunce).

Con la sentenza n. 37 del 2004, pur senza una revisione dell'indirizzo generale sulla desumibilità dei principi fondamentali dalla legislazione statale¹⁷⁵, viene affermata senza incertezze la necessità di un'esplicita disciplina con legge statale¹⁷⁶. Così si esprime infatti la Corte:” *L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi*

successiva sentenza n. 37/2004 in materia di principi fondamentali (Brancasi A., *Osservazioni, cit.*, p. 462).

¹⁷³ Nelle due sentenze nn. 296 e 297 del 2003 viene utilizzata, estendendola alla tassa automobilistica, una “interpretazione ‘restrittiva’ della natura dell’IRAP elaborata dalla Consulta alla luce dell’art. 119 Cost. ‘vecchio testo’, facendo leva sulla distinzione prevista dal comma 2, fra i ‘tributi propri’ e le ‘quote di tributi erariali’” (Di Maria R., *Il legislatore tace, la Consulta parla ... ed il riformato art. 119 Cost. (non) entra in vigore, Rassegna Amministrativa Siciliana*, 2003, (4), p. 1287).

¹⁷⁴ Brancasi A., *Osservazioni, cit.*, pp. 462-463.

¹⁷⁵ Si vedano le sentenze 94 e 201 del 2003 e 282 del 2002. Tuttavia, secondo quest’ultima, la possibilità di desumere i principi fondamentali dalla legislazione vigente dovrebbe comunque avere carattere transitorio, mentre, a regime, i principi in discorso dovrebbero essere posti da leggi statali ad hoc. Lo ricorda Cuocolo F., *La difficile sopravvivenza, cit.*, p. 2815. Sul ‘distacco’ dal precedente costituito dalla sentenza n. 282/2002 cfr. Selicato P., *La nuova autonomia degli enti territoriali, Diritto e pratica tributaria*, 2005, I, pp. 1196 ss.

¹⁷⁶ L’intervento della Corte con la sentenza n. 37/2004 è “servito a porre un punto fermo nel dibattito: senza un primo passo dello Stato, senza una legge che indichi i principi generali e le norme di coordinamento, le regioni e gli enti locali hanno attualmente uno spazio di manovra assai limitato, anche in relazione ai tributi dei quali già da ora la legge destina loro il gettito, in tutto o in parte.” (Fregni M.C., *Riforma del titolo V della Costituzione e federalismo fiscale, in Rassegna tributaria*, 2005, p. 710). L’orientamento è stato confermato da molteplici pronunce.

la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali”.

Si è detto che così “a partire dalla sentenza 26 gennaio 2004, n. 37 la Corte ha sancito una singolare situazione di quiescenza della fiscalità regionale e locale, quand’anche in astratto potenziata dalla riforma del titolo V. Quanto meno sul versante tributario la riforma ha assunto nella sostanza natura <programmatica>”¹⁷⁷.

Ma anche per “il diritto a <mantenere le posizioni>”¹⁷⁸ nello stesso anno giungeva un ridimensionamento ad opera delle sentenze nn. 241 e 381¹⁷⁹.

A seguito degli interventi della Corte, appariva chiarito:

a) che il nuovo sistema delle competenze non può avviarsi, se non previa fissazione di (nuovi) principi di coordinamento da parte della legge statale¹⁸⁰ (principio riaffermato, poi, dalle sentenze n. 431 del 2004; nn. 335, 397 e 455 del 2005; nn. 2, 75, 412 e 413 del 2006; n. 451 del 2007; n. 357/2010);

b) che la scelta tra due o tre livelli di intervento normativo sul sistema tributario locale deve considerarsi riservata alla legge sui principi di coordinamento¹⁸¹.

Invero la scelta della Corte di considerare imprescindibile un’esplicita fissazione con legge statale dei principi fondamentali (che, in definitiva, oggi sarebbe realizzata dalla legge n. 42/2009 e dai futuri decreti legislativi) ha finito per essere generalmente ritenuta inevitabile¹⁸².

La Corte, evidentemente, a questo punto non poteva sottrarsi all’onere di fornire più puntuali indicazioni, utili al legislatore per l’ormai non più rinviabile adozione della necessaria regolamentazione, proprio sul “coordinamento”.

Lo ha fatto - se si vuole, paradossalmente - nell’ambito del già richiamato giudizio (nato dalla ormai famosa iniziativa legislativa in materia di fiscalità regionale della

¹⁷⁷ Del Federico L., *Il rapporto tra principi del sistema tributario statale e principi fondamentali dell’ordinamento*, in AA.VV., *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*, (a cura di Valerio Ficari), Giuffrè Milano 2009, p. 2. Già, nello stesso senso, Basilavecchia M. – Del Federico L. – Osculati F., *Il finanziamento delle regioni mediante tributi propri e partecipazioni*, in AA.VV., *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, a cura di A. Zanardi, Il Mulino Bologna, 2006, p. 121. Per Bizioli G. (*I principi statali*, cit., p. 550 nota 2), questa decisione “richiama alla mente quella teoria che qualifica talune disposizioni costituzionali come <norme ad efficacia differita> ovvero norme che, pur contenendo parte della disciplina della materia, richiedono, per ragioni strumentali, l’intervento del legislatore (statale)”.

¹⁷⁸ In precedenza riconosciuto attraverso “una sorta di clausola <stand still>” (Tosi L. – Giovanardi A., *Federalismo*, cit., pp. 2482-2483).

¹⁷⁹ Secondo Tosi L. – Giovanardi A., *Federalismo*, cit., pp. 2482-2483, la Corte avrebbe altresì “negato la polisistematicità dell’ordinamento tributario, che pur è conseguenza necessaria dell’equidistribuzione istituzionale, del riconoscimento *expressis verbis* dell’autonomia tributaria regionale e locale, del ruolo della legislazione regionale, a cui è attribuita, fatti salvi i principi fondamentali del coordinamento, la competenza in materia di tributi regionali e locali”.

¹⁸⁰ “[...] cui vengono attribuiti poteri di scelta anche su ambiti che in verità sembrerebbero già toccati in modo esaustivo dalla normativa costituzionale, fornendo così indirizzi pretori verso soluzioni molto prudenti” (Del Federico L., *L’autonomia tributaria*, cit., p. 403).

¹⁸¹ La sintesi è di Del Federico L., *L’autonomia tributaria*, cit., p. 403. Negli stessi termini già Morrone A., *Principi di coordinamento*, cit., p. 547.

¹⁸² “Essi dovrebbero essere preferibilmente definiti attraverso <leggi principio> o <cornice>, ma non per questo devono avere sempre la caratteristica di principi espressi e, quindi, scritti: in mancanza di leggi che li individuino possono – almeno in via astratta – essere anche non scritti ed estrapolabili solo in via interpretativa dall’ordinamento interno (Gallo F., *I principi*, cit., p. 923)”. Anche per una compiuta disamina delle differenti posizioni interpretative sul punto cfr. Giovanardi A., *L’autonomia tributaria degli enti territoriali*, Giuffrè Milano, 2005, pp. 225 ss.

Regione Sardegna)¹⁸³ relativo ad una Regione a statuto speciale la cui potestà, quindi, come essa stessa si preoccupa di sottolineare, non è soggetta al suddetto coordinamento ma alla “armonia con i principi del sistema tributario”¹⁸⁴.

Riaffermata la validità del proprio orientamento in tema di attuale ‘blocco’ delle leggi regionali in materia di tributi propri non aventi¹⁸⁵ “presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali”¹⁸⁶ (questi ultimi però a condizione che “oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell’ordinamento tributario, ancorché solo <incorporati>, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato”¹⁸⁷), nel punto 2 del quinto “considerato in diritto” vengono chiarite e poste a confronto le nozioni di “principi del sistema tributario dello Stato” (rilevanti per l’esercizio della potestà legislativa delle Regioni statuto speciale e di quella esclusiva ‘residuale’ delle Regioni a statuto ordinario)¹⁸⁸ e di “principi fondamentali di coordinamento” (rilevanti per l’esercizio della potestà

¹⁸³ Tuttavia, secondo Succio R., *La fiscalità ‘sarda’ si misura con l’ordinamento costituzionale e comunitario: l’esito del primo round e alcune considerazioni comparatistiche* (nota a C. Cost. n. 102/2008), in Riv. dir. trib. 2009, II, p. 314, “[...] con buona probabilità possiamo ulteriormente aggiungere che le considerazioni sopra esposte trovano applicazione anche con riferimento alle norme di rango costituzionali o attuative di norme costituzionali che si ritrovano in altri Statuti di regioni a Statuto speciale.”. Sulla sentenza si veda, altresì, Dami F., *L’autonomia tributaria regionale ed i vincoli statali e comunitari all’indomani della pronuncia sulla legittimità delle c.d. <tasce sul lusso>*, Diritto e pratica tributaria, 2008, II, pp. 898 ss.

¹⁸⁴ “A differenza delle Regioni a statuto ordinario, l’autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale non è, infatti, considerata dai rispettivi statuti come un <avanzo> rispetto alla potestà esercitata dallo Stato, essendo l’unico (seppur rilevante) limite al loro primario potere di imposizione costituito, come si è visto, dal dover essere i tributi <in armonia con i principi del sistema tributario>.” (Gallo F., *I principi*, cit., p. 927).

¹⁸⁵ Per Antonini L., *Una importante sentenza*, cit., pp. 98-99, l’aspetto più innovativo della sentenza sta in “quello che non dice”, ossia nel riconoscimento della competenza legislativa esclusiva in materia di tributi propri in assenza della statale di coordinamento attraverso l’esclusione della differente fattispecie.

¹⁸⁶ Per Giovanardi A. (*Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte Costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, *Rassegna tributaria*, 2008, p. 1433), la Consulta “[...] attenua la portata della più volte ricordata affermazione [sent. n. 37/2004] secondo la quale la legge statale dovrebbe determinare gli <spazi> ed i <limiti> entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva dello Stato e degli enti territoriali”.

¹⁸⁷ Sicché Gallo F. *I capisaldi*, cit., p. 221, ritiene che la Corte abbia “concretamente ridotto tale potestà a ben poca cosa, escludendo, sulla base appunto dell’art. 117, 2° comma, lettera e), che essa possa avere per oggetto tributi che hanno gli stessi presupposti o le stesse basi imponibili di quelli erariali già vigenti”.

¹⁸⁸ Esprime perplessità al riguardo Sammartino S., *L’imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico*, in AA.VV., *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*, a cura di Valerio Ficari, Giuffrè Milano, 2009, p. 19: “Tale scelta della Corte invero suscita qualche perplessità ove si consideri che i principi, di norma, non vengono fissati da singole disposizioni ma si desumono in via interpretativa dal tessuto normativo nel suo complesso; essi, pertanto, per loro stessa natura, si configurano come generali, sono necessariamente pochi ed esprimono lo <spirito> dell’ordinamento o di un ramo di esso. Con specifico riguardo al sistema tributario dello Stato, sono tali, a titolo esemplificativo, quello della progressività, che si traduce, quanto meno, nel divieto di istituire tributi regressivi, quello del divieto di doppia imposizione (in senso giuridico, non economico), quello della tendenziale tassazione di tutte le forme di reddito. Ove si colleghino i principi, come fa la Corte, alla tipologia e alla struttura dei singoli istituti nonché alle loro rationes ispiratrici, essi non si configurano più come generali ma specifici, e il loro numero cresce a dismisura sino a comprimere eccessivamente gli spazi di autonomia del legislatore regionale.”.

legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario).

“I primi attengono specificamente alla tipologia e alla struttura degli istituti tributari statali, nonché alle rationes ispiratrici di detti istituti. L'armonia con tali principi dei tributi regionali va, perciò, intesa come rispetto, da parte del legislatore regionale, dello <spirito> del sistema tributario dello Stato (ex multis, sentenza n. 304 del 2002) e, perciò, come coerenza e omogeneità con tale sistema nel suo complesso e con i singoli istituti che lo compongono.

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

Sia gli uni che gli altri intervengono nel realizzare “una funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario. Con la differenza, però, che mentre l'armonia con i <principi del sistema tributario dello Stato> richiede solo che la Regione, nell'istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle rationes dei singoli istituti tributari, invece, i <principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario>, in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono – salvi i pochi casi di cui si è sopra detto – l'esistenza di un'apposita legge che li stabilisca.”¹⁸⁹.

Si tratta di quella che in dottrina è stata definita “l'alternativa tra una forma lata e una forma propria di coordinamento”¹⁹⁰.

A questo punto la Corte costituzionale, che non è ulteriormente intervenuta innovativamente¹⁹¹ sui temi appena trattati¹⁹², aveva adempiuto al compito assunto di ‘traghetare’ il sistema fino all'intervento del legislatore che, cogliendo il suo pressante

¹⁸⁹ Comunque sull'identità di funzione fonda la sua convinzione che la differenza tra le due categorie di vincoli da principi sia più apparente che reale Falsitta G., *Le imposte della regione Sardegna sulle imbarcazioni ed altri beni di <lusso> nelle <secche> dei parametri costituzionali e comunitari*, Corriere giuridico, 2008, p. 894. Di diverso avviso, Cociani F., *Tributi propri della Regione Sardegna e armonia del sistema tributario*, Rassegna tributaria, 2008, p. 1408 nota 9, per il quale la Corte “[...] avrebbe potuto anche domandarsi se il parametro legislativo prescelto (ovvero l'<armonia rispetto al sistema tributario dello Stato> con riferimento al quale i tributi regionali debbono nel complesso coerenza) non imponga comunque di riguardare il sistema tributario complessivo (statale, regionale e locale) unitariamente, perché unica è l'unità politica dello Stato e perché comunque il contribuente è uno e uno solo, a prescindere dai livelli di governo che determinano la tassazione” (op. cit., p. 1411).

¹⁹⁰ Ragucci G., *La legge delega per l'attuazione dell'art 119 Cost.*, cit., p. 691.

¹⁹¹ La Corte, invece, pronunciandosi su un ricorso proposto dal Governo contro la legge della Provincia autonoma di Trento di rideterminazione dell'aliquota dell'IRAP ha riaffermato, nel riconoscere la legittimità dell'intervento legislativo in virtù dell'ampliamento delle prerogative statutarie operato dalla legge statale nel 2009, il principio generale di necessaria individuazione da parte della legge statale delle regole fondamentali per assicurare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (sentenza n. 357 del 2010).

¹⁹² C'è invece stata una pronuncia che ha già investito la legge 42 del 2009 sotto il duplice profilo dell'applicabilità (esclusa dalla Corte) alla Regione Siciliana di disposizioni diverse da quelle che il legislatore stesso ha dichiarato applicabili alle autonomie speciali (artt. 15, 22 e 27) e dell'istituzione, in rapporto al ruolo dell'esistente Commissione paritetica prevista dallo Statuto siciliano, del nuovo ‘tavolo’ di negoziazione (ritenuta legittima dalla Corte). Cfr. sentenza n. 201 del 2010.

invito, ha approvato la legge di delega n. 42 del 5 maggio 2009.

4. L'adozione dello strumento della delega legislativa per la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario.

4.1 Come già osservato nella parte iniziale del presente lavoro, con la legge n. 42 del 5 maggio 2009 il legislatore, intendendo dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, ha provveduto a dettare *“disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*¹⁹³ all'interno di un provvedimento i cui molteplici *“ambiti di intervento”* sono elencati all'articolo 1.¹⁹⁴

Adottando un criterio che cerchi di rispettare una logica sistematica, con riferimento al tema specifico, sono stati individuati i diversi oggetti: *“[...] (a) principi attuativi delle regole costituzionali inerenti alla disciplina dei tributi (legalità; capacità contributiva; imparzialità e buon andamento); (b) principi generali di coordinamento del sistema tributario (separazione delle fonti; territorialità; correlazione e continenza; fiscalità di sviluppo); (c) principi e criteri direttivi relativi ai tributi regionali, e (d) ai tributi di comuni, province e città metropolitane”*¹⁹⁵.

L'elencazione formulata dal legislatore rende non necessarie ulteriori considerazioni per ritenere comunque fondato il rilievo critico, accennato in premessa, circa la irragionevole sovrapposizione nel provvedimento di materie tra sè profondamente diverse, talune oggetto di legislazione esclusiva altre di legislazione concorrente, che probabilmente avrebbero meritato (ma si è già detto dei tempi della politica e del federalismo fiscale come *“esigenza indifferibile del sistema”*¹⁹⁶) sedi, forme e tempi differenti, piuttosto che un cumulativo ed indifferenziato affidamento per delega al Governo.

I limiti del presente lavoro non consentono una dettagliata disamina del testo della legge, per la quale si rinvia ai pregevoli contributi già citati in precedenza, sicché l'attenzione viene rivolta soltanto a quegli aspetti che possono considerarsi rilevanti ai fini della ricerca della corretta soluzione interpretativa al problema proposto dell'uso della delega legislativa per la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della potestà tributaria regionale.

Allo stesso modo non appare utile condurre una specifica analisi del testo, in alcuni casi ancora *‘provvisorio’* dei decreti attuativi al momento di pubblicazione del presente lavoro, nella considerazione che esso non presenta significative novità

¹⁹³ E' la locuzione utilizzata nell'articolo 1 della legge. Al riguardo è stato osservato: *“Tali principi somigliano più a formalizzazioni dei <principi costituzionali> in materia di federalismo fiscale (quindi <forme> di concretizzazione del limite dell'armonia con la Costituzione piuttosto che a scelte politiche (e principi fondamentali) del legislatore statale”* (Sterpa A., *Commento all'art. 1, AA.VV., Il <federalismo fiscale>*, cit., p. 42).

¹⁹⁴ Gli altri ambiti sono: - istituzione e funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante; - utilizzazione delle risorse aggiuntive ed effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione; - principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni; - norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

¹⁹⁵ Ragucci G., *La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, cit., p. 737.

¹⁹⁶ Prendiamo ancora a prestito l'espressione sarcastica di De Fiores C., *Note critiche*, cit.

sull'oggetto d'esame si da modificare la valutazione sulla legge di delegazione costituendo anzi una sua piena conferma.

Era stato subito rilevato con riguardo al disegno di legge - ma l'espressione è rimasta immutata all'articolo 1 nel testo definitivamente approvato dal Parlamento - che la locuzione *“in via esclusiva”*, riferita all'attività di determinazione dei principi fondamentali di coordinamento, *“emerge, con forte stridore antiautonomico [tal che] risulta ora sorprendente che un testo di matrice autonomistica intenda affermare il monopolio della legge dello Stato nell'identificazione dei principi (cadendo nel vischioso equivoco della identità tra legge e diritto)”*¹⁹⁷. Effettivamente, pur restando dubbiosi sulla reale efficacia di tentativi di autoqualificazione normativa ove si tende a prefigurare una *“capacità di resistenza passiva ulteriore”*¹⁹⁸, la sua preposizione al testo di un provvedimento siffatto si presta ad interpretazioni non rassicuranti circa l'attuazione del principio di *“equiordinazione”* e, in ogni caso, sull'equilibrato rapporto tra lo Stato e le altre componenti della Repubblica.

Con il provvedimento in esame il legislatore ha chiaramente inteso adempiere *“anche”* al compito, dalla Corte indicatogli come *“doveroso”*, di dettare i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario necessari per l'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia tributaria delle Regioni e lo ha fatto ricorrendo (è proprio il caso di dire) *“esclusivamente”* allo strumento della delega legislativa. Lo si evince (tra l'altro) inconfutabilmente dal primo comma del successivo art. 2: *“Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario [...]”*.

Dal secondo comma dello stesso articolo apprendiamo che la delega si articola secondo due ordini di *principi e criteri direttivi*: quelli espressamente qualificati come *“general”*, contenuti nella elencazione, a dir poco articolata (giunge fino alla lettera *“mm”*)¹⁹⁹, dello stesso comma e gli altri denominati *“specifici”*, contenuti negli articoli

¹⁹⁷ Del Federico L., *Il rapporto*, cit., p. 9. Sul punto specificamente e, più in generale, sull'art. 1 del provvedimento, cfr. Pizzetti F., *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia*, AA.VV., *Il federalismo fiscale*, cit., 14 ss.

¹⁹⁸ Rivoecchi G., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 53, che richiama la non felice esperienza al riguardo dello Statuto del contribuente. Il rischio era già stato avvertito da Giovannini A., *Normazione regionale*, cit., p. 1169 nota 7, secondo il quale i principi fondamentali costituiscono *“[...] regole generali, univoche e stabili ordinate a disegnare, per così dire, lo scheletro dell'ordinamento e a garantirne unità, conformemente ai principi e ai valori desumibili dalla Carta fondamentale [...]”*. In buona sostanza, una legge (ordinaria) che riproducesse tali previsioni diverrebbe soltanto una legge manifesto, priva di significato sostanziale. Certo, i principi, per essere qualificati come fondamentali devono sicuramente affondare la propria radice nel terreno costituzionale. Ma affinché non si traducano in norme di *“bandiera”*, credo che si debbano godere di una connotazione ulteriore, e cioè si debbano esprimere in previsioni di natura almeno interpretativa [...]. Essi, infatti, essendo dettati, come ho detto, con legge ordinaria, potrebbero essere derogati da successive leggi ordinarie dello Stato e dunque, in ipotesi, venir vanificati anche integralmente”.

¹⁹⁹ *“Il progetto si complica allorché lo stesso art. 2 soggiunge che, «fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli artt. 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29 (ventuno pagine a stampa), i decreti legislativi di cui al comma 1*

ivi indicati.

Così, in virtù dell'ulteriore sdoppiamento, i tre livelli di normazione (principi e criteri direttivi nella legge di delega, principi fondamentali nei decreti legislativi, legge regionale), già criticati dalla dottrina perché eccessivi²⁰⁰, crescono al numero di quattro (principi e criteri direttivi generali e speciali nella legge di delega, principi fondamentali nei decreti legislativi, legge regionale). Le ricordate perplessità, in ordine ad una delega sui principi fondamentali, traggono ulteriore spinta da questa immotivata moltiplicazione dei livelli di disciplina, incomprensibile per un'attività di coordinamento che deve astenersi dal 'dettaglio'.

E' possibile peraltro rilevare quanto sia purtroppo difficile individuare i principi e criteri direttivi "generalì" riferibili al nostro oggetto, verificandone attinenza, rilevanza e significato, in considerazione della vaghezza di molte delle espressioni utilizzate²⁰¹ e del forte rilievo assunto nel contesto dalla perequazione e dal coordinamento della finanza pubblica²⁰².

Si noti come la lettera c) di questo secondo comma si riferisca sì esplicitamente ai "singoli tributi" ed al "sistema tributario nel suo complesso", ma razionalità, coerenza, semplificazione, riduzione degli adempimenti, trasparenza, efficienza, legalità, pur assolutamente indispensabili, sembrano presupposti troppo scontati per poter essere utilmente posti a base di un'attività legislativa così 'fondamentale'.²⁰³

E le lettere l) ed n), che sostanzialmente contengono un semplice richiamo a principi costituzionali²⁰⁴, inducono a ritenere che nulla sarebbe cambiato se non fossero

sono uniformati ai principi e criteri direttivi generali », individuati in ventuno punti dalla lett. a alla lett. z e alcune sottospecificazioni (per quattro pagine a stampa)" Marongiu G., *Difficoltà attuative*, cit., p. 1823.

²⁰⁰ D'Atena, *La difficile transizione*, cit., p.316-317; Idem, *Legislazione concorrente*, cit.

²⁰¹ Già sul disegno di legge veniva osservato: "[...] quanto più le espressioni usate dal legislatore statale saranno vaghe e di incerto contenuto in una materia così complessa e articolata quale è quella del federalismo fiscale, tanto più si incrementeranno le possibilità, come è già avvenuto nel recente passato, che sorgano controversie tra le Regioni e lo Stato. Sarà la Corte costituzionale, nel dirimere tali controversie, a provvedere all'interpretazione delle norme e a fissarne il contenuto in via definitiva" (Sammartino S., *L'imposta regionale*, cit., p. 30).

²⁰² E' d'altro canto intuitivo che in una riforma intesa a realizzare il 'federalismo fiscale' il tema della ripartizione delle risorse finanziarie, specie in un momento di crisi come l'attuale, finisca per prevalere sulle esigenze di una chiara e corretta ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria. Nel medesimo senso cfr. Tosi L., *Considerazioni sulla fiscalità degli enti locali nel disegno di legge di riforma federalistica dell'ordinamento tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, 2008, I, p. 941. Osserva altresì, in termini generali sul provvedimento, Lupi R., *Fiscalità e tributi nel disegno di legge sul federalismo fiscale*, *Corriere tributario*, 2008, p. 3081: "[...] la maggior parte delle discussioni sull'argomento riguardano solo di riflesso il diritto tributario, in quanto toccano i temi dell'allocazione della spesa pubblica e dell'erogazione dei servizi in relazione ai vari livelli di governo, ad esempio statale, regionale e comunale."

²⁰³ In proposito appare molto calzante (a riprova di un malvezzo ricorrente nei testi legislativi) l'invito, informato a concretezza e buon senso, di un illustre studioso e Presidente emerito della Corte: "Non dovrebbero, in particolare, essere considerati principi e criteri direttivi sufficienti quelli che dicono ciò che non potrebbe non essere detto: quelli che si limitano a ripetere norme della costituzione (il cui rispetto da parte del Governo sarebbe comunque doveroso) o a usare espressioni che non differenziano scelte possibili. Ad esempio, è un criterio direttivo la buona amministrazione, l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa?" (Zagrebelsky G., *Conclusioni*, cit., p. 320).

²⁰⁴ Sono gli artt. 53 e 117 Cost. Sostiene, tuttavia Ragucci G. *La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, cit., pp. 740-741: "Qui il principio di capacità contributiva assume un contenuto diverso da quello proprio dell'art. 53 Cost., dal quale è tratto: non è canone più o meno stringente di

state inserite. Pur tuttavia, è una nota stonata (quasi a rivelare una riserva mentale) il richiamo al “rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, che mostra un’ingiustificabile trasformazione del presupposto della delega nel suo oggetto.

Le stesse considerazioni valgono per le disposizioni contrassegnate dalle doppie lettere bb)-cc)-ee)-ff)-gg)-hh)-mm), piene di espressioni generiche, che le rendono norme-manifesto ed evidenziano una classica delega ‘in bianco’²⁰⁵, “norme vaghissime (ed anche molto rozze nella loro formulazione)”²⁰⁶.

Ne esce confermata l’impressione che, con le norme generali citate, sul tema del riparto della potestà legislativa per il coordinamento del sistema tributario si sia rinunciato ad affrontare in Parlamento i nodi principali rinviando alla stesura dei decreti legislativi²⁰⁷.

Potrebbero, invece, essere considerate rappresentative di scelte in qualche modo ‘fondamentali’ altre disposizioni.

Tra esse, la “esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto”, di cui alla lettera o), la previsione, di cui alla lettera p), sulla correlazione di prelievo fiscale e beneficio sul territorio nonché di contenenza e responsabilità nell’imposizione dei tributi propri, e quella di cui alle lettere q) ed s), circa la facoltà di intervento sui tributi degli enti locali.

Anche in questo caso, però, le perplessità sono più d’una.

Problematica è l’interpretazione del principio di esclusione di ogni doppia

legittimità costituzionale della disciplina sostanziale (e per alcuni anche formale) del tributo, ma regola di coordinamento del sistema tributario erariale, regionale e locale.”.

²⁰⁵ Notava, con riferimento al disegno di legge delega, Ficari V., *Sentenza n. 102/2008 della Corte costituzionale e disegno di legge delega n. 1117: prospettive divergenti?*, in AA.VV., *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*, (a cura di Valerio Ficari), Giuffrè Milano 2009, p. 121: “Il disegno di legge delega n. 1117, nel definirsi attuativo dell’art. 119 della Costituzione e pur dichiarando di recare in esso le attese disposizioni in materia di <principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario> (art. 1), si scioglie da subito dall’impegno ed investe il Governo del compito di dare la <definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione> (art. 2). Il prossimo legislatore delegato, alla luce di tale disegno, dovrà, quindi, fissare le regole relazionali tra i diversi livelli di governo nonché i criteri e i limiti dell’autonomia normativa tributaria delle Regioni, da un lato, e delle Province, Comuni e città metropolitane, dall’altro; ciò se non fosse che il decreto attuativo della delega dovrebbe rispettare il principio e criterio direttivo secondo il quale è la legge statale a dover individuare i tributi propri dei Comuni e province, definendone i presupposti, i soggetti passivi e le basi imponibili (art. 10, primo comma, lett. a): ne conseguirebbe, allora, che sia la stessa legge delega a fissare i criteri al fine di evitare una delega c.d. in bianco del tutto illegittima (Tosi, 2008, 941)”.

²⁰⁶ Giovanardi A., *Il riparto*, cit., p. 46 nota 27.

²⁰⁷ Ragucci G., *La legge delega per l’attuazione del federalismo fiscale*, cit., pp. 740-741, lamenta la “[...] mancanza, nell’intero corpo della L. n. 42/2009, di indicazioni sugli elementi necessari a definire con sufficiente precisione il presupposto dei tributi propri attraverso i quali l’autonomia di Regioni ed enti locali è destinata a esprimersi. La lacuna lascia in sospeso la verifica di compatibilità con la riserva di legge espressa dall’art. 23 Cost., che potrà farsi dopo l’adozione dei decreti di attuazione. [...] la limitazione della discrezionalità di cui regioni ed enti locali godono nel disciplinare i tributi destinati a trovare attuazione nell’ambito del proprio territorio resta affidata al rigore con il quale gli organismi che lo compongono (Governo e Commissioni) intenderanno la riserva espressa dall’art. 23 Cost.”.

imposizione sul medesimo presupposto²⁰⁸, in combinazione con quello di cui alla lett. q) che delimita l'area di intervento della legge regionale “*con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato*”²⁰⁹.

L'effetto appare quello della ‘*cristallizzazione*’ del criterio del “*congelamento*” ideato – ma nell'assunto, è da ritenersi, che esso dovesse funzionare transitoriamente, cioè soltanto fino all'intervento coordinatore del legislatore - dalla giurisprudenza costituzionale in materia di tributi propri, in quanto la pressoché totale copertura dei fatti imponibili ad opera di tributi statali costringe la potestà regionale in una sorta di ‘*riserva indiana*’, riducendola a quell’ “*avanzo*” di cui parlava Franco Gallo²¹⁰ per descrivere la materia tributaria oggetto di legislazione esclusiva o residuale da parte della Regione.

Ne costituisce controprova la specificazione contenuta alla lettera q), formulata ‘*in positivo*’, di ciò che la legge regionale può disporre in materia di tributi. Si parla dell'istituzione di tributi regionali e locali nonché della delimitazione della potestà degli enti locali su questi ultimi, in termini di aliquote ed agevolazioni, fermo restando, come detto, il divieto di doppia imposizione. Se, però, tutto questo rientra nell'oggetto della potestà legislativa esclusiva (c.d. ‘*residuale*’) delle Regioni, viene da chiedersi perché la legge statale debba prevederlo ed il dubbio si pone in modo ancor più evidente per la successiva lettera s), dove la legge statale ‘*concede*’ al legislatore regionale la “*facoltà*” di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali. Semmai la legge statale dovrebbe dettare disposizioni (contenenti “*principi*”) di coordinamento che, purtroppo, non si rinvergono nel provvedimento.

La “*tendenziale correlazione*”, prevista dalla lettera p), tra prelievo fiscale e beneficio sul territorio nonché tra continenza²¹¹ e responsabilità nell'imposizione dei tributi propri è espressione della scelta, che permea molte delle nuove disposizioni, in favore del principio di “*territorialità*” come cardine del sistema.²¹² Tuttavia, anche in questo caso, la correlazione di concetti (prelievo-beneficio, continenza-responsabilità) finora rimasti privi di una reale connessione²¹³, se non antitetici o estranei²¹⁴, non va

²⁰⁸ Stevanato D., *I <tributi propri>*, cit., pp. 405-407.

²⁰⁹ “Non si comprende, anzitutto, se si tratti di due distinti <principi di coordinamento>, oppure di due sfaccettature (quasi un'endiadi) di uno stesso principio [...]” (Stevanato D., *I <tributi propri>*, cit., p. 407).

²¹⁰ Gallo F., *I principi*, cit., p. 927. Nel brano, già riportato in precedenza l'Autore poneva a confronto la potestà legislativa residuale delle Regioni a statuto ordinario con quella delle Regioni a statuto speciale, concludendo nel senso che quest'ultima non consiste in un “*avanzo*” di quella dello Stato come invece la prima.

²¹¹ Per Stevanato D., *I <tributi propri>*, cit., p. 408, il principio di continenza “appare evocativo ma non sufficientemente definito nei suoi contorni: non si comprende se esso alluda ad un requisito di <territorialità> del presupposto [...]”.

²¹² Sul “*superamento di un'accezione strettamente territoriale del federalismo e il delinearsi di forme di federalismo <glocale>*” cita il caso *Crosby vs. National Foreign Trade Council*, discusso davanti alla Corte Suprema degli Stati Uniti d'America nel 2000, Ferrarese M.R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza Bari, 2006, pp. 162 ss.

²¹³ Riferendosi al binomio solidarietà-responsabilità, Bertolissi M., *Il federalismo fiscale per la riforma dello Stato, Diritto e pratica tributaria*, 2009, I, p. 229, afferma che “se ci sono incoerenze tra questi sostantivi significa che vi è un'alterazione patologica del sistema”.

oltre la sua stessa enunciazione, con la rinuncia netta ad avventurarsi nella specificazione dei contenuti, seppur a livello ‘fondamentale’.²¹⁵

La travagliata disposizione²¹⁶, poi, di cui alla lettera r), circa la valutazione del legislatore regionale della modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto (ancora una volta) secondo il criterio di territorialità collegato alle concessioni di coltivazione e “*nel rispetto della normativa comunitaria e dei limiti stabiliti dalla legge statale*”, con il riferimento alla “*legislazione statale*” fa ritenere che essa si muova non nell’ambito di principi fondamentali per la materia soggetta a legislazione concorrente (non si tratta d’altronde di tributi regionali in senso stretto) e che l’intervento della legge regionale configuri una sorta di integrazione consentita dalla legge statale in materia di sua competenza esclusiva.

L’esclusione, dettata dalla lettera t), di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo si risolve in un rafforzamento del divieto di doppia imposizione, completandolo con il riferimento all’ambito dell’intervento. La formulazione, però, risulta di scarsa decifrabilità sul piano tecnico giuridico (nel suo richiamo ai “*livelli di governo*”, sopravvissuto alla opportuna eliminazione di quello alla “*esportazione delle imposte*”, già contenuto alla lett. z del medesimo art. 2 del d.d.l. 1117) ed è espressa in termini troppo assoluti (non sembra, ad esempio, coordinata con la facoltà del legislatore regionale di intervenire sui tributi locali)²¹⁷.

Fin qui l’esame dei cosiddetti principi e criteri direttivi “*generalì*”, verosimilmente dettati per la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento.

²¹⁴ Rileva Giarda P., *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino Bologna, 1995, p. 20 che “[...] l’area territoriale di estensione dei benefici connessi ad una singola attività pubblica non necessariamente coincide con i confini territoriali dell’ente locale; deriva da ciò un mis-match tra <area dei benefici> e <area delle contribuzioni> che può essere causa, oltre che di cattiva allocazione delle risorse tra pubblico e privato, anche di inefficienza all’interno del settore pubblico”.

²¹⁵ “[...] il principio di correlazione espresso dall’art. 2, comma 2, lett. p), legge citata richiede un collegamento tra prelievo e funzione amministrativa non estrinseco o occasionale, ma tale da individuare la giustificazione sostanziale della contribuzione. Il vincolo è perciò diretto alla individuazione del presupposto, il quale deve sottendere una qualche forma di scambio di utilità tra amministrazione e cittadino, e non alla determinazione dell’ammontare del prelievo, che deve comunque soddisfare un generale criterio di ragionevolezza e pertanto non essere tale da dissuadere l’interessato dall’avvalersi della prestazione pubblica.” (Ragucci G., *La legge delega per l’attuazione del federalismo fiscale*, cit., p. 749).

²¹⁶ Si tratta di una disposizione che, non prevista nel testo del disegno di legge originario, è stata successivamente introdotta per controbilanciare le rivendicazioni avanzate, sul fronte delle compartecipazioni al gettito delle accise, dalle Regioni a statuto speciale (in particolare dalla Sicilia) sedi di impianti di raffinazione e per le quali è stato approvato il pur contraddittorio (vi si parla, infatti, anche di Regioni a statuto ordinario) quinto comma dell’art. 27. A proposito di quest’ultima norma La Scala A. E., *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, *Diritto e pratica tributaria*, 2009, I, p. 350, parla di “*dura trattativa politica*” nel suo commento alla disposizione del disegno di legge in corso di approvazione oggi trasfusa nel citato quinto comma. L’Autore rileva che essa ha avuto come protagonista la Regione Siciliana sul cui territorio viene raffinato oltre il 40 per cento degli oli minerali nazionali. prodotti in Italia.

²¹⁷ Tuttavia ritengono la formulazione “*più limpida e convincente*” rispetto alle precedenti Bassanini F. e Macciotta G., *Oggetto e finalità della legge (Commento all’art. 2)*, AA.VV., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 38.

Ancora più modesto risulta il contributo in materia di “*principi fondamentali*” offerto da quelli che l’art. 2 chiama principi e criteri direttivi “*specifici*”, contenuti agli artt. 7 e seguenti.

Al capo II “*Rapporti finanziari Stato-Regioni*”, l’art. 7 specifica che per i tributi “*propri derivati*” (quelli istituiti e regolati dalla legge statale, il cui gettito è attribuito alle regioni)²¹⁸ le leggi regionali possono “*modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni*”, ma solo “*nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria*”, mentre per le addizionali su tributi erariali esse possono “*introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale*”²¹⁹.

Anche in questo caso il riferimento alla “*legislazione statale*” fa ritenere che tale materia non sia oggetto di competenza concorrente e che l’intervento della legge regionale configuri una sorta di integrazione consentita dalla legge statale in una materia di esclusiva competenza dello Stato²²⁰.

Nulla è invece detto circa i tributi propri *stricto sensu*, se non la riaffermazione che essi possono sussistere soltanto per presupposti “*non già assoggettati ad imposizione erariale*”, presumibilmente nell’ottica di non interferire con la competenza regionale esclusiva e di lasciare il coordinamento ai principi generali di cui si è detto.

In questo modo, tuttavia, la competenza concorrente sembra svanire del tutto²²¹, assorbita rispettivamente o da quella (pur modesta) esclusiva e residuale della Regione o da quella (preminente) ugualmente esclusiva dello Stato che, titolare del tributo il cui gettito viene attribuito alla Regione, eventualmente ritagli piccoli spazi ad una sorta di potestà legislativa regionale integrativa (tipica dell’ormai abrogato vecchio sistema²²²).

Al capo III dedicato alla “*Finanza degli enti locali*”, è l’art. 12 che si occupa di tributi, ma è solo la lettera g) che prevede per la legge regionale la possibilità di “*istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali*”. L’ampiezza concessa in materia dalle precedenti lettere ai poteri della legge statale è tale da confermare l’idea della potestà regionale sui tributi locali come un mero ‘*residuo*’²²³, di incerto valore. Nel contempo risulta confermata la “*natura*

²¹⁸ Sul tema cfr. Salvini L., *I tributi propri di Regioni, Province e Comuni. Profili tributari (Commento agli artt. 11 e 12)*, AA.VV., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 213 ss.

²¹⁹ “*La norma è stata significativamente rimaneggiata nel corso dell’iter di approvazione non nel senso della valorizzazione del principio di autonomia*” (Giovanardi A., *Il riparto*, cit., p. 34).

²²⁰ Riferisce invece, a nostro avviso non giustificatamente, il termine “*legislazione statale*” agli adottandi decreti legislativi Antonini L., *La manovrabilità dei tributi propri (Commento all’art. 7)*, AA.VV., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 129.

²²¹ Il rischio di una “*eccessiva frammentazione del sistema fiscale*” giustificherebbe l’impostazione restrittiva per Antonini L., *La manovrabilità*, cit., p. 132.

²²² Commentava, in termini generali sul testo del disegno di legge, Bin R., *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 dicembre 2008: “*Il quadro appare abbastanza chiaro nelle sue linee essenziali. Ma – ci si può chiedere – che cosa ha di <federale>? Esso, in fondo, appare più coerente con il vecchio Titolo V che con il nuovo. Sembra che il Governo, scrivendo il d.d.l. abbia dimenticato la riforma costituzionale del 2001*”. Ed analogo giudizio sembrano esprimere sulla legge 42/2009 Sacchetto C. – Bizioli G., *Può ancora chiamarsi federalismo fiscale una riforma che limita la potestà legislativa tributaria delle Regioni?*, *Diritto e pratica tributaria*, 2009, I, pp. 258 ss.

²²³ Si vedano le considerazioni già svolte in precedenza.

sostanzialmente derivata e, se si vuole, lato sensu agevolativa della fiscalità locale (se si eccettua il caso dei tributi di scopo e, comunque, di quelli, individuati dalla legge, che l'ente locale è libero di attivare o meno)"²²⁴.

Infine al capo IX sono affidati gli *"Obiettivi di perequazione e solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano"*. La partecipazione delle autonomie speciali alla riforma è totalmente rimessa alle norme di attuazione degli statuti²²⁵, così come previsto al terzo comma dell'art. 27, nelle quali troveranno posto *"il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali"*, *"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"*, *"forme di fiscalità di sviluppo"*.

Ancor più per tale ambito, dunque, la legge n. 42 del 2009 è un totale rinvio alle emanande norme di attuazione degli statuti²²⁶, come d'altronde era da prevedere dal momento che le autonomie speciali costituiscono uno dei grandi nodi irrisolti del nuovo sistema di federalismo fiscale²²⁷.

4.2 All'esito del pur sommario esame del testo legislativo, emerge la conferma del timore – da alcuni manifestato - che la riforma, nel suo atto più significativo, qual è la legge di delega, non risponda all'esigenza di determinazione di un equilibrato insieme di principi fondamentali, sì che, come era stato auspicato, *"dalla normazione sui principi fondamentali e sui principi di coordinamento venga delineato un sistema tributario armonico e solidale che ripartisca il potere tributario senza sovrapposizioni e senza vuoti d'imposta, nel rispetto dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali ma soprattutto rispettoso del principio di autoimposizione riferito ai vari livelli di soggetti istituzionali della Repubblica"*²²⁸.

Preso atto delle tante *'finalità'*, spesso condivisibili in termini generali (e probabilmente molto importanti sul piano politico) ma - almeno nell'attuale formulazione - di scarsa significatività dal punto di vista giuridico, e del reiterato *'richiamo'* di principi già presenti nell'ordinamento tributario, il provvedimento di delega legislativa sembra recare al tema dei principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario un contributo piuttosto modesto.

Forse l'unico messaggio chiaramente decifrabile, contenuto nel testo è il drastico ridimensionamento delle aspirazioni di allargamento dell'area di potestà legislativa regionale (sollecitate dalla formulazione dell'art. 119 Cost. nel riformato Titolo V e

²²⁴ Della Valle E., *Il c.d. federalismo fiscale*, cit.

²²⁵ Cfr. La Scala E.A., *La specialità statutaria*, cit., pp. 337 ss.

²²⁶ Cfr. De Martin G.C. e Rivosecchi G., *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali*, AA.VV., *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 342 ss., per i quali rappresenta una necessità la sottoposizione delle autonomie speciali ai principi di coordinamento.

²²⁷ Di *"vero e proprio rinvio"* parla Giovanardi A., *Il riparto*, cit., p. 47, ad avviso del quale si sarebbe dovuto *'osare di più'*. Non vanno, però, sottovalutati gli ostacoli rappresentati dai vincoli di ordine costituzionale – ricordati da Pizzetti F., *Un federalismo*, cit., p. 16, che parla di *"una linea assolutamente minimalista"* - oltre ovviamente a quelli politici, che si frapponavano ad un tentativo di omogeneizzazione della specialità.

²²⁸ Fantozzi A., *Riserva di legge*, cit., p. 45.

“congelate”, seppur transitoriamente, dall’intervento della Corte costituzionale²²⁹), con riguardo sia alle materie di legislazione concorrente sia a quelle di legislazione esclusiva, per la disciplina dei tributi “propri” come per quella dei tributi locali²³⁰.

Nella sostanza esso “*sembra muoversi in linea con l’orientamento, fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale, c.d. dell’autonomia temperata – incentrata sul principio dell’uniformità – per il quale l’art. 119 Cost. avrebbe natura programmatica, ammettendosi così l’esercizio da parte delle Regioni della potestà legislativa tributaria soltanto previa emanazione dell’apposita legge contenente i principi fondamentali di coordinamento*”²³¹.

Se, tuttavia, questo approccio, seppur estremamente prudente, poteva trovare una sua giustificazione nell’esercizio di una ‘*supplenza*’ da parte del Giudice delle leggi per tamponare una situazione difficile nell’attesa dell’intervento del legislatore statale²³², la sua riproduzione nella legge chiave della riforma acquista un valore ben diverso ed un significato politico e giuridico rilevante.

Ne viene fuori la conferma di un sistema di tipo accentrato e derivato²³³, in cui sarà sempre lo Stato a decidere l’istituzione di tutti i principali tributi ed il concreto livello di tassazione²³⁴, a fronte di un riequilibrio operato quasi esclusivamente attraverso le compartecipazioni che generalizza il sistema vigente per il finanziamento delle Regioni a statuto speciale.²³⁵

²²⁹ Per Stevanato D., *I <tributi propri>*, cit., p. 397, la legge di delega “ha di fatto recepito la restrittiva posizione della Corte costituzionale”.

²³⁰ Di questa opinione ci sembra Melis G., *La delega*, cit., p. 1002, quando esprime il seguente giudizio: “*Dal complesso della delega risultano dunque margini di intervento per gli enti locali piuttosto limitati per quanto attiene sia a i tributi propri – modulabili a piacimento ma con presupposti vincolati al divieto della doppia imposizione (nonché, ai sensi dell’art. 119, comma 2, della Costituzione al rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario) – sia ai tributi derivati, pur sempre consistenti in strumenti etero diretti (e con ampiezza dell’intervento rimessa ad indeterminati “criteri fissati dalla legislazione statale”), sia ai tributi erariali, non solo preponderanti in termini di gettito complessivo ma con intervento regionale circoscritto alle sole addizionali e detrazioni*”.

²³¹ Della Valle E., *Il c.d. federalismo fiscale*, cit. L’Autore riprende, confermandolo, un giudizio espresso sul disegno di legge da Del Federico L., *Il rapporto*, cit., pp. 8 ss.

²³² In tal senso, ricordando le parole del suo Presidente Gustavo Zagrebelsky, *De Martin G.C. e Rivosecchi G., Coordinamento*, cit., p. 337.

²³³ Antonini L., *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale, Diritto e pratica tributaria*, 2009, I, p. 237, così riassume le scelte operate: “*Il sistema di finanziamento delle Regioni si struttura quindi individuando nei tributi regionali derivati e nelle compartecipazioni ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad esse attribuite. [...] Lo spazio dei tributi regionali autonomi è minore, in conformità a quanto avviene in altri ordinamenti, ad esempio quello spagnolo, potendosi esercitare solo su presupposti che non siano già oggetto dell’imposizione statale*”.

²³⁴ Stevanato D., *I <tributi propri>*, cit., p. 396. Brosio G., *Equilibri instabili*, Bollati Boringhieri Torino, 1994, p.106, ricorda come, alla fine degli anni ’70 del secolo scorso, l’idea di un centro decisionale unificato per far funzionare le relazioni tra i governi di diverso livello in un sistema federale (c.d. <federalismo esecutivo>) trovò forti sostenitori come James Sundquist negli Stati Uniti.

²³⁵ Tale osservazione, seppur in termini che sembrano sostanzialmente positivi, è formulata da Di Siena M., *Note minime (problematiche) sulle entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale*, *Rivista di dir. Trib.*, 2009, I, pp. 976-977, per il quale “*[...] almeno a livello regionale, un sistema tributario come quello desumibile dalla Legge Delega è tutt’altro che sconosciuto nella storia repubblicana. Seppure con talune sensibili differenziazioni, infatti, le Regioni a statuto speciale, hanno goduto – sin dalla loro istituzione – di meccanismi di finanziamento in larga parte incentrati sui tributi etero-diretti ovvero su forme di compartecipazione (finanche integrali) al gettito dei tributi erariali riscossi sul proprio territorio. Sotto questo profilo, pertanto, la legge delega*

Se è questo il risultato dell'esercizio della facoltà di delega da parte del Parlamento per la fissazione dei principi e criteri direttivi per la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, non appare inutile riprendere il filo dei ragionamenti sviluppati nei precedenti capitoli al fine di verificare se, in qualche modo, esso dipenda anche da una non corretta applicazione dello strumento della delega nel caso specifico della materia considerata.

Come abbiamo visto, l'utilizzazione della delega legislativa per fissare principi e criteri direttivi di determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente è stata giudicata il frutto di una "abnorme" estensione dell'istituto disciplinato dall'art. 76 Cost.

Tra le molteplici ragioni che inducono ad esprimersi negativamente su tale scelta del Parlamento abbiamo richiamato la mortificazione del suo stesso ruolo, nello svolgimento di una funzione di elevato significato politico quale è quella di fissare regole condivise per l'attività legislativa nell'ambito della Repubblica (nello spirito di equiordinazione dell'art. 114 Cost.), e la bizzarria di una scomposizione dei principi fondamentali in due momenti, talché essi debbano subire un'ulteriore trattamento di 'sublimazione' (i c.d. "principi al quadrato"²³⁶) per consentire la formulazione di principi e criteri direttivi che li riguardino.

Certamente, come pure abbiamo considerato, le perplessità non hanno finora avuto la meglio, nonostante gli 'scricchiolii' nella vicenda della c.d. 'legge La Loggia', sull'esigenza di 'tenuta' del sistema, assicurata dalla "tollerante" giurisprudenza della Corte che, anzi, ha esplicitamente riconosciuto nel 2005 l'ammissibilità di un siffatto uso della delega.

Non può, però, sfuggire come si tratti di una soluzione con evidenti 'limiti'²³⁷, che nella fattispecie si trasformano in fattori critici.

Che la delega al Governo in materia di principi fondamentali non sia "di per sé"²³⁸ contraria alla Costituzione²³⁹ non vuol dire affatto che non sia configurabile in essa una violazione quando il suo realizzarsi confligga con principi costituzionali (nel caso di ricorso proposto in via principale, comunque necessariamente a condizione che ciò si risolva in una violazione agli artt. 117, 118 e 119 Cost.).

Non sembra sia un caso che nessuna delle già citate quattro sentenze del 2005 (nn. 50, 205, 270 e 384), nelle quali la Corte ha confermato l'esercizio della facoltà di delega in materia di principi fondamentali, abbia riguardato fattispecie di siffatta attività legislativa in materia tributaria.

Orbene, un'applicazione analogica alla materia tributaria di principi interpretativi elaborati con riferimento ad altre materie è francamente improponibile.

non sembra affatto innovare in maniera copernicana (come tanto i fautori quanto i detrattori del federalismo fiscale lasciano intendere nell'agone polemico) quanto piuttosto istituzionalizzare (ammodernandolo) un archetipo ben noto all'esperienza nazionale".

²³⁶ D'Atena, *La difficile transizione*, cit., p.316-317; *Idem*, *Legislazione concorrente*, cit.

²³⁷ Potrebbe dirsi, senza un azzardo eccessivo, che alcuni di essi siano stati 'voluti' dalla stessa Corte.

²³⁸ L'espressione, fortemente limitativa ed estremamente significativa, è tratta dalla stessa sentenza n. 50/2005.

²³⁹ Comunque "fermo restando il necessario rispetto del limite dei principî fondamentali che la normazione statale esplicantesi nelle forme indicate dall'art. 76 Cost. incontra nei diversi ambiti materiali individuati dal terzo comma dell'art. 117 Cost." (sentenza n. 270/2005).

L'intero svolgersi della giurisprudenza costituzionale dimostra in maniera inequivocabile come la Corte abbia attribuito alla materia della potestà legislativa tributaria, ed in particolar modo ai principi fondamentali che devono regolarne l'esercizio, una peculiarità²⁴⁰ che postula soluzioni sue proprie, non consentendo di estendere ad essa conclusioni interpretative raggiunte per altri ambiti.

D'altro canto, soltanto così si spiega la descritta intransigenza della Corte nell'affermare la necessità dell'esplicita fissazione dei principi fondamentali da parte del legislatore statale con apposito provvedimento, a dispetto del differente orientamento assunto da tempo con riguardo ad altre materie.

E' facile poi, a supporto dell'argomentazione appena svolta, invocare il già citato elemento testuale, costituito dalla 'ingombrante' presenza dell'art. 119 Cost. con il suo esplicito richiamo ai principi di coordinamento del sistema tributario. C'è da chiedersi, infatti, quale altra ragione potesse avere, se non quella di postulare una soluzione all'uopo definita, il legislatore della riforma costituzionale per reiterare l'esigenza del coordinamento mediante principi in norma diversa e speciale rispetto a quella generale contenuta all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ma è ancora più convincente, si ritiene, la considerazione – non estranea alle conclusioni raggiunte dalla Consulta - che l'operazione di 'ricognizione' sui principi immanenti nell'ordinamento sarebbe in questo caso destinata al fallimento, poiché, a seguito del radicale cambiamento rappresentato in quest'area dalla riforma del Titolo V, la legislazione "statale" non può più ritenersi rappresentativa degli assetti nella "Repubblica".

Alla luce di quanto precede, non sembra giuridicamente corretto ritenere delegabile al Governo una materia per la quale la Costituzione (secondo l'interpretazione fornitane dalla Corte costituzionale in molteplici occasioni ed in tempi diversi) ha inteso esigere un'esplicita regolamentazione di principio da parte del legislatore statale.

Né, per quanto già precisato, sarebbe ipotizzabile in subiecta materia un'operazione di interpretazione "minimale" della delega (per intenderci, come quella utilizzata nella sentenza n. 280/2004 sulla legge n. 131 del 2003), a causa dell'inidoneità a tale fine della legislazione statale esistente²⁴¹.

Che, poi, sarebbe ben strano se per la 'grande riforma del federalismo fiscale' ci si affidasse, in tema di principi fondamentali di coordinamento, ad una sorta di legge

²⁴⁰ Si usa deliberatamente un termine 'neutrale' per evitare che l'argomentazione venga risucchiata nell'irrisolta disputa sulla "autonomia" del diritto tributario nell'ordinamento giuridico. Il termine "specialità" poiché esso evoca interminabili dispute, qualora riferito alla materia tributaria nell'ambito dell'ordinamento giuridico.

²⁴¹ In questo senso, seppur non con esplicito riferimento alla materia fiscale, è stato notato che "[...]l'attuazione dell'art. 1, comma 4, della l. 131/2003 si è dimostrata attualmente impossibile per quelle materie concorrenti <di nuovo conio>, introdotte cioè con il nuovo testo dell'art. 117, comma 3, Cost., ma con una carica intrinsecamente innovativa rispetto ai contenuti della legislazione pregressa [...]" (Tarli Barbieri G., *La delega legislativa*, cit., p. 190). Non si realizza, infatti, nel campo tributario, la situazione richiamata da D'Atena A., *Legislazione concorrente*, cit., secondo cui "a ridosso dell'entrata in vigore del rovesciamento dell'enumerazione, il corpus della legislazione nazionale è (ancora) idoneo ad esprimere principi suscettibili di orientare gli sviluppi della competenza legislativa delle Regioni".

soltanto formale - tale è la legge di delega sui principi fondamentali nel modello della sentenza 280/2004 - priva di reale efficacia cogente nei confronti delle Regioni, che da essa non sono vincolate nell'esercizio della loro potestà legislativa ma semmai orientate sotto il profilo conoscitivo.

Tutto ciò senza voler far pesare sul giudizio, in modo che potrebbe essere giudicato strumentale, le altre due prospettive che pure appaiono ineludibilmente rilevanti.

La prima di queste, utile a ponderare le posizioni assunte nel tempo dalla Corte costituzionale, è il cambiamento già in atto dell'atteggiamento del Giudice delle leggi nei confronti dell'estendersi di azioni tese ad un uso fuori controllo della delega legislativa, esploso soprattutto a seguito dell'effetto di contenimento sui decreti legge provocato dall'irrigidirsi dell'interpretazione giurisprudenziale sui presupposti.

Come già ricordato, da più parti e con insistenza è rivolto alla Corte l'invito a rivedere le proprie posizioni *'tolleranti'* sulla delega, a tutela dei valori costituzionali. Proprio un giudizio sulla delicata questione dei principi fondamentali in materia di coordinamento del sistema tributario potrebbe essere un'occasione propizia per il cambiamento auspicato.

L'altra prospettiva è quella che fa da sfondo all'intera questione e che, quindi, non può essere qui tralasciata e cui accenniamo in conclusione.

Il *'mondo nuovo'* concepito dal riformatore del Titolo V – seguendo, è il caso di dirlo, percorsi maturati nel tempo con l'apporto di tanti - risponde ad un principio generale che, con sintesi non sempre entusiasticamente commentata, è identificato come *"equiordinazione"*. La costruzione di un ordinamento tributario, che si inquadri coerentemente in tale modello attraverso l'elaborazione di un'armoniosa *'polisistematicità'*²⁴², è appena all'inizio e richiederà tempi e modi adeguati, oltre che la formazione di un'adeguata consapevolezza nei contribuenti come nelle strutture di imposizione fiscale.

In questa cornice non può essere accettato, su un piano giuridico oltre che politico, che per la determinazione delle regole fondamentali cui dovrà ispirarsi l'attività legislativa regionale di coordinamento²⁴³ del sistema tributario il Parlamento dia delega al Governo²⁴⁴, peraltro fornendo, come già visto, indicazioni tutto sommato

²⁴² Il termine fu utilizzato dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 392 del 1993, che ritenne di risolvere il giudizio, in materia di riscossione, *"in correlazione col principio della polisistematicità dell'ordinamento tributario: ordinamento cui afferiscono produzioni normative talora non coordinate e [...] inquadrate in micro sistemi settoriali, che rendono particolarmente difficile l'individuazione di principi generali, applicabili al di fuori dello specifico settore nel quale sono inseriti"*. Per taluni riferimenti cfr. Boria P., *Il sistema tributario*, cit., p. 7 nota 12 e Melis G., *L'interpretazione nel diritto tributario*, Cedam Padova, 2003, pp. 185 ss.

²⁴³ "... lo strumento della legge statale <quadro> o <cornice> o di <principio> è adottabile solo per la determinazione dei <principi fondamentali>. Il che vuol dire che il coordinamento non riconducibile a detti principi va effettuato, ai sensi del più volte citato art. 117, comma 3, solo dalla legge regionale nei confronti degli enti locali." (Gallo F., *Prime osservazioni*, cit., p. 593).

²⁴⁴ Per quanto si dirà subito appresso non si intende certo qui rivendicare al Parlamento un ruolo che probabilmente più non gli appartiene, come efficacemente descritto già vent'anni fa: "[...] la configurazione di un principio generale del diritto costituzionale che attribuisce per intero la potestà legislativa al parlamento [sottintende] una visione della forma di governo italiana che [...] non è più

approssimative o scontate ed affidando tutto il resto a negoziazioni tra molteplici attori da condurre su ‘tavoli’ di varia natura.

Si tratta, infatti, dell’unico ruolo che, opportunamente in un’ottica di salvaguardia dell’equilibrio dell’imposizione e dei suoi obiettivi, la Costituzione ha conservato allo Stato in quest’area così critica e decisiva per il successo dell’intera nuova costruzione dell’ordinamento tributario²⁴⁵.

Se il Parlamento rinuncia ad esercitare questo ruolo, nel quale, in attesa di una Camera delle Regioni²⁴⁶, esso è chiamato ad essere garante delle Autonomie dinanzi alla Costituzione, il progetto di riforma per il federalismo fiscale tradisce i suoi stessi presupposti ideali e giuridici, degradando ad un mero nuovo modello con cui lo Stato ripartisce le risorse finanziarie ai diversi livelli di governo.

E’ possibile che le argomentazioni svolte non siano repute sufficienti a fondare una pronuncia negativa della Corte costituzionale sulla legge n. 42 del 5 maggio 2010 o, addirittura, la stessa impugnativa dinanzi alla Corte. Si è consapevoli di quanto peso possano avere, al di là delle considerazioni di ordine giuridico, le preoccupazioni legate all’arresto di un processo che è ormai avviato.

In ogni caso sarà da ritenersi un risultato oltre modo soddisfacente l’aver sollecitato sul tema una riflessione attenta e libera.

corrispondente a quanto può evincersi dalla costituzione, soprattutto se quest’ultima è intesa come costituzione vivente” (Pitruzzella G., La legge di conversione del decreto legge, Cedam Padova 1989, p. 42, citato da Di Maria R., La vis expansiva, cit., p. 479). Si tratta soltanto di richiamare l’attenzione sul rispetto degli equilibri istituzionali che rivestono particolare importanza in un sistema avviato in una prospettiva federale.

²⁴⁵ Peraltro, come ricorda Moschetti F., *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture*, *Rivista di diritto tributario*, 2002, I, p. 252, dando vita ad un “progetto aperto”, che rinvia alle scelte parlamentari.

²⁴⁶ Sul ruolo di coordinamento dello Stato “in assenza di una Camera delle Regioni” cfr. Giovannini A., *Normazione regionale*, cit., p. 1168 nota 6, ma già prima Gallo F., *Prime osservazioni*, cit., p. 585 ss. Ci sia consentito di richiamarci alle conclusioni del nostro intervento in Senato (Pignatone R., *Audizione*, cit.). Segnalano “la necessità di andare oltre, verso una necessaria riforma anche del Parlamento” Pizzetti F. e Nicotra V., *Nuova governance istituzionale e coordinamento fra i livelli di governo* (Commento agli artt. 3, 4, 5, 6, 17 e 18), AA. VV., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 69.

CHE FINE FARÀ IL FEDERALISMO FISCALE?

di

Giulio M. Salerno

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
presso l'Università di Macerata)*

28 dicembre 2011

Dopo il decreto-legge “salva-Italia” il regime politico, che agisce dietro il velo del governo tecnico, attende adesso la fase delle riforme. Ma la vera posta in giuoco non sono le riforme per lo sviluppo, le liberalizzazioni, oppure la nuova disciplina del mercato del lavoro che già tanto ha fatto discutere. Tanto più che le decisioni di politica economica scontano sempre una certa distanza temporale tra l'effetto annuncio e gli esiti concreti; questi ultimi, poi, raramente coincidono con gli obiettivi prefissati.

A ben vedere, il punto di svolta sarà rappresentato dalle riforme propriamente politiche, quelle riforme cioè effettivamente capaci di rimodellare l'attuale assetto istituzionale in senso coerente sia con le esigenze dei soggetti politici già presenti sulla scena, sia con le aspettative di novità che emergono nell'opinione pubblica. Si tratta, come è chiaro, di istanze che non sarà facile comporre a unità: alcune vanno inevitabilmente nel senso della stabilità e, comunque, nella difesa delle posizioni già raggiunte; altre si muovono alla ricerca di nuovi equilibri. Le parole d'ordine sono comuni e altisonanti: soprattutto, si parla di responsabilità, di trasparenza e di correttezza nella gestione della cosa pubblica. Ma per attuare questi obiettivi si possono seguire strade ben diverse, a seconda che prevalga la tesi del

consolidamento del bipolarismo maggioritario – che si è fatto largo negli ultimi due decenni – oppure che si avvii una terza fase della storia repubblicana.

In breve, la maggioranza e il governo che sono sorti dalle ceneri della scelta bipolare offerta in sede elettorale, potranno proseguire nel loro percorso a due condizioni: che le condizioni economico-finanziarie del Paese, soprattutto nel giudizio dei mercati globalizzati, siano avviate ad un qualche miglioramento; e che si trovi una linea sufficientemente condivisa sulle riforme delle principali normative inerenti all’assetto politico-istituzionale (in specie dei regolamenti parlamentari, della seconda parte della Costituzione, e del sistema elettorale). In assenza di una positiva prospettiva circa l’inveramento di queste due condizioni, le forze politiche che sostengono l’attuale esecutivo non avranno interesse a sopportare ulteriormente il cilicio dei sacrifici imposti all’elettorato di riferimento.

In questo quadro, quale ruolo dovrebbe spettare al governo? Non certo quello di presentarsi come avanguardia della maggioranza, giacché ogni obiettivo che venisse determinato in assoluta autonomia si tradurrebbe in un possibile – se non probabile – elemento di frizione tra i partiti di maggioranza, finendo così per accentuare, più o meno irreversibilmente, le difficoltà di contesto. Diversamente, e più accortamente, il governo dovrebbe muoversi come una sorta di direttore d’orchestra, cui spetti esaltare i punti di intesa e far emergere l’armonia dell’insieme.

Tuttavia, è inevitabile che in questa opera di laboriosa tessitura molti e gravi problemi si affacceranno presto alla ribalta. Il tema della riforma elettorale, ad esempio, sarà uno dei primi all’ordine del giorno, sia che la Corte costituzionale si pronunci nel senso di ammettere i *referendum* elettorali, sia che le richieste referendarie siano dichiarate inammissibili. Ma vi è soprattutto un invitato di pietra che potrebbe presentare un conto assai salato per chi non intenda affrontare con avvedutezza il problema delle “pietanze” sempre più scarse che sono presenti sulla tavola della Repubblica: il federalismo fiscale. Esso incrocia in modo decisivo entrambe le questioni sopra accennate, cioè sia il tema della finanza pubblica che quello delle riforme istituzionali. Sul primo versante, in particolare, è noto che il federalismo fiscale, proprio per come è stato impostato dalla legge n. 42 del 2009, può rappresentare un formidabile strumento per portare finalmente ordine nelle finanze pubbliche delle autonomie territoriali. Certo, i molteplici principi di delega si presentano come una sommatoria di indirizzi non sempre convergenti, ma hanno il pregio di consentire una forte dose di flessibilità in sede di attuazione. Tale flessibilità, inoltre, può essere opportunamente combinata con quel metodo della concertazione interistituzionale che, previsto dalla stessa legge, è riproducibile anche nei decreti correttivi e integrativi. Tutto ciò potrebbe essere

utilmente impiegato al fine di assicurare l'effettivo inveroimento dei sopra richiamati principi di responsabilità, correttezza e trasparenza nella complessiva gestione della cosa pubblica in un assetto istituzionale ormai così decentrato come il nostro. Non vi è dubbio che i decreti legislativi, adottati nel 2010 e 2011, presentino omissioni e aspetti di debolezza; in particolare, per non pochi aspetti essi rinviano a ulteriori procedure attuative di complessa concretizzazione. Ma, a tacer d'altro, il passaggio dalla spesa storica al finanziamento garantito per i soli livelli essenziali delle prestazioni in alcuni cruciali settori dello Stato sociale (istruzione, salute e assistenza) – così come per le funzioni fondamentali degli enti locali – rappresenta un esito particolarmente innovativo e che non può essere abbandonato senza correre il rischio di tornare ai trasferimenti “a piè di lista”. Inoltre, dal punto di vista dei rapporti tra le istituzioni repubblicane, il federalismo fiscale ha previsto l'istituzione – non del tutto completata - di sedi di coordinamento ove sono compresenti i rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali, e a cui sono affidati importanti compiti destinati ad incidere anche sugli stessi contenuti della riforma. Infine, non può dimenticarsi che la legge n. 42 del 2009 e quasi tutti i conseguenti decreti legislativi sono stati il frutto di un clima *bipartisan* che, proprio in questo difficilissimo frangente della vita politica nazionale, è stato richiamato come indispensabile fondamento dell'attuale formula governativa e di maggioranza.

Tutto ciò considerato, l'impegno a proseguire con convinimento nell'attuazione del federalismo fiscale, anche mediante i correttivi necessari alla luce delle presenti condizioni finanziarie e dei nuovi impegni assunti in sede europea, non può non essere nell'agenda politica che si ponga l'obiettivo di confermare e di consolidare gli elementi di convergenza già presenti nel sistema delle pubbliche istituzioni. Tuttavia, soprattutto se si dà uno sguardo a quanto è stato deciso nel decreto legge “salva-Italia”, è sembrato emergere un diverso atteggiamento. Come noto, già le tre manovre del precedente Governo avevano fortemente ridotte le risorse finanziarie per gli enti territoriali: quasi 4,5 miliardi, secondo stime attendibili. Adesso, non solo si sono imposti ulteriori sacrifici (ad esempio, il fondo di riequilibrio è stato ridotto di altri 1,45 miliardi), ma si è direttamente intervenuti sul fronte dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali. E si è fatto ciò, modificando direttamente anche la disciplina posta nei decreti di attuazione del federalismo fiscale o comunque risultante dalla legge n. 42 del 2009, e comunque senza rispettare quei meccanismi concertativi previsti da quest'ultima. Con quali esiti? Facciamo qualche esempio.

L'addizionale regionale IRPEF è stata automaticamente incrementata, senza consentire alle Regioni di decidere alcunché. E' stato direttamente istituito il nuovo tributo comunale sui servizi e rifiuti, senza passare attraverso l'arduo percorso procedurale che, previsto dalla legge

n. 42 del 2009, avrebbe consentito la partecipazione della Conferenza unificata e della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale. La cosiddetta "anticipazione sperimentale" della IMU è stata costruita come una sorta di ircocervo, un'originale imposta suddivisa in due "quote" di cui una – quella sulla prima casa – è di spettanza del Comune, che deve applicare una determinata detrazione stabilita dallo Stato (quella sui figli residenti) e che incontra limiti stringenti nella determinazione e combinazione delle aliquote. L'altra quota dell'IMU – sugli immobili diversi dalla prima casa – è divisa tra Comune e Stato in modo tale che a quest'ultimo ne vada comunque la metà, per di più applicando l'aliquota base al lordo di eventuali detrazioni o sconti decisi dall'amministrazione comunale. Tra l'altro, i Comuni che nel passaggio al nuovo regime vedranno aumentare gli introiti, dovranno riversare la differenza allo Stato, mentre in caso contrario interverrà il fondo di riequilibrio. Ma, mentre sulle modalità di distribuzione del fondo di riequilibrio ancora non si ha contezza, si stima che lo Stato dovrebbe incassare dall'IMU 18 dei 21 miliardi che deriveranno dalla tassazione sugli immobili diversi dalla prima casa.

Insomma, nell'incertezza delle effettive risorse finanziarie a disposizione degli enti locali, è assai probabile che i Comuni manovreranno le leve – anche quelle nuove - messe a loro disposizione nel senso dell'incremento del gettito (ivi compresa l'addizionale IRPEF). Mentre è certo che gli introiti di tutti i predetti cambiamenti del sistema impositivo locale andranno in larghissima parte allo Stato, che peraltro, soltanto per i primi cinque anni, sarà obbligato a destinare queste maggiori entrate agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica (v. art. 48 del d.l.). L'erario statale, insomma, trarrà i principali benefici da comportamenti autoritativi che i cittadini, quando pagheranno le imposte, imputeranno alla responsabilità primaria delle autonomie territoriali, che, viceversa, non hanno concorso alle decisioni in oggetto.

Ed allora, che cosa ne è del federalismo fiscale e dei principi espressi dalla legge delega n. 42 del 2009, che faticosamente hanno trovato una prima attuazione nei decreti legislativi approvati nel 2010 e 2011? Non doveva valere il principio della correlazione tra l'imposizione fiscale e l'erogazione dei servizi pubblici? Non doveva valere il principio dell'attribuzione di specifiche imposte – o di relativi gettiti – agli enti territoriali? Non doveva introdursi una chiara definizione delle responsabilità impositive proprie di ciascun ente? Ancora, non dovrebbe sempre valere quel principio stabilito dalla Corte costituzionale, secondo cui il legislatore ordinario – allorché interviene sul sistema tributario - non può far arretrare il grado di autonomia finanziaria già raggiunto dagli enti territoriali? Infine, non deve ritenersi che la legge n. 42 del 2009 esprima principi fondamentali di coordinamento

della finanza pubblica e del sistema tributario della Repubblica, che, in quanto norme interposte, vanno rispettati anche dalle leggi ordinarie dello Stato?

Alcuni responsabili degli enti locali si sono appellati – peraltro impropriamente – alla cosiddetta “obiezione fiscale”, ma questi proclami appaiono al più come mosse propagandistiche. E’ più probabile, invece, che la limitatezza delle risorse a disposizione spingerà a decisioni opportunistiche e sempre più dettate dalla competizione fiscale tra gli enti territoriali. Al contempo, appare sempre ipotizzabile il ricorso al sindacato di costituzionalità da parte delle Regioni, alle quali soltanto, come è noto, è consentito impugnare gli atti legislativi dello Stato davanti alla Corte costituzionale. Così come, è possibile che l’associazionismo degli enti locali faccia sentire la sua voce in seno alle Conferenze.

A giustificazione di chi ha redatto le disposizioni sopra tratteggiate, certo, può portarsi l’emergenza della situazione in cui si è operato. Ma, di emergenza in emergenza, è facile non soltanto derogare ai principi, ma anche colpirli nella loro essenza. Allora, è necessario che, superato questo momento, non si prosegua nell’adozione di decisioni estemporanee che, per quanto necessitate, introducono elementi distorsivi nel sistema, e si ponga nuovamente attenzione al processo di attuazione del federalismo fiscale. Tra l’altro, per quanto farraginoso e criticabile in alcune parti, il senso complessivo del percorso avviato nel 2009 è proprio quello della predisposizione di un meccanismo di responsabilizzazione degli enti territoriali nel reperimento e nell’impiego delle risorse finanziarie.

Del resto, anche la riforma costituzionale sull’introduzione del principio di equilibrio nei bilanci pubblici, recentemente approvata in prima battuta e nel medesimo testo dalla Camera e dal Senato, ha dato adeguata attenzione alle garanzie presenti nel nostro ordinamento a favore del decentramento istituzionale. Nello stesso tempo, è evidente che la salvezza finanziaria dell’Italia tutta non può non passare attraverso la consapevole e ponderata applicazione dei principi costituzionali e legislativi che guidano il federalismo fiscale. Certo, si potrà operare anche mediante opportune modifiche e integrazioni, così come è consentito dalla possibilità di adottare decreti integrativi e correttivi. Ma senza una solida visione d’insieme si realizzeranno risultati soltanto parziali e provvisori, e la stessa coesione nazionale potrebbe essere messa in pericolo.

Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega

Filippo Tosi
Giugno 2011

INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi quindici anni si è diffusa l'idea che l'Italia necessiti di una revisione in senso federale dell'architettura fiscale ed istituzionale. La crescente affermazione di posizioni politiche ostili al centralismo, insofferenti al finanziamento delle inefficienze, ed intolleranti alla mancanza di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche, ha portato all'avvio di un percorso di riforme che, pur procedendo in maniera assai faticosa e sporadica, ha comunque prodotto alcuni risultati di rilievo, dei quali l'approvazione della legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale e dei decreti legislativi in essa previsti ne rappresentano gli ultimi in ordine cronologico.

Il cd. "federalismo", pur essendo una vera e propria bandiera politica di un partito nazionale (Lega Nord) che si è più volte spinto addirittura nel proporre disegni secessionisti, trova varie giustificazioni anche nella teoria economica e nella situazione contingente della finanza pubblica italiana. Procedendo con ordine ed in estrema sintesi, la teoria del decentramento fiscale consente di affermare che un maggior ricorso al federalismo può condurre a guadagni di efficienza (efficienza allocativa), ad un accrescimento del senso di responsabilità degli amministratori pubblici (*accountability*), ad una maggiore possibilità per i cittadini di selezionare mediante confronto i buoni governi (*yardstick competition*), ad una più vigorosa crescita economica (Bordignon e Ambrosiano, 2007)¹. Per quanto riguarda la finanza pubblica italiana, i dati mostrano (Ferretti *et alii*, 2009; Zanardi, 2010) che alla fase "dell'autonomia delle entrate" degli anni '90 -attribuzione di ICI ai Comuni, IPT e RCA alle Province, IRAP alle Regioni- e a quella "delle spese" tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio -determinata dalla crescita dei trasferimenti- nelle quali il grado di autonomia finanziaria dei governi locali è nettamente aumentato, si è contrapposta la fase della contemporanea diminuzione di spese ed entrate avvenuta nel primo decennio degli anni duemila. Ad oggi l'Italia presenta un livello di decentramento fiscale che la pone in posizione non lontana dai Paesi che più hanno valorizzato il ruolo degli enti locali. La peculiarità italiana riguarda semmai la qualità del decentramento, dato che nel nostro ordinamento i trasferimenti continuano ad avere un ruolo di assoluto rilievo rispetto ai tributi locali. Questa anomalia italiana, frutto di un percorso di riforme del sistema finanziario discontinuo, accidentato e, spesso, poco lungimirante, trova riscontro nella "Relazione sul federalismo

¹ Nel contributo appena citato sono passati in rassegna anche i possibili svantaggi indotti da un decentramento fiscale -diseconomie di scala, dispersione di costi e benefici delle politiche (*spill-over effect*), scarsa qualità della burocrazia locale, ecc.- ed i requisiti necessari per il buon funzionamento di un sistema decentrato in ordine all'assegnazione delle funzioni tra i livelli di governo e delle fonti di finanziamento, ai meccanismi di perequazione, al rispetto della disciplina fiscale. In ogni caso gli autori sottolineano che "la stessa teoria economica non dà indicazioni univoche e questo spiega, almeno in parte, il fatto che nel mondo si osservano sistemi decentrati tra loro molto differenziati". Come accennato nel corso del testo, tuttavia, in questo momento storico è diffusa l'idea che, almeno per il contesto italiano, i vantaggi del decentramento siano preponderanti rispetto agli svantaggi. Per una analisi dei "costi del non federalismo" cfr. Regione Veneto e Unioncamere Veneto (2007).

fiscale” (Governo della Repubblica Italiana, 2010), nella quale essa viene spiegata mediante la metafora dell’“albero storto”. La stortura dell’albero della finanza pubblica italiana risiede nella constatazione che “la spesa locale è fatta da Governi che hanno potere di spesa ma non il dovere di presa fiscale, così risultando fiscalmente irresponsabili”. Da qui l’esigenza di riformare il sistema finanziario italiano in senso federale.

Le questioni aperte insite nella realizzazione di questa riforma, oltre che di natura strettamente politica, sono numerose e di non semplice risoluzione². È utile metterne in evidenza le quattro più significative. In *primis* la questione perequativa ed equitativa. L’Italia è caratterizzata da forti squilibri territoriali di sviluppo, con le Regioni del Centro Sud che inseguono a significativa distanza quelle del Centro Nord in quasi tutti gli indicatori economici. Nell’attuale struttura finanziaria, questi squilibri determinano un forte processo di redistribuzione lungo la direttrice Nord Sud³. A tale considerazione si aggiunge la questione relativa alle Regioni a Statuto Speciale, che godono di un trattamento finanziario di favore e di un’autonomia tributaria ben maggiore di quelle a Statuto Ordinario, cosa che genera squilibri anche tra amministrazioni analoghe per localizzazione territoriale e per livello di sviluppo⁴. In questa situazione, fatta di grandi differenziali di sviluppo e di disponibilità di risorse tributarie, è chiaro che, come nota Zanardi (2010), la questione perequativa ed equitativa risulta tanto importante quanto delicata. In effetti, la discussione che ha portato all’approvazione della legge delega 42/2009 è stata incentrata quasi esclusivamente su questioni redistributive⁵.

In secondo luogo, il confronto sul federalismo, risultando di fatto monopolizzato dal tema della perequazione, ha quasi completamente tralasciato due questioni -l’impatto economico della riforma federalista ed il contributo che questa potrà dare alla crescita del sistema economico italiano- che sono e saranno di fondamentale importanza. È chiaro che questi due temi sono tra loro legati: se da un lato è prevedibile che i costi di transazione e di duplicazione delle competenze faranno lievitare, almeno nel breve periodo, la spesa pubblica, dall’altro il contributo che il federalismo potrebbe dare allo sviluppo consentirebbe non solo di rendere trascurabili questi costi aggiuntivi, ma anche di risolvere l’annoso e strutturale problema della bassa crescita dell’economia italiana⁶. La rilevanza di questi fattori, naturalmente, dipenderà da quale sarà la nuova struttura del sistema fiscale italiano.

In terzo luogo, l’attuazione del federalismo presuppone la disponibilità di informazioni dettagliate, coerenti e confrontabili sui livelli di governo locali e sui loro sistemi tributari per poter simulare *ex-ante* e monitorare *ex-post* l’impatto e gli effetti delle nuove disposizioni. Invece, come notano Ambrosanio e Bordinon (2009) “la realtà attuale è che il bilancio dello Stato e quello di regioni e enti locali sono entità sostanzialmente non comunicanti” a causa di una sorta di “federalismo contabile” delle Regioni e dell’ampia esternalizzazione di funzioni pubbliche che caratterizza gli enti locali e incide sulla completezza dei loro bilanci⁷.

Il quarto ed ultimo punto riguarda l’assetto istituzionale del nostro Paese, riferendoci con ciò alla ripartizione delle funzioni che ogni livello di governo è chiamato a svolgere. Sembrerebbe logico definire prima i compiti di ogni ente (“chi fa che cosa”) e successivamente impostare la struttura di finanziamento degli stessi (“come finanziare le funzioni”), ma nell’ultimo decennio le discussioni relative al federalismo fiscale e a quello “istituzionale” sono procedute in parallelo, generando una certa dose di confusione ed incertezza⁸.

² Per velocizzare il lungo e complesso percorso di approvazione del federalismo fiscale è stato da più parti proposto di iniziare con un “federalismo a velocità variabile” (Boeri e Bordinon, 2010) secondo quanto previsto dall’art. 116 della Costituzione.

³ Ambrosanio *et alii* (2009) mostrano che tutte le regioni del Centro Nord (ad eccezione di Liguria e Valle d’Aosta) presentano un saldo positivo, finanziando così quelle del Centro Sud. Il saldo è particolarmente positivo per Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna che, di fatto, rappresentano le vere finanziatrici dei saldi negativi delle regioni del Centro Sud. Tale situazione ha generato nel tempo una insofferenza delle regioni del nord all’odierna struttura della finanza pubblica italiana, che è al centro della cd. “questione settentrionale”. In proposito cfr. Bramanti (2010).

⁴ In merito cfr. Barbero (2011) e Cotterli e Liberati (2009).

⁵ Come fanno infatti notare Brosio e Piperno (2010), durante il percorso di approvazione della legge delega si è assistito ad un confronto tra le Regioni più ricche, che reclamavano un sistema basato sul principio dell’origine delle risorse, e quelle più povere che richiedevano l’applicazione del criterio della destinazione.

⁶ Sul punto cfr. la raccolta di saggi a cura di Lorenzini e Rabbellotti (2010).

⁷ Questo problema è posto in evidenza anche nella “Relazione sul federalismo fiscale” (Governo della Repubblica Italiana, 2010), dove si afferma, sotto il titolo “le anomalie della contabilità” che “in alcune regioni si sono verificate gravi effettive carenze cognitive sui dati reali di spesa e di bilancio”. Per una rassegna sul tema dell’armonizzazione dei bilanci cfr. Grisolia (2010).

⁸ Più precisamente, mentre sotto il Governo Prodi le due proposte di legge hanno avuto un percorso parallelo ed infruttuoso, oggi il federalismo fiscale è stato approvato con la legge delega 42/2009 mentre il “codice delle Autonomie” è ancora all’esame della Commissione Affari

Il lavoro ricostruisce il quadro della situazione del federalismo fiscale a due anni esatti dall'approvazione della legge delega 42/2009, cercando di mettere in rilievo quanto è stato sinora fatto, la natura delle scelte che sono state compiute e quanto rimane ancora da fare. Il documento ha un taglio sintetico sia per facilitarne la lettura che per la difficoltà oggettiva a rendere conto in maniera esaustiva delle numerose e complesse questioni insite nel e legate al cd. "federalismo fiscale". Il lettore interessato ad approfondire uno o più degli argomenti trattati potrà far riferimento alla bibliografia citata.

La struttura del lavoro ricalca l'evoluzione temporale delle norme approvate, dedicando il primo capitolo al percorso, ai principi, alla struttura ed alle previsioni della legge delega 42/2009, nonché ai suoi collegamenti con il nuovo titolo V della Costituzione. Il secondo capitolo analizza i decreti legislativi approvati, evidenziandone le caratteristiche principali ed i punti che rimangono ancora da chiarire. Il terzo ed ultimo capitolo discute brevemente le questioni che rimangono da affrontare. La bibliografia ed i principali riferimenti internet concludono il lavoro.

1. LA LEGGE DELEGA SUL FEDERALISMO FISCALE

1.1

La legge 42/2009 come compromesso tra le forze politiche

La revisione dell'articolo 119 della Costituzione operata con la legge costituzionale numero 3 del 18 ottobre 2001 ha inciso in maniera significativa sulle caratteristiche dell'articolazione finanziaria dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali. Per dare sostanza alle disposizioni costituzionali -in parte successivamente precisate con la legge 131/2003 (cd. legge La Loggia)- si sono succedute negli anni seguenti varie proposte di legge⁹. In tema di federalismo fiscale le proposte maggiormente significative sono state due: il disegno di legge presentato dal Consiglio Regionale della Lombardia, che prevedeva una rivoluzione dei rapporti finanziari tanto netta quanto irrealistica, e quello, assai più moderato, avanzato dal Governo Prodi II. A questi elementi si aggiungono le prese di posizione di tutti i soggetti chiamati in causa, delle quali risulterebbe troppo lungo e complesso riportare in maniera anche sintetica le caratteristiche¹⁰.

La legge 42/2009, rappresentando un compromesso realizzato dal Governo di centrodestra (Berlusconi IV) tra le proposte delle Regioni e quella del Governo Prodi II (Bordignon, 2010a), ha ricevuto un largo apprezzamento tra le forze politiche che ne ha determinato una approvazione parlamentare con ampia maggioranza. La legge 42/2009 è entrata in vigore il 21 maggio 2009 dopo esser stata pubblicata sul numero 103 del 6 maggio 2009 della Gazzetta Ufficiale ed aver ricevuto l'approvazione di entrambi i rami del Parlamento nei mesi di marzo ed aprile 2009. La votazione finale dell'atto (AS1117-B) è avvenuta in Senato il 29 aprile 2009 ed ha mostrato il carattere "bipartisan" dei suoi contenuti, dato che su 248 presenti solo 6 sono stati i voti contrari (essenzialmente l'UDC) a fronte dei 154 favorevoli (Lega Nord, PDL, IDV) e degli 87 astenuti (PD). Tale votazione ha sostanzialmente replicato quella avvenuta il 24 marzo 2009 alla Camera (AC2105) dove su 549 presenti i favorevoli sono stati 319, gli astenuti 195 ed i contrari solamente 15.

La legge delega il Governo ad emanare "entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore", cioè entro il 21 maggio 2011, "uno o più decreti legislativi" (art. 2 c.1) per dare attuazione all'art. 119 della Costituzione, oltre a due anni di tempo per l'adozione di decreti legislativi correttivi ed integrativi¹¹. In

Costituzionale del Senato (AS2259).

⁹ Per completezza è utile ricordare il disegno di legge costituzionale -ispirato alla cd. *devolution*- approvato in doppia lettura dal Parlamento ma bocciato dal referendum confermativo del giugno 2006. Come nota Zanardi (2010) questo disegno di legge costituzionale prevedeva una robusta revisione istituzionale, ma uno spazio marginale per quanto attiene agli aspetti fiscali.

¹⁰ Le proposte citate nel testo sono, rispettivamente: quella approvata dal Consiglio Regionale della Lombardia il 19 giugno 2007 dal titolo "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (cfr. IREER, 2010) e l'AC3100 presentato alla Camera il 29 settembre 2007. Per quanto riguarda invece l'insieme di prese di posizione delle Regioni è utile consultare il documento approvato nella Conferenza dei Presidenti (cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 2009). In calce è utile citare anche quella che potrebbe essere definita la "proposta toscana" all'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, descritta nel volume a cura di Lorenzini e Petretto (2004). In merito alle varie proposte avanzate nel corso degli anni cfr. Antonini (2008) e Zanardi (2008 e 2010).

¹¹ Nel caso in cui la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale richieda la proroga di venti giorni per l'espressione del

realtà, data la vastità e la complessità del tema trattato, la norma chiama in causa anche gli articoli 116, per quanto riguarda il federalismo a “velocità variabile” (Boeri e Bordignon, 2010); 117, in relazione alle funzioni essenziali e fondamentali da svolgere per i livelli di governo decentrati; 118, in merito alle funzioni amministrative degli Enti Locali, e 120 della Costituzione per quanto attiene ai poteri sostitutivi statali. Come accennato, il numero dei decreti legislativi che il Governo è chiamato ad emanare non è precisato dalla norma: vi sono soltanto le prescrizioni ad adottarne uno di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni e quella -ormai disattesa- di approvarne uno di armonizzazione dei bilanci pubblici entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge corredato da una relazione sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e delle ipotesi di possibile variazione (art. 2 c.6). Le intenzioni del legislatore erano infatti quelle di definire preventivamente i principi ed i criteri contabili per poter disporre di una base di dati coerente ed affidabile sulla quale realizzare le opportune analisi sulla situazione attuale e le stime sugli effetti dei possibili scenari alternativi. Tali propositi sono tuttavia naufragati: il decreto sull'armonizzazione dei bilanci non è stato adottato a causa di una fase istruttoria ben più complessa di quanto previsto (Ifel, 2010a)¹², mentre la relazione citata, pur essendo stata presentata nei tempi previsti, non è stata quel “collante” dei vari “tasselli” della riforma che essa avrebbe dovuto essere (Zanardi, 2011).

La legge disciplina in maniera puntuale sia gli organi che sono chiamati ad intervenire nel processo di adozione che il percorso attuativo che i decreti legislativi devono compiere. Procedendo con ordine, essa istituisce la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3), la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF, art. 4), la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5). La prima è composta da quindici senatori e quindici deputati nominati rispettivamente dai Presidenti di Senato e Camera su designazione dei gruppi parlamentari in modo da rispecchiarne le proporzioni (art. 3 c.1). Essa ha i compiti di esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi previsti dalla legge delega, formulare osservazioni utili per la predisposizione dei decreti legislativi, verificare lo stato di attuazione di quanto previsto dalla stessa norma e di riferire semestralmente alle Camere (art. 3 c.5)¹³. La COPAFF, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è invece composta da trenta esponenti tecnici, per metà rappresentanti lo Stato e per il resto i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni. La composizione della commissione è integrata da un rappresentante tecnico di ognuno dei due rami del Parlamento e di uno delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome. I compiti della COPAFF riguardano l'acquisizione e l'elaborazione di elementi conoscitivi, la promozione di apposite rilevazioni e lo svolgimento di attività consultiva per rispondere ai fabbisogni informativi degli organi deliberanti (art. 4 c.1 e 2). La terza ed ultima Commissione, quella permanente per il coordinamento della finanza pubblica, è infine composta da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo (art. 5 c.1). Tale commissione concorre a definire gli obiettivi di finanza pubblica, propone criteri per l'uso dei fondi perequativi, verifica il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario. In altri termini, si tratta di un organo di verifica, monitoraggio e confronto tra i diversi livelli di governo che dovrà operare da quando la nuova architettura finanziaria sarà attiva.

La legge in questione prevede anche un articolato iter di approvazione dei decreti legislativi (art. 2 c.3 e

parere prevista dall'art. 3 c.6 anche la durata della delega si intende aumentata del medesimo lasso temporale. Inoltre, qualora il termine per l'espressione del parere scada negli ultimi trenta giorni utili per l'esercizio della delega, quest'ultima si intende prorogata di novanta giorni.

Nel Consiglio dei Ministri del 14 aprile è stato approvato un disegno di legge che principalmente prevede la proroga di sei mesi per l'adozione dei decreti legislativi attuativi e l'ampliamento a tre anni per la predisposizione dei decreti correttivi ed integrativi, nonché l'estensione dei tempi di espressione del parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale. Questo disegno di legge (AC4299-A) è stato approvato il 18 maggio 2011 dalla Camera e passato al Senato (AS2729) dove è tuttora in discussione in commissione.

¹² Nonostante la mancata approvazione del decreto legislativo, la realizzazione di un coordinamento informativo e statistico dei dati contabili è tuttavia proseguito grazie all'art. 19bis della legge 166/2009, che prevede l'istituzione di una banca dati per l'attuazione della legge 42/2009. A tal fine le Regioni e le Province Autonome sono tenute ad inviare alla COPAFF i principali risultati contabili, così come gli Enti Locali devono consegnare alla medesima Commissione le certificazioni sul rendiconto di bilancio previste dall'art. 161 del TUEL debitamente ampliate.

¹³ Al fine di raccordare questa Commissione con le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni, viene istituito anche il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali (art. 3 c.4), composto da dodici membri (sei in rappresentanza delle Regioni, due delle Province, quattro dei Comuni), con funzioni consultive.

4). Questi ultimi devono essere proposti dal Governo e, “previa intesa da sancire in sede di Conferenza Unificata”, sono trasmessi alle Camere corredati da una relazione tecnica. Nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta nel termine di 30 giorni (art. 3 D.Lgs 281/1997) o il Governo in seguito non intenda conformarsi a quanto precedentemente pattuito, può comunque deliberare approvando una relazione motivata da trasmettere alle Camere e, nel secondo caso, anche alla Conferenza Unificata. Gli schemi di decreto approdano alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed alle altre competenti per le materie trattate per riceverne il parere, che deve essere espresso entro sessanta giorni dalla trasmissione. Se i pareri non vengono espressi in questo arco temporale i decreti possono comunque essere adottati. Inoltre, qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le osservazioni e le eventuali modifiche per rendere comunicazione davanti alla Camera ed al Senato. Decorsi trenta giorni da questa nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

Nel complesso, si può notare come il legislatore abbia ideato un sistema di approvazione dei decreti e di monitoraggio delle disposizioni normative piuttosto articolato e tale da favorire la partecipazione e la collaborazione sia delle minoranze parlamentari che dei diversi livelli di Governo previsti dalla Costituzione. La legge 42/2009 si caratterizza dunque come una cornice normativa ideale all'interno della quale realizzare una riforma condivisa dell'impianto fiscale italiano in senso federale. A due anni dalla sua emanazione possiamo tuttavia già affermare che ci sono stati vari intoppi procedurali e la mancata attuazione di alcune previsioni iniziali¹⁴. Come si vedrà in seguito, anche da un punto di vista sostanziale gli atti sinora emanati lasciano adito ad alcune perplessità.

1.2

I principi e le questioni tecniche

Oltre che dai punti di vista formale e procedurale, anche da quello sostanziale la legge 42/2009 nasce come una norma di compromesso politico. Secondo Bordinon (2010a), infatti, la norma si basa su due equilibri: mantenimento di una forte redistribuzione interregionale e aumento dell'efficienza tramite costi standard e sanzioni; maggiore autonomia alle Regioni più ricche e contestuale incremento del controllo sugli Enti Locali. Inoltre, la legge delega dispone un numero rilevante di principi e criteri demandando tuttavia alla redazione dei decreti legislativi la risoluzione dei numerosi punti critici¹⁵.

Già la Costituzione all'art. 119 dispone alcuni principi assai significativi in materia, in particolare: autonomia finanziaria di spesa ed entrata per Regioni ed Enti Locali; possibilità per i livelli di governo decentrati di stabilire tributi propri e disporre di compartecipazioni; riferimento al fabbisogno ed ai costi standard anziché alla spesa storica; previsione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante¹⁶. I principi dettati dalla legge 42/2009, in estrema sintesi, sono riassumibili: nella maggiore responsabilizzazione di tutti i livelli di governo; nei principi di solidarietà e territorialità; nell'individuazione del costo e del fabbisogno standard quali indicatori per la valutazione dell'azione pubblica; nel superamento graduale del criterio della spesa storica; nella tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio¹⁷.

¹⁴ Come accennato anche in precedenza, il riferimento è principalmente alla mancata adozione del decreto sull'armonizzazione dei bilanci, alla “natura” della relazione del Governo (Zanardi, 2011), e, infine, alla tormentata approvazione del decreto legislativo sul fisco municipale.

¹⁵ Ad esempio, Buratti (2010) dopo aver analizzato la situazione finanziaria di Comuni e Province antecedente all'approvazione della legge 42/2009 ed i possibili scenari che si possono aprire con le disposizioni di quest'ultima norma, mette in evidenza alcuni punti critici -in particolare la distribuzione dei gettiti dei tributi tra enti e la responsabilizzazione delle amministrazioni locali- che potrebbero emergere in base alle scelte che verranno effettivamente compiute.

¹⁶ Per una analisi dettagliata delle previsioni dell'art. 119 Cost. e delle relative sentenze della Corte Costituzionale cfr. Servizio studi della Camera dei Deputati e del Senato (2008a e 2008b).

¹⁷ L'elenco completo è desumibile dall'art. 2 della legge 42/2009. Per una analisi dei principi e dei criteri della norma in questione cfr. Ifel (2010).

In generale la legge si prefigge l'obiettivo di superare il sistema di finanza derivata prevedendo dei criteri più puntuali per la definizione della futura articolazione finanziaria di Regioni (capo II, art. 7-10) ed Enti Locali (capo III, art. 11-13)¹⁸. In entrambi i casi le funzioni di spesa sono distinte sulla base del loro grado di necessità, essenziali o meno per le Regioni e fondamentali o meno per gli Enti Locali (Ferretti *et alii*, 2009)¹⁹. Tale distinzione è utilizzata per associare a funzioni diverse fonti di finanziamento differenti secondo un meccanismo piuttosto complesso²⁰. In entrambi i casi sono previsti degli specifici fondi perequativi per garantire il finanziamento integrale delle spese essenziali e fondamentali, e per integrare - se necessario - il volume di risorse disponibili per le restanti spese²¹.

a. Le previsioni per le Regioni

Nel caso delle Regioni, le spese definite essenziali sono quelle riconducibili all'art. 117 secondo comma lettera m) della Costituzione -che è pacifico individuare in sanità, assistenza ed istruzione- alle quali viene aggiunto anche il trasporto pubblico locale (art. 8 c.1 lett. a) e c)). In questi settori, ai livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'articolo della Costituzione citato, verrà garantito il finanziamento integrale mediante il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniforme, di tributi propri derivati, addizionale regionale all'IRPEF, compartecipazione regionale all'IVA, quote del fondo perequativo (art. 8 c.1 lett. d))²². Tale finanziamento avverrà tuttavia solo dopo aver proceduto ad una standardizzazione della spesa attraverso la definizione dei costi standard dei servizi. Per chiarire l'architettura finanziaria generale prevista dalla legge delega è utile formalizzare le disposizioni utilizzando ed integrando la notazione matematica proposta da Petretto (2009; 2010)²³. Per quanto riguarda le spese essenziali regionali vale la seguente relazione:

$$Gm^s_i = TR^s_i + \rho BIRPEF^s_i + \alpha IVA^s_i + PERE\_1_i$$

dove Gm^s_i è la spesa standardizzata della regione i -esima relativa alle funzioni essenziali²⁴; TR^s_i i tributi propri, derivati o istituiti; $\rho BIRPEF^s_i$ l'addizionale all'IRPEF ad aliquota uniforme ρ ; αIVA^s_i la compartecipazione all'IVA ad aliquota uniforme α ; $PERE\_1_i$ la quota spettante alla Regione i -esima del fondo perequativo $FONDO\_1$ ²⁵. A livello aggregato, ossia per tutte le Regioni a Statuto Ordinario (RSO), si avrà:

$$\sum_i Gm^s_i \pi_i = \sum_i TR^s_i \pi_i + \rho \sum_i BIRPEF^s_i \pi_i + \alpha \sum_i IVA^s_i \pi_i + FONDO\_1 \quad \text{con } i=1, \dots, 15 \text{ Regione e Statuto Ordinario}$$

dove $\pi_i = POP_i / POP$ è la quota di popolazione di ciascuna Regione e $\sum_i PERE\_1_i \pi_i = FONDO\_1$. Le aliquote devono essere fissate "al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni [...] in una sola regione" (art. 8 c.1 lett. g)). Pertanto per la "regione più ricca" k , ossia quella che presenta la migliore combinazione fabbisogno-capacità fiscale, vale:

$$Gm^s_k = TR^s_k + \rho BIRPEF^s_k + \alpha IVA^s_k$$

¹⁸ Per una descrizione dei tributi attualmente in vigore per livello di governo e per una simulazione dei trasferimenti da abolire cfr. la Relazione sul federalismo fiscale (Governo della Repubblica Italiana, 2010) ed il suo allegato 2 curato dalla COPAFF.

¹⁹ Oltre alle tipologie evidenziate la legge 42/2009 prevede, sia per le Regioni che per gli Enti Locali, anche le spese finanziate da specifici contributi europei o nazionali.

²⁰ Ferretti *et alii* (2009) affermano in proposito che "a partire da questo approccio ci si poteva attendere un ricorso quasi esclusivo alle entrate derivate per le spese "d'interesse generale" (essenziali) e un impiego più esteso delle entrate proprie per le spese "libere" (non essenziali)", invece "la struttura proposta dalla legge prevede un *mix* delle varie fonti d'entrata e quindi risulta più confusa".

²¹ Per una analisi e per alcune simulazioni sui sistemi di perequazione cfr. Arachi e Zanardi (2009) e Arachi Mapelli e Zanardi (2009).

²² In via transitoria, fino alla sostituzione con altri tributi, queste spese potranno essere finanziate anche con il gettito dell'IRAP.

²³ È utile precisare da subito che la formalizzazione proposta effettua alcune ipotesi su alcuni punti non chiariti in maniera esauriente dalla legge delega 42/2009. Come riportato nei successivi paragrafi, alcuni di questi punti sono stati successivamente definiti con gli appositi decreti legislativi che, salvo rari casi, hanno confermato le ipotesi avanzate.

²⁴ L'analisi del modello proposto dalla legge delega mette in rilievo l'importanza della determinazione di queste spese. A sua volta ciò rende cruciale la scelta dei processi analitici volti alla loro stima. Per una rassegna di queste tecniche cfr. Petretto (2010).

²⁵ La lettera "s" posta in apice si riferisce alla prescrizione dettata dall'art. 8 c.1 lett. d) secondo cui il gettito delle poste indicate deve essere valutato a "basi imponibili uniformi". In generale tutte le poste sono espresse in termini pro capite.

In altri termini, per la regione più ricca non ci sarà contributo dal fondo perequativo, ossia $PERE_1=0$. L'equazione appena osservata presenta due incognite (ρ , α) delle quali è necessario fissarne una per poter determinare algebricamente il valore dell'altra. In assenza di specifiche indicazioni dal testo di legge si fissa $\rho=\rho^*$ e si può procedere a determinare il valore di α^* :

$$\alpha^*=(Gm^s_k - TR^s_k - \rho^*BIRPEF^s_k)/IVA^s_k$$

Ora è possibile determinare sia il vincolo espresso dalla prima equazione per la Regione i -esima, che l'ammontare di risorse stanziate per l'insieme delle Regioni per le funzioni essenziali. Rispettivamente:

$$Gm^s_i=TR^s_i+\rho^*BIRPEF^s_i+\alpha^*IVA^s_i+PERE_1, \text{ con } i \neq k$$

$$\sum_i Gm^s_i \pi_i = \sum_i TR^s_i \pi_i + \rho^* \sum_i BIRPEF^s_i \pi_i + (\alpha^* + \mu) \sum_i IVA^s_i \pi_i$$

In quest'ultima, vale $\mu \sum_i IVA^s_i \pi_i = FONDO_1$, cioè la parte del fondo perequativo di natura verticale, è finanziata con una compartecipazione all'IVA (art. 9 c.1 lett. a)) e destinata a garantire la copertura integrale delle spese essenziali.

Per quanto riguarda invece le spese non essenziali delle Regioni, sono finanziate -senza essere standardizzate- da uno o più tributi e addizionali regionali e con quote della seconda parte del fondo perequativo ($FONDO_2$) centrato sulle capacità fiscali e finanziato, per la sua parte verticale, con una addizionale all'IRPEF. Dunque, per la Regione i -esima vale:

$$Gn_i=(TR_i+ADD_i+TP_i)+PERE_2_i$$

dove Gn_i rappresenta l'insieme delle spese non essenziali, TR_i i tributi propri derivati, ADD_i la non meglio specificata addizionale su basi imponibili di tributi erariali, TP_i i tributi propri, $PERE_2_i$ la quota di $FONDO_2$ spettante alla Regione i -esima (art. 8 c.1 lett. e) e art. 7 c.1 lett. b))²⁶. Contestualmente alla previsione di queste nuove fonti di entrata vengono soppressi i trasferimenti statali diretti al finanziamento di tali spese, imponendo tuttavia un preciso vincolo: "l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti [...] è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale" all'IRPEF, tenendo presente che "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" (art. 8 c.1 lett. h))²⁷. Pertanto l'aliquota di equilibrio dell'addizionale IRPEF, τ^* , è determinata uguagliando il totale dei trasferimenti soppressi per l'insieme delle regioni a statuto ordinario, $\sum_i Gn_i$, con il gettito dell'addizionale stessa²⁸. In formula:

$$\tau^*=\sum_i Gn_i/\sum_i BIRPEF^s_i$$

Nel trattare l'architettura finanziaria delle spese non essenziali, assume una importanza fondamentale la perequazione che sarà non integrale, non vincolata e, come accennato, basata sulla capacità fiscale. Questo fondo perequativo ($FONDO_2$), di natura sia orizzontale che verticale, è disciplinato dall'art. 9 c.1 lett. g) e prevede che solo le Regioni con una capacità fiscale per abitante ($CF_i=\tau^*BIRPEF^s_i$) inferiore alla media nazionale ($CF^a=\tau^*BIRPEF^s_a$) ricevano un sussidio positivo, secondo un coefficiente di perequazione parziale $\beta < 1$, finanziato in parte dalle Regioni nella situazione opposta e per il residuo dallo Stato centrale con l'addizionale all'IRPEF²⁹. Procedendo alla formalizzazione con ordine³⁰:

²⁶ È utile precisare che il testo di legge sembra indicare che non tutte le poste espresse tra parentesi nell'equazione precedente dovranno essere necessariamente presenti nella futura articolazione del finanziamento delle spese regionali non essenziali.

²⁷ Più precisamente i trasferimenti statali verranno soppressi ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni.

²⁸ Tenendo conto anche di questa componente, l'addizionale complessiva all'IRPEF diventa: $\tau_i=\tau_e+\rho^*+\tau^*+\Delta\rho$. In questa, il primo addendo è l'aliquota federale, il secondo ed il terzo quelle comuni a tutte le Regioni per il finanziamento delle spese essenziali e non, e, infine, l'ultimo la parte discrezionale.

²⁹ Il fatto che $\beta < 1$ indica che la perequazione a favore delle Regioni con minore capacità fiscale è solamente parziale, in accordo con quanto previsto dalla legge delega (...in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diversa capacità fiscale..., art. 9 c.1 lett.b)) e con le disposizioni costituzionali dell'art. 119 (cfr. Servizio studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 2008a).

se $CF_i < CF^a$ allora $PERE\_2_i > 0$ e vale $PERE\_2_i = \beta(CF^a - CF_i)$;

se invece $CF_i > CF^a$ allora $PERE\_2_i < 0$ e vale $PERE\_2_i = \gamma\beta(CF^a - CF_i)$, con $\gamma < 1$

Quest'ultimo coefficiente sta ad indicare che le Regioni più ricche contribuiscono in maniera solo parziale ai trasferimenti perequativi rivolti a quelle con una minore capacità fiscale per abitante, lasciando allo Stato il finanziamento del residuo mediante una quota ($0 < \sigma < 1$) dell'addizionale IRPEF³¹. In formule:

$$FONDO\_2 = \sum_i PERE\_2_i + \sum_j PERE\_2_j = \sigma T^* \sum_i BIRPEF_i$$

In termini aggregati l'intero fondo perequativo per le RSO per le spese essenziali e non, sarà così composto³²:

$$FONDO\_1 + FONDO\_2 = \mu \sum_i IVA_i + \sigma T^* \sum_i BIRPEF_i$$

b. Le previsioni per gli Enti Locali

Per quanto riguarda gli Enti Locali, la spesa definita fondamentale è quella riconducibile all'art. 117 secondo comma lettera p) della Costituzione³³. Il suo finanziamento -previa standardizzazione mediante stima dei fabbisogni standard- è garantito integrale e sarà fornito dalle compartecipazioni all'IVA e all'IRPEF e dall'imposizione immobiliare (con esplicita esclusione dell'abitazione principale) per i Comuni (art. 12 c.1 lett.b)); dai gettiti dei tributi connessi al trasporto su gomma e da una compartecipazione ad un tributo erariale per le Province (art. 12 c.1 lett.c)). A tali forme di finanziamento si aggiunge la quota dell'apposito fondo perequativo spettante. Nonostante la disciplina relativa agli Enti Locali sia assai più lacunosa di quella relativa alle RSO, è possibile tentare una formalizzazione delle disposizioni facendo sempre riferimento ed integrando quanto proposto da Petretto (2009; 2010).

$$Sc_i^s = \lambda IVA_i + \varepsilon IRPEF_i + Im_i + \dots + PERE\_C\_1 \text{ con } i = \text{comune } i\text{-esimo}$$

$$Sp_j^s = Tg_j + \eta Te_j + \dots + PERE\_P\_1 \text{ con } j = \text{provincia } j\text{-esima}$$

dove Sc_i^s e Sp_j^s , sono le spese fondamentali standardizzate di Comune e Provincia; λ , ε , η le aliquote di compartecipazione; Im l'imposta immobiliare; Tg i tributi connessi al trasporto su gomma; Te il non meglio definito tributo erariale; $PERE\_C\_1$ e $PERE\_P\_1$ la prima parte del fondo perequativo dedicato, rispettivamente, a Comuni e Province. Infine, i puntini stanno ad indicare che è possibile l'aggiunta alla somma di ulteriori addendi, visto che l'articolo citato afferma che tali spese devono essere finanziate "prioritariamente", e non esclusivamente, con il gettito dei tributi elencati.

Per quanto riguarda la dimensione e la ripartizione del fondo perequativo, l'art. 13 c.1 lett.a) della legge 42/2009 ne prevede l'istituzione nei bilanci regionali di due distinti: uno dedicato ai Comuni e l'altro a Province e Città Metropolitane. Entrambi devono essere finanziati da un ulteriore fondo perequativo statale che trae risorse dalla fiscalità generale. La dimensione dei fondi comunale e provinciale è data

³⁰ L'art. 9 c.1 lett.g) num.3) precisa che la ripartizione del fondo perequativo deve tener conto della dimensione demografica per le Regioni con una popolazione inferiore ad una determinata soglia, in maniera inversa rispetto alla numerosità della popolazione stessa. Per le Regioni beneficiarie di un trasferimento perequativo positivo -cioè per le quali $PERE\_2 > 0$ - e con una popolazione inferiore alla soglia esogenamente fissata -ossia $POP < POP^*$ - tale disposizione potrebbe essere formalizzata come segue: $PERE\_2 = \beta(CF^a - CF_i) + \varphi(POP)$ con $\varphi'(POP) < 0$. Nulla si può invece dire sul finanziamento della quota $\varphi(POP)$ né sulla forma specifica di questa funzione.

³¹ Il fatto che $\sigma < 1$ fa sì che le risorse utilizzate dallo Stato per la perequazione delle spese non essenziali siano inferiori al volume dei trasferimenti soppressi. Infatti, $\sigma^* BIRPEF < r^* BIRPEF = r^* \sum_i BIRPEF_i = \sum_i S_i n_i$. Ciò a testimonianza del superamento del criterio della spesa storica.

³² Petretto (2009; 2010) chiama questo modello di perequazione "Musgrave-Smart", dai nomi dei due autori che lo hanno ideato.

³³ La specificazione delle funzioni fondamentali degli Enti Locali è una questione dibattuta e piuttosto confusa da un punto di vista normativo. Posto che la scelta definitiva dovrà essere effettuata con l'approvazione definitiva del Codice delle Autonomie (ad oggi all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato, AS2259), la legge 42/2009 dispone due definizioni transitorie tra loro in parziale contrasto: all'art. 21 c.3 e 4 dispone di un elenco di funzioni da considerarsi fondamentali, mentre all'art. 21 c.1 stabilisce che deve essere considerata fondamentale l'80% della spesa comunale e provinciale. È chiaro che con queste disposizioni normative sono possibili più interpretazioni che implicano differenti volumi di risorse da finanziare. Per delle stime relative alla spesa fondamentale degli Enti Locali cfr. Galmarini U., Rizzo L. (2008) e Ferretti et al. (2010).

dalla differenza tra il totale dei fabbisogni standard ed il totale delle entrate standardizzate. In termini grafici e formali:

$$\text{Fiscalità generale} \Rightarrow \text{Fondo\_PERE\_Stato} = \text{Fondo\_C} + \text{Fondo\_P} \text{ dove } \begin{cases} \text{Fondo\_C} = \sum_i \text{Sc}^{s_i} - \sum_i \text{TL}^{s_i} \\ \text{Fondo\_P} = \sum_j \text{Sp}^{s_j} - \sum_j \text{TL}^{s_j} \end{cases}$$

In quest'ultime, TL rappresenta genericamente i tributi dell'ente locale. La ripartizione tra gli enti del fondo dedicato è determinata dagli indicatori di fabbisogno finanziario (IFF) e di fabbisogno infrastrutturale (IFI) (art. 13 c.1 lett.c))³⁴. Il primo è calcolato come "differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi ed il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale". In altri termini:

$$IFF_{ki} = \text{SCorr}^{s_{ki}} - \text{TL}^{s_{ki}} \text{ dove } k = \text{comuni, province}$$

dove $\text{SCorr}^{s_{ki}}$ rappresenta la spesa corrente standardizzata al netto degli interessi, che a sua volta deve essere computata sulla base di una quota uniforme per abitante corretta per tenere conto di una serie di caratteristiche locali (art. 13 c.1 lett.d)). Pertanto:

$$\text{SCorr}^{s_{ki}} = a_k + f_{ki}(X_{k1}, \dots, X_{kn})$$

dove a_k rappresenta la spesa pro capite media nazionale che viene corretta, positivamente o negativamente, dalla funzione f_{ki} che ha tra gli argomenti le caratteristiche socio-economiche, demografiche e territoriali X_k . Per quanto riguarda l'indicatore di fabbisogno infrastrutturale IFI_{ki} , le disposizioni risultano troppo vaghe per poter pervenire ad una formalizzazione. Infatti, l'art. 13 c.1 lett.c) num.2) afferma che tale indicatore deve essere in coerenza con la programmazione di settore per le spese in conto capitale e dei finanziamenti dell'Unione Europea. In definitiva, la perequazione per gli enti locali per le funzioni fondamentali sarà del tipo:

$$\text{PERE\_C\_1}_i = \psi(\text{IFF}_{C_i}, \text{IF}_{C_i})$$

$$\text{PERE\_P\_1}_i = \psi(\text{IFF}_{P_i}, \text{IF}_{P_i})$$

nelle quali l'indicazione C, P indica il riferimento, rispettivamente, a Comuni e Province. È utile notare che in queste due equazioni la natura della funzione $\psi(\cdot)$ non è chiarita dalla legge delega.

Per quanto riguarda invece le spese relative alle funzioni non fondamentali, il loro finanziamento dovrà avvenire con tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi regionali o statali e dal fondo perequativo basato esclusivamente sulle capacità fiscali (art. 11 c.1 lett.c)). Per queste spese non è prevista standardizzazione né il finanziamento integrale³⁵. Le previsioni dettate dalla legge delega risultano troppo vaghe per procedere ad una utile formalizzazione matematica. Un tentativo può invece essere fatto a proposito del fondo perequativo per le funzioni non fondamentali (art. 13 c.1 lett.f)):

$$\text{PERE\_C\_2}_i = gc(\text{TL}^{s_{C_i}} - \text{TL}^{s_{C_i}})$$

$$\text{PERE\_P\_2}_j = gp(\text{TL}^{s_{P_j}} - \text{TL}^{s_{P_j}})$$

Questa parte del fondo perequativo sembra ricalcare quanto previsto per le RSO, ossia un meccanismo di perequazione -sintetizzato nelle due equazioni rispettivamente da gc e gp - centrato sulla differenza tra le basi imponibili locali ed un valore medio di riferimento e con l'obiettivo primario di ridurre le capacità fiscali (art. 13 c.1 lett.f)).

³⁴ È prevista la possibilità da parte delle Regioni di modificare i criteri di riparto del fondo perequativo, a condizione che vi sia l'accordo con gli Enti Locali che insistono sul territorio e che tale pratica non ritardi l'assegnazione delle risorse, pena l'uso del potere sostitutivo da parte del Governo.

³⁵ Per maggiori dettagli cfr. Ifel (2010).

In conclusione a questo paragrafo è utile ribadire che la complessità e, in alcuni casi, l'incompletezza delle disposizioni della legge delega implicano una indeterminatezza delle previsioni normative -e quindi anche dell'analisi formale- lasciando irrisolte numerose questioni. Su queste, naturalmente, è chiamato ad intervenire il Governo mediante l'emanazione di appositi decreti legislativi che consentano di chiarire e rendere esecutive le disposizioni generali.

2. I DECRETI ATTUATIVI

Come già accennato, la legge delega non specifica quanti decreti legislativi il Governo è chiamato ad emanare. Al 21 maggio 2011, ossia a due anni esatti dall'emanazione della legge delega, gli schemi di decreto avanzati dal Governo sono otto. Di questi, cinque hanno concluso l'iter di approvazione e possono pertanto essere considerati definitivi (federalismo demaniale; Roma capitale; fabbisogni standard Enti Locali; fisco municipale; fisco regionale, provinciale e costi standard in sanità). Gli altri (risorse aggiuntive e interventi speciali, meccanismi sanzionatori e premiali, armonizzazione dei bilanci) stanno ancora in attesa di una formulazione definitiva o della pubblicazione ufficiale³⁶.

2.1

I decreti legislativi approvati

1. *Federalismo demaniale*

Il D.Lgs. 85/2010, approvato il 28 maggio 2010, è stato il primo ad essere emanato³⁷. Il decreto dà attuazione alla delega contenuta nell'art. 19 della legge 42/2009, relativa all'attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio. Ai fini di tale attribuzione, la norma dispone il rispetto dei criteri di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, valorizzazione ambientale.

Da un punto di vista procedurale, il trasferimento dei beni avverrà secondo il seguente iter (art. 3 c.3 e 4): entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, cioè entro il 23 dicembre 2010, dovranno essere individuati, previa intesa in Conferenza Unificata, mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri i beni oggetto di trasferimento; entro sessanta giorni dalla pubblicazione dei DPCM le Regioni o gli EE.LL. che intendono acquisire i beni sono tenuti a presentare apposita domanda, corredata da una relazione contenente le modalità di utilizzazione del bene, all'Agenzia del Demanio; sulla base delle richieste pervenute e dei criteri elencati poc'anzi un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri disporrà il trasferimento della titolarità³⁸. I beni per i quali non è stata presentata alcuna domanda confluiscono in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del Demanio. L'iter appena descritto si dovrà ripetere con cadenza biennale per attribuire i beni che progressivamente si renderanno disponibili per ulteriori trasferimenti.

³⁶ Tra gli atti emanati in attuazione della legge delega 42/2009 è utile segnalare anche il decreto ministeriale del 26 novembre 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.75 del 1 aprile 2011, avente per oggetto disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale. Tale decreto prevede una ricognizione infrastrutturale, detta disposizioni in merito alla metodologia di calcolo per la determinazione del fabbisogno infrastrutturale, dispone l'identificazione degli interventi di perequazione infrastrutturale.

³⁷ È utile notare che il decreto è stato approvato nonostante il mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi del D.Lgs. 281/1997.

³⁸ L'art. 5 c.2 e 7 riporta le tipologie di beni comunque esclusi dal trasferimento ("*...immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo...*"), precisando (c.3) che gli enti titolari sono tenuti a comunicare all'Agenzia del Demanio entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto -ossia entro il 23 settembre 2010- l'elenco dei beni per i quali è richiesta l'esclusione. L'Agenzia del Demanio, con la Circolare del 24/06/2010 ha reso note le modalità con le quali gli enti possono comunicare via internet l'elenco dei beni per i quali viene richiesta l'esclusione. Ad oggi è consultabile sul sito internet dell'Agenzia del Demanio un primo elenco che riporta i beni trasferibili e quelli invece che saranno esclusi dalla procedura (cfr. <http://benidellostato.agenziaedemanio.it/BeniPatrimoniali/index.php>). Tali elenchi sono tuttavia ancora oggetto di confronto in sede di Conferenza Unificata e dunque non definitivi. Per tale motivo i relativi DPCM non sono ancora stati emanati.

A questa regola generale fanno eccezione i beni afferenti al demanio marittimo ed idrico, che vengono attribuiti direttamente a Regioni e Province mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri anch'esso da emanare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Alle Regioni andranno i beni del demanio marittimo e quelli del demanio idrico, ad eccezione dei fiumi e dei laghi di rilevanza sovraregionale. Alle Province, invece, andranno i laghi racchiusi nel territorio di una sola amministrazione e le miniere (Anci, 2010).

È interessante notare che il trasferimento dei beni avviene a titolo gratuito e che questi ultimi entrano nel demanio disponibile degli enti riceventi, che dunque possono procedere anche all'alienazione degli stessi (art. 4)³⁹. L'unico vincolo per gli assegnatari è quello della massima "valorizzazione funzionale" dei beni attribuiti, che deve avvenire secondo le linee di condotta specificate nella relazione allegata alla domanda, pena l'esercizio del potere sostitutivo nella gestione ad opera del Governo (art. 3 c.5).

2. *Roma capitale*

Il decreto 156/2010 relativo all'ordinamento transitorio di "Roma capitale" è stato emanato il 17 settembre 2010. Si tratta del secondo decreto adottato dal Governo in attuazione della legge 42/2010. Più precisamente, il decreto è emanato sulla base della delega espressa dall'art. 24 della legge in questione che prevede la definizione dell'ordinamento, anche finanziario, dell'ente territoriale Roma Capitale, che sostituisce il Comune di Roma⁴⁰.

Il decreto attua la delega limitatamente alla disciplina degli organi di governo, individuandoli nell'Assemblea Capitolina, nella Giunta Capitolina, nel Sindaco⁴¹. La prima è composta da 48 consiglieri e dal Sindaco e, in sintesi, possiede i compiti di indirizzo e controllo politico. La seconda, costituita da un massimo di 12 assessori nominati dal Sindaco anche al di fuori dell'Assemblea Capitolina, collabora con il primo cittadino al governo dell'ente. Infine, il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma capitale e, oltre a svolgere le funzioni attribuite, può essere udito in Consiglio dei Ministri.

Il cuore della delega dell'art. 24 della legge 42/2009, non ancora affrontato in alcun decreto legislativo, è contenuto all'art. 3 e tratta della devoluzione a Roma capitale di ulteriori funzioni amministrative -relative, in particolare, alla valorizzazione di beni culturali, sviluppo urbano, trasporto pubblico locale- corredate delle necessarie risorse. Il decreto legislativo che affronterà tali questioni dovrà inoltre prevedere l'attribuzione a Roma capitale di un patrimonio di beni a titolo gratuito utili per il perseguimento delle sue funzioni.

3. *Fabbisogni standard enti locali*

Il decreto legislativo sui fabbisogni standard degli Enti Locali (D.Lgs 216/2010) è stato emanato in versione definitiva il 26 novembre 2010, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 dicembre dello stesso anno ed entrato in vigore il giorno seguente. Esso prevede la disciplina di determinazione dei fabbisogni standard con l'obiettivo di assicurare il graduale ma definitivo superamento del criterio della spesa storica nel finanziamento delle funzioni degli Enti Locali⁴². A tal fine viene dettata una precisa scaletta temporale:

³⁹ Alla regola del conferimento nel patrimonio disponibile degli enti fanno eccezione i beni afferenti al demanio marittimo ed idrico, nonchè tutti quelli per i quali il DPCM di attribuzione abbia dato espressa e motivata disposizione in tal senso. Per i beni che entrano nel patrimonio disponibile è prevista la facoltà per gli enti di conferirli in uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, oppure, come accennato nel testo, procedere all'alienazione, previa attestazione della congruità del valore di vendita da parte dell'Agenzia del Demanio. In quest'ultimo caso, le risorse incassate dovranno essere destinate per il 75% alla riduzione del debito dell'ente (o, se assente, a spese di investimento), e per il restante 25% al fondo ammortamento titoli di Stato.

⁴⁰ Le disposizioni del decreto hanno natura transitoria in attesa dell'attuazione della disciplina sulle Città metropolitane prevista dall'art. 23 della legge 42/2009. A decorrere da quel momento, quanto previsto per Roma capitale non perderà efficacia ma andrà a regime, eventualmente con alcune modifiche, riferendosi alla Città metropolitana Roma capitale (art. 24 c.9 legge 42/2009).

⁴¹ Il decreto, inoltre, non introduce grandi novità rispetto a quanto previsto per gli altri Comuni con più di un milione di abitanti (cfr. il Testo Unico sugli Enti Locali, D.Lgs. 267/2000, art. 36 e segg.).

⁴² Il decreto ha per oggetto la definizione dei fabbisogni standard per tutti gli Enti Locali. A proposito delle Città Metropolitane vi è tuttavia la precisazione che essi saranno determinati successivamente alla definizione delle loro funzioni fondamentali sulla base delle disposizioni del

nel 2011 determinazione dei fabbisogni standard di almeno un terzo delle funzioni fondamentali, da adottare con gradualità nel triennio 2012-2014; nel 2012 fissazione dei fabbisogni standard di almeno due terzi delle funzioni fondamentali da adottare progressivamente nel triennio 2013-2015, infine, nel 2013 definizione dei fabbisogni standard relativi all'intero insieme di funzioni fondamentali svolte dagli Enti Locali, anch'essi da applicare nel triennio successivo.

Il decreto scioglie i dubbi relativi all'insieme di funzioni da considerare fondamentali per gli Enti Locali in attesa dell'approvazione definitiva del Codice delle Autonomie⁴³. Tali funzioni -riportate nella tabella seguente- sono quelle previste dall'art. 3 del decreto, che ricalca integralmente le previsioni dell'art. 21 c.3 e 4 della legge delega.

Tabella 2.1
FUNZIONI FONDAMENTALI PER COMUNI E PROVINCE

Comuni	Province
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo nella misura del 70% delle spese certificate dall'ultimo bilancio disponibile alla data di approvazione della L. 42/2009	Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo nella misura del 70% delle spese certificate dall'ultimo bilancio disponibile alla data di approvazione della L. 42/2009
Funzioni di polizia locale	Funzioni di istruzione pubblica, compresa l'edilizia scolastica
Funzioni di istruzione pubblica, compresi: asili nido, assistenza scolastica e refezione, edilizia scolastica	Funzioni nel campo dei trasporti
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e la tutela ambientale
Funzioni riguardanti la gestione del territorio (ad eccezione per l'edilizia residenziale pubblica, i piani edilizi, il servizio idrico integrato)	Funzioni nel campo dello sviluppo economico inerenti ai servizi del mercato del lavoro

Le disposizioni del decreto legislativo sono invece meno precise a proposito della metodologia da utilizzare per la definizione dei fabbisogni standard⁴⁴. Il decreto (art. 5) sostanzialmente delega alla Società per gli Studi di Settore S.p.a. (Sose S.p.a.) il compito di predisporre la metodologia "conformemente a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1 lettera d)" della legge 42/2009, ossia analogamente alle disposizioni che nel capitolo precedente sono state rappresentate come $a_k + f_k(X_{k1}, \dots, X_{kn})$, dove a_k rappresenta la quota di spesa per abitante che viene corretta, positivamente o negativamente, dalla funzione f_k che ha tra gli argomenti le caratteristiche -sintetizzate mediante le X_{ki} - socio-economiche, demografiche, territoriali, infrastrutturali, connesse con il personale impiegato, relative all'erogazione dei servizi pubblici, inerenti alla soddisfazione degli utenti. Il decreto prevede un procedimento di determinazione dei fabbisogni di tipo *bottom up*, cioè basato sulla raccolta di informazioni mirate da ogni Ente Locale mediante appositi questionari predisposti dalla stessa Sose in collaborazione con Ifel (art. 4 e 5). Tale raccolta ha per oggetto informazioni relative ai certificati contabili, ai modelli organizzativi, ai livelli quantitativi delle prestazioni, non necessariamente legate ai singoli servizi ma anche ad insiemi di essi⁴⁵. I dati dovranno poi essere analizzati per definire degli intervalli di normalità dei costi ed un sistema di indicatori utili per valutare l'adequatezza attuale e futura delle prestazioni.

Sulla metodologia così costruita la COPAFF, o la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica se istituita, dovrà esprimere un parere di approvazione entro quindici giorni dall'invio della documentazione. In seguito a ciò, il decreto prevede (art. 6) che la nota metodologica ed i fabbisogni standard determinati applicando quest'ultima debbano essere adottati con un apposito Decreto del

decreto legislativo in oggetto per quanto compatibili (art. 8).

⁴³ Come precisato in precedenza, la legge 42/2009 detta due definizioni di funzioni fondamentali transitorie tra loro in parziale contrasto: all'art. 21 c.3 e 4 dispone di un elenco dettagliato, mentre all'art. 21 c.1 stabilisce che deve essere considerata fondamentale l'80% della spesa comunale e provinciale (cfr. Ferretti *et alii* (2010)). La disciplina transitoria, sempre secondo la legge delega, avrà termine con l'adozione del Codice delle Autonomie, oggi in discussione nella Commissione Affari Costituzionali del Senato (AS2259).

⁴⁴ Per un approfondimento sulla metodologia prevista dal decreto legislativo cfr. Petretto A. (2011b). Per una rassegna delle varie possibilità di stima dei fabbisogni standard, cfr. Petretto A. (2010), Ifel (2010b), Peruzzi G. (2011), Ferretti *et alii* (2010).

⁴⁵ Ad oggi sono state individuate le funzioni fondamentali alle quali applicare dal 2012 i fabbisogni standard, ossia le funzioni generali (suddivise in servizio anagrafe, tributi locali, ufficio tecnico, altri servizi generali) e quella di polizia locale per i Comuni; le funzioni generali e quella relativa al servizio mercato del lavoro per le Province. Sose ed Ifel hanno predisposto i quattro questionari di cui, tuttavia, solo quelli relativi a polizia locale e servizio mercato del lavoro sono stati messi *on-line* sul sito <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard> per consentire agli enti locali la debita compilazione entro i sessanta giorni previsti dal decreto legislativo (cfr. in proposito Parlato S. (2011)).

Presidente del Consiglio dei Ministri. Il percorso di approvazione di questo DPCM -è curioso notarlo- ricalca quasi interamente quello previsto dalla legge delega per i decreti legislativi, fatta eccezione per i tempi consentiti per i pareri che sono drasticamente ridotti a 15 giorni. Infatti, è previsto che lo schema di decreto riceva il parere della Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali, sia trasmesso alle Camere per i pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e delle altre competenti per materia. Acquisiti positivamente questi pareri il DPCM può essere emanato. È utile osservare che anche in questo caso, se il Governo non intende conformarsi ad uno o più pareri parlamentari può comunque emanare il decreto previa comunicazione alle Camere dei motivi per i quali le indicazioni non sono state seguite.

Una volta adottato il decreto, la Sose ne curerà il monitoraggio della fase applicativa anche in previsione della rideterminazione dei fabbisogni standard che dovrà avvenire non oltre il terzo anno successivo all'adozione (art. 7).

4. Fisco municipale

Il decreto legislativo 23/2011 sul fisco municipale -cioè relativo ai Comuni e non alle Province, il cui ordinamento finanziario è trattato in separata sede- ha avuto un percorso di approvazione assai travagliato. Il primo schema (AG292) è stato avanzato dal Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2010 e trasmesso per l'esame, tra le altre, alla Commissione parlamentare per l'attuazione per il federalismo fiscale in data 9 novembre 2010. L'esame di tale Commissione si è concluso il 3 febbraio 2011 con parere negativo, essendovi stata parità tra i voti favorevoli e quelli contrari. Nello stesso giorno un Consiglio dei Ministri straordinario ha approvato in via definitiva in decreto legislativo che tuttavia non è stato promulgato dal Presidente della Repubblica a causa della palese violazione del procedimento di approvazione previsto dalla legge delega agli art. 2 c.3 e 4. Tali disposizioni normative prevedono infatti che, in caso di parere negativo in Commissione, il Governo debba rendere una comunicazione alle Camere prima dell'approvazione definitiva. Il 9 febbraio 2011 il Consiglio dei Ministri ha dunque deliberato la trasmissione alle Camere di un decreto parzialmente modificato (AG 292-bis) sul quale ha reso comunicazione, adottandolo nella seduta del 3 marzo 2011⁴⁶. Infine, il decreto è stato ufficialmente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 marzo 2011.

I contenuti del decreto in questione, incidendo in misura sostanziale sull'autonomia finanziaria degli Enti Locali, sono assai significativi⁴⁷. Va però rilevato che le disposizioni risultano talvolta di difficile interpretazione a causa, *in primis*, di una assenza di decisione su alcuni punti cruciali. Il decreto, infatti, sembra ricalcare la logica della legge delega, rinviando la definizione di alcuni aspetti tecnici a successivi regolamenti ministeriali o decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Inoltre, la difficoltà di lettura deriva anche dalla previsione di un complesso periodo transitorio -che durerà almeno fino al 2014- durante il quale le disposizioni entreranno in vigore in maniera sfalsata⁴⁸.

Premesso tutto ciò, il decreto disciplina sia la devoluzione che l'istituzione di tributi a favore delle amministrazioni comunali. L'art. 2 afferma che dal 2011 sono attribuite a quest'ultime il gettito (o quote di esso) di: imposta di registro, imposta di bollo, imposta ipotecaria e catastale (con esclusione degli atti soggetti a IVA), tributi speciali catastali, tasse ipotecarie, IRPEF sui redditi fondiari con esclusione del reddito agrario, imposte di registro e di bollo su contratti di locazione immobiliare, cedolare secca sugli affitti. Per quanto riguarda le prime cinque voci dell'elenco, l'art. 2 c.2 prevede che sia attribuito ad ogni Comune il 30% del gettito complessivo relativo agli immobili ubicati sul territorio. Si tratta comunque di una previsione soggetta a revisione annuale, dato che l'art. 2 c.7 prevede che con apposito decreto ministeriale, debitamente concordato in sede di Conferenza Unificata, vengano stabilite anno per anno le quote di gettito

⁴⁶ Per una comparazione tra gli schemi di decreto AG292 e AG292-bis cfr. Servizio studi del Senato della Repubblica (2011). Per un commento sul percorso di approvazione e sui contenuti del decreto cfr. Guerra M.C. e Zanardi A. (2011) e Balduzzi P. e Bordignon M. (2011).

⁴⁷ Per una analisi relativa alla variazione di autonomia finanziaria conseguente all'introduzione del decreto legislativo, cfr. Petretto (2011b).

⁴⁸ Più precisamente, come si vedrà in seguito, il nuovo fisco municipale dovrebbe entrare a regime dal 2014 (cfr. art. 7), con l'introduzione delle imposte municipale unica e secondaria, della compartecipazione al 30% del gettito dei tributi relativi al trasferimento immobiliare, del Fondo perequativo. Negli anni che ci separano da tale data, si avranno numerose modifiche che entreranno in vigore con una certa gradualità.

da devolvere agli enti comunali⁴⁹. Il decreto prevede poi la completa devoluzione della sesta e settima voce dell'elenco (IRPEF su redditi fondiari con esclusione di quelli agrari ed imposte di registro e di bollo su contratti di locazione immobiliare), ed una quota pari al 21,7% per il 2011 ed il 21,6% dal 2012 per quanto riguarda il gettito della cedolare secca sugli affitti. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, questa previsione potrà essere disattesa in quanto le percentuali potranno essere variate per garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica, ovvero incrementate nel caso in cui fossero individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione (art. 2 c.8).

A proposito della cedolare secca sugli affitti, il decreto dispone (art. 3) che essa rappresenta un'opzione per il proprietario delle unità immobiliari locate ad uso abitativo -con l'esclusione delle locazioni effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa di arti o professioni- alternativa alla tassazione ordinaria vigente. Nel caso in cui venga scelta, essa sostituisce completamente l'IRPEF, le sue addizionali, le imposte di registro e di bollo relative al contratto di locazione, ma comporta la sospensione della possibilità di aggiornare il canone, inclusa quella relativa all'andamento dell'inflazione registrato dall'ISTAT. L'aliquota è fissata nel 21% per i canoni liberi e nel 19% per quelli agevolati (art. 3 c.2)⁵⁰.

Ai Comuni viene attribuita anche una compartecipazione all'IVA, la cui aliquota dovrà essere fissata in un successivo DPCM insieme alle modalità di riparto del gettito alle singole amministrazioni. Viene tuttavia previsto già da adesso che la percentuale di compartecipazione all'IVA deve essere finanziariamente equivalente alla compartecipazione al 2% al gettito dell'IRPEF, e che, inizialmente, in attesa che siano determinati i gettiti dell'IVA per Comune, l'assegnazione avverrà in base al gettito IVA per Provincia "suddiviso per il numero degli abitanti per ciascun comune" (art. 2 c.4).

Vengono inoltre previste le imposte di soggiorno, di scopo, municipale propria, municipale secondaria, da adottare a partire dal 2011 per quanto riguarda le prime due e solo dal 2014, ossia nella fase a regime, per le restanti. Procedendo con ordine, l'adozione dell'imposta di soggiorno (art. 4) è una facoltà attribuita ai comuni capoluogo di provincia, alle unioni di comuni ed a quelle amministrazioni comunali incluse negli elenchi di città turistiche o di pregio artistico. L'imposta, che deve essere deliberata dal Consiglio Comunale, va a gravare su coloro che alloggiano nelle strutture ricettive del territorio con una entità massima di 5 euro a notte. Il gettito così ottenuto deve essere destinato a finanziare interventi in materia di turismo e, eventualmente, a sostituire gli introiti ricavati dagli oneri imposti agli autobus turistici per il transito sul territorio comunale. Fatta eccezione per queste disposizioni, il decreto non fissa la disciplina generale dell'imposta, rimandandone la definizione ad un apposito regolamento da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della norma. Stessa sorte è prevista per la nuova imposta di scopo (art. 6), dato che il decreto non ne individua la disciplina generale ma ne fissa solo alcuni capisaldi⁵¹. Tale imposta -che potrà finanziare anche l'intero progetto- potrà essere adottata per un lasso temporale lungo fino a dieci anni, ma se l'opera pubblica oggetto di finanziamento non è avviata entro due vi è l'obbligo della completa restituzione delle somme introitate.

Per quanto riguarda l'imposta municipale unica (IMU), essa avrà per presupposto il possesso di immobili (con esplicita eccezione dell'abitazione principale ed alle sue pertinenze) e come base imponibile il valore dell'immobile stesso. L'aliquota è fissata nello 0,76%, ed è dimezzata nel caso in cui l'immobile sia locato⁵². È prevista la possibilità per i Comuni di variare tali aliquote in aumento o diminuzione di 0,3 e 0,2 punti percentuali a seconda che gli immobili siano sfitti o locati, così come di ridurre fino alla metà l'imposizione sugli immobili non produttivi di reddito fondiario. A regime, l'IMU sostituirà l'ICI e la componente immobiliare dell'IRPEF. In merito all'imposta municipale secondaria, anch'essa sarà introdotta dal 2014 sostituendo la tassa/canone di occupazione spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione di mezzi pubblicitari. Il decreto non detta la disciplina generale dell'imposta, rimandando per esso ad un apposito regolamento, ma pone dei criteri ai

⁴⁹ A tal fine il decreto legislativo fissa un vero e proprio metodo: trasmissione alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali entro il 15 ottobre, accordo entro il 30 novembre altrimenti emanazione senza intesa.

⁵⁰ Per una analisi delle ripercussioni della cedolare secca su proprietari ed inquilini cfr. Lungonella R. (2011).

⁵¹ In questo caso il termine per l'emanazione del regolamento è fissato nel 31 ottobre 2011.

⁵² Anche in questo caso le disposizioni, per esplicita previsione del decreto stesso, sono passibili di essere riviste mediante un apposito DPCM.

quali quest'ultimo è tenuto a conformarsi. Questi riguardano: il presupposto del tributo, individuato nell'occupazione dei beni appartenenti al demanio, al patrimonio indisponibile o al suolo pubblico; il soggetto passivo, che è colui che effettua l'occupazione; i principi di determinazione dell'imposta, ossia la durata dell'occupazione, l'entità, la tipologia e le finalità.

In capo ai Comuni è infine previsto -a partire dal 2011- lo sblocco graduale dell'addizionale IRPEF (art. 5), la cui disciplina generale è comunque rinviata ad un regolamento da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo. Tuttavia, quest'ultimo prevede che, nel caso in cui il regolamento non venisse emanato, i Comuni che non hanno istituito l'addizionale o lo hanno fatto per un'aliquota inferiore agli 0,4 punti percentuali possono istituirla o aumentarla a patto di mantenerla al di sotto del limite dello 0,4% con incrementi annuali massimi dello 0,2%.

Come previsto dalla legge delega 42/2009 le entrate dei Comuni sono integrate da un fondo di perequazione che garantisce il finanziamento integrale delle spese fondamentali standardizzate ed una integrazione di quelle non fondamentali. Il decreto, anziché definire il fondo previsto dalla delega, istituisce un Fondo sperimentale di riequilibrio di natura provvisoria -tre anni o comunque fino all'istituzione del Fondo perequativo- alimentato con il gettito delle compartecipazioni ai gettiti di: imposta di registro, imposta di bollo, imposta ipotecaria e catastale (con esclusione degli atti soggetti a IVA), tributi speciali catastali, tasse ipotecarie, IRPEF sui redditi fondiari con esclusione del reddito agrario, imposte di registro e di bollo su contratti di locazione immobiliare, cedolare secca sugli affitti. Il decreto, tuttavia, non fissa neanche le disposizioni generali di alimentazione e riparto del fondo provvisorio, rimandandole ad un annuale decreto del Ministero dell'Interno. Esso provvede esclusivamente a fornire ulteriori criteri ai quali quest'ultimo dovrà attenersi, quali: la necessità che, fino al 2013, il 30% del Fondo sia ripartito tra i Comuni in base al numero di residenti, e l'obbligo di destinare almeno il 20%, al netto della precedente quota del 30%, a Comuni che svolgono funzioni fondamentali in forma associata. Il decreto legislativo fissa inoltre un metodo da seguire per l'approvazione del decreto ministeriale, consistente nell'esplicitazione delle intese da raggiungere e nella scaletta temporale da rispettare ogni anno (art. 2 c.7).

L'insieme di risorse devolute alle amministrazioni comunali (comprese quelle confluite nel Fondo sperimentale di riequilibrio) quali compartecipazioni ai tributi elencati in precedenza e all'IVA, ha come contropartita la riduzione dei trasferimenti erariali, "... in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale [...] nonchè al gettito devoluto ai comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione (all'IVA) al netto del gettito (dell'accisa erariale sull'energia elettrica)" (art. 2 c.8). Tale riduzione è effettuata con un apposito decreto del Ministro dell'Interno.

Infine, il decreto prevede una serie di disposizioni che entreranno da subito in vigore relative al contrasto all'evasione fiscale, al fine di incentivare i Comuni a rafforzare tali attività (art. 2 c.10, 11, 12). In primo luogo, viene assicurato all'amministrazione comunale il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili non dichiarati. In secondo luogo, viene elevata dal 33% al 50% la quota di risorse rimosse a titolo definitivo riconosciuta ai Comuni in seguito a segnalazioni di elementi evasivi ed elusivi all'Agenzia delle entrate⁵³. In terzo luogo, vengono quadruplicate le sanzioni amministrative relative ad inadempimenti nella dichiarazione degli immobili, prevedendo che il 75% di quanto riscosso vada al bilancio comunale ed il residuo allo Stato. Infine, per favorire gli accertamenti da parte delle amministrazioni comunali è concessa loro la possibilità di accedere a numerose banche dati.

A conclusione di questa parte, sembra utile procedere ad una schematizzazione delle numerose variazioni introdotte dal decreto sul fisco municipale. Nella tabella seguente vengono riportate le nuove voci che concorreranno a finanziare i bilanci comunali e quelle che invece sono destinate ad uscire di scena. Per ogni disposizione è segnalata, oltre ai riferimenti normativi, anche la data di entrata in vigore in maniera che risulti chiaro quali sono disponibili da subito -fatti salvi gli ulteriori adempimenti previsti dal decreto legislativo- (fase transitoria) e quali, invece, solo dal 2014 in poi (fase a regime).

⁵³ In questo caso il decreto modifica quanto previsto dal decreto legge 203/2005 convertito, con modifiche, nella legge 248/2005. È utile notare che le somme attribuite ai Comuni sulla base di questa disposizione hanno natura provvisoria, dato che la disciplina generale dovrà essere fissata con un successivo decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Tabella 2.2
VARIAZIONI NELLE FONTI DI ENTRATA PER I BILANCI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Variazioni positive	
Dal 2014	Imposta municipale unica (IMU) (Art. 8)
Dal 2014	30% gettito dei tributi per trasferimento immobiliare (Art. 7 c.2)
Dal 2014	Imposta municipale secondaria (Art. 11)
Dal 2014?	Fondo perequativo (Art. 13)
Dal 2011 per tre anni o fino all'avvio del Fondo perequativo	Fondo sperimentale di riequilibrio (Art. 2 c.3)
Dal 2011	Sblocco addizionali comunali IRPEF (Art. 5)
Dal 2011	Compartecipazione del 30% su Imposta di registro; Imposta di bollo; Imposta ipotecaria e catastale (con esclusione atti soggetti ad IVA); Tributi speciali catastali; Tasse ipotecarie (Art. 2 c.1 e 2)
Dal 2011	IRPEF su redditi fondiari (esclusi quelli agrari) (Art. 2 c.1)
Dal 2011	Imposta di registro e di bollo su contratti di locazione immobili (Art. 2 c.1)
Dal 2011	21,7% nel 2011 e 21,6% dal 2012 del gettito della cedolare secca affitti (Art. 2 e 3)
Dal 2011	Compartecipazione all'IVA (Art. 2 c.4)
Dal 2011	Imposta di soggiorno (Art. 4)
Dal 2011	Imposta di scopo (Art. 6)
Dal 2011	Insieme di disposizioni rivolte al contrasto dell'evasione fiscale (Art. 2 c.10, 11, 12)
Variazioni negative	
Dal 2014	ICI e componente immobiliare IRPEF (comprese le addizionali) (Art. 8)
Dal 2014	Tassa/canone occupazione spazi ed aree pubbliche, imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, canone per autorizzazione installazione mezzi pubblicitari (Art. 11)
Dal 2011	Riduzione trasferimenti in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale nonché al gettito devoluto ai comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione all'IVA al netto del gettito dell'accisa erariale sull'energia elettrica (Art. 2 c.8)
Dal 2012	Abolizione addizionale all'accisa sull'energia elettrica (Art. 2 c.6)

5. Fisco regionale, provinciale e costi standard in sanità

Il decreto legislativo 68/2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 maggio 2011 detta disposizioni su varie questioni assai rilevanti e piuttosto eterogenee tra loro.

Innanzitutto la norma istituisce la Conferenza permanente per il della finanza pubblica prevista dall'art. 5 dalla legge delega 42/2009. Tale Commissione, come accennato anche nel primo capitolo, ha essenzialmente funzioni di verifica, monitoraggio e controllo sulla situazione finanziaria, e di proposta su specifiche questioni inerenti all'assetto fiscale italiano (art. 36). Ne fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, una serie di Ministri del Governo, i Presidenti della Conferenza delle Regioni, di ANCI e di UPI, oltre a sei Presidenti o Assessori di Regione, quattro sindaci e due Presidenti di Provincia. In generale la Conferenza è convocata almeno ogni due mesi e delibera all'unanimità dei suoi componenti.

Inoltre il decreto riporta le disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Province, nonché in tema di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. È utile analizzare in dettaglio ognuno di questi tre punti⁵⁴.

a. Le previsioni per le Regioni

Procedendo con ordine, il decreto detta disposizioni in merito alle nuove forme di entrata delle Regioni e impone la soppressione dei trasferimenti statali con caratteristiche di "generalità e permanenza" a decorrere dal 2013 da effettuarsi con un apposito DPCM da emanare entro il 31 dicembre 2011 (art. 7). Per quanto riguarda la rimodulazione delle entrate regionali, il decreto prevede innanzitutto, a partire dal 2013, la rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF (art. 2) in modo tale che essa garantisca al complesso delle regioni un gettito equivalente alle poste sopresse (trasferimenti di cui all'art. 2 e compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina di cui all'art. 8 c.4). I dettagli di tale rimodulazione non sono però chiariti, dato che saranno definiti con un futuro DPCM da emanare entro un anno. Il decreto conferisce alle Regioni la possibilità di aumentare o diminuire l'addizionale regionale rispetto all'aliquota di

⁵⁴ Per una analisi formale del decreto cfr. Petretto (2011c).

base (0,9% fino alla rideterminazione). La maggiorazione non potrà comunque superare lo 0,5% per il 2013, l'1,1% per il 2014, il 2,1% dal 2015 (art. 6 c.1), con l'esplicita precisazione che gli aumenti oltre gli 0,5 punti percentuali non debbano gravare sui redditi che ricadono nel primo scaglione IRPEF (art. 6 c.3)⁵⁵. Viene inoltre previsto che le regioni possano introdurre detrazioni in favore della famiglia e misure di sostegno economico (art. 6 c.5 e 6), ad eccezione di quelle impegnate in piani di rientro da deficit sanitari (art. 6 c.9). In secondo luogo viene prevista una compartecipazione all'IVA, stabilita in base alla normativa vigente per gli anni 2011 e 2012 (art. 4 c.2). Dal 2013 in poi, invece, essa dovrà basarsi sul principio della territorialità (art. 4 c.3) ed essere fissata "al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione" (art. 15 c.3), coerentemente con quanto osservato nel primo capitolo. Anche in questo caso, tuttavia, i dettagli sono rinviati a successivi DPCM. In terzo luogo, viene data la possibilità di ridurre, anche fino all'azzeramento, le aliquote IRAP, sempre che non sia stata deliberata una maggiorazione dell'addizionale IRPEF superiore agli 0,5 punti percentuali (art. 5 c.1 e 3). In quarto luogo vengono trasformati in tributi propri regionali a partire dal 2013 la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo e per l'occupazione e l'uso di beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, la tassa sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (art. 8 c.1). Oltre a ciò viene garantita la possibilità di disciplinare la tassa automobilistica regionale (art. 8 c.2) e prevista l'intera attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale su tributi propri derivati ed addizionali di tributi erariali (art. 9 c.1)⁵⁶. In quinto luogo vengono dettate le disposizioni sui fondi perequativi per le spese essenziali e per quelle non essenziali, che comunque dovranno essere precisate con futuri DPCM. Il primo, di natura verticale, sarà alimentato dalla compartecipazione all'IVA in maniera tale che le spese in questione, che all'inizio avranno come riferimento la spesa storica e poi convergeranno verso i costi standard in quattro anni, siano finanziate integralmente (art. 15 c.5). Il secondo, contrariamente a quanto ipotizzato nel capitolo precedente, avrà natura esclusivamente orizzontale e trasferirà risorse tra le regioni sulla base della loro capacità fiscale, in maniera da ridurre i differenziali in misura non inferiore al 75% senza tuttavia determinare una revisione della graduatoria dei territori (art. 7).

Per quanto riguarda le altre disposizioni, il decreto conferma la distinzione tra le spese essenziali - individuate in sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale- e quelle non essenziali, alle quali far corrispondere diverse fonti di entrata (art. 14). L'art. 15 del decreto precisa infatti che dal 2013, nella fase a regime, le spese essenziali saranno finanziate integralmente con la compartecipazione all'IVA, l'addizionale regionale all'IRPEF, l'IRAP, le quote del fondo perequativo, le entrate proprie; mentre quelle non essenziali con tributi propri derivati regionali, tributi istituiti dalle regioni con propria legge, quote dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'apposito fondo perequativo (art. 15 c.1 e 4).

Inoltre, il decreto impone dal 2013 la sostituzione dei trasferimenti dalle regioni ai comuni aventi caratteristiche di generalità e permanenza, con una compartecipazione ai tributi regionali (con priorità all'addizionale regionale all'IRPEF) e, eventualmente, con la devoluzione di appositi tributi (art. 12 c.1 e 2). Ogni regione dovrà infine predisporre un fondo di riequilibrio, alimentato da una quota non superiore al 30% del gettito delle poste evidenziate poc'anzi, destinato ai comuni (art. 12 c.4). Per favorire la lettura delle disposizioni del decreto relative alle Regioni a Statuto Ordinario nella tabella seguente si procede ad una schematizzazione sintetica di quanto sin qui riportato.

⁵⁵ Fino al 31 dicembre 2012 le Regioni che alla data di entrata in vigore del decreto hanno una aliquota superiore a quella base possono operare solo in riduzione (art. 6 c.2).

⁵⁶ Per quanto riguarda l'attività di recupero inerente all'IVA è prevista l'attribuzione alle regioni solo di una quota di gettito, commisurata all'aliquota di compartecipazione, riferibile al concorso della stessa nell'attività di recupero. È comunque da precisare che le disposizioni in materia di recupero dell'evasione fiscale dovranno essere precisate con un successivo decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Tabella 2.3
VARIAZIONI NELLE FONTI DI ENTRATA PER I BILANCI DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

Variazioni positive	
Dal 2013	Rideterminazione addizionale regionale IRPEF (art. 2)
Dal 2013	Possibilità di variare l'addizionale regionale all'IRPEF e di introdurre detrazioni e forme di sostegno economico (art. 6)
Dal 2011	Compartecipazione all'IVA (art. 4)
Dal 2013	Attribuzione alle Regioni dei seguenti tributi: tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo e per l'occupazione e l'uso di beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, la tassa sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (art. 8 c.1)
-----	Possibilità di disciplinare la tassa automobilistica regionale (art. 8 c.2)
-----	Attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale (art. 9)
Dal 2013	Fondo perequativo (art. 15 c.5 e 7)
Variazioni negative	
Dal 2013	Soppressione trasferimenti statali (art. 7)
Dal 2013	Soppressione compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina
Dal 2013	Possibilità di ridurre le aliquote IRAP (art. 5)

b. Le previsioni per le Province

Per quanto riguarda le Province, il decreto dispone la soppressione dei trasferimenti aventi carattere di generalità e permanenza, siano essi di fonte statale o regionale. I primi saranno aboliti dal 2012 con un apposito DPCM ed avranno come contropartita una compartecipazione provinciale all'IRPEF, anch'essa da definire con precisione con un DPCM, tale da assicurare un gettito equivalente (art. 18)⁵⁷. I secondi verranno invece eliminati a partire dal 2013 e saranno compensati con una compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica definita da ogni regione previo accordo in sede di Consiglio delle Autonomie Locali (art. 19). Nel caso in cui il gettito complessivo di tale tributo non fosse sufficiente per coprire i trasferimenti regionali soppressi, la regione dovrà assicurare la compartecipazione ad un altro tributo regionale. Affinché l'operazione di sostituzione delle fonti di entrata sia territorialmente equilibrata ogni regione istituisce un fondo sperimentale di riequilibrio della durata di tre anni alimentato da una quota non superiore al 30% del gettito della compartecipazione alla tassa automobilistica spettante alla regione.

Il decreto attribuisce alle Province dal 2012 una serie di tributi connessi al trasporto su gomma, quali: l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore con aliquota pari al 12,5% passibile di variazione in aumento o diminuzione di 3,5 punti percentuali, e l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), che sarà tuttavia riordinata con un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal Governo con il disegno di legge di stabilità (art. 17). Alle Province spettano inoltre gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto ed una specifica imposta di scopo da disciplinare con un successivo regolamento (art. 20).

Infine, la norma richiama il fondo perequativo istituito nel bilancio dello Stato descritto dall'art. 13 del d.lgs 23/2011 sul fisco municipale, per affermare che per le Province esso è alimentato con una quota del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF ed è distinto in due componenti: una che riguarda le spese fondamentali ed una seconda per quelle non fondamentali. Come precisato dalla legge delega 42/2009 tale fondo perequativo statale va ad alimentare i due fondi -uno dedicato a i comuni e l'altro alle province- iscritti nei bilanci regionali. Anche in questo caso per favorire la lettura delle disposizioni del decreto inerenti alle Province si riportano nella seguente tabella le principali novità introdotte.

⁵⁷ Il gettito garantito dalla compartecipazione provinciale all'IRPEF dovrà essere tale da assicurare entrate corrispondenti anche all'accisa sull'energia elettrica, dato che anch'essa sarà soppressa ed il relativo gettito destinato allo Stato (art. 18 c.5).

Tabella 2.4

VARIAZIONI NELLE FONTI DI ENTRATA PER I BILANCI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Variazioni positive	
Dal 2012	Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (art. 17 c.1, 2, 3)
-----	Imposta provinciale di trascrizione (IPT) (art. 17 c.6 e 7)
Dal 2012	Compartecipazione provinciale all'IRPEF (art. 18)
Dal 2013	Compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale (art. 19)
Dal 2011	Imposta di scopo provinciale (art. 20)
Dal 2012 fino al 2014	Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 21)
Dal 2014	Fondo perequativo (art. 23)
Variazioni negative	
Dal 2012	Soppressione trasferimenti statali (art. 18)
Dal 2013	Soppressione trasferimenti regionali (art. 19)

c. La determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

Il decreto ha per oggetto anche la determinazione di costi e fabbisogni standard per il settore sanitario, che, a partire dal 2013 dovranno garantire il superamento dei criteri di finanziamento sin qui adottati. Il meccanismo previsto, di tipo *top-down*, è caratterizzato dalla fissazione del fabbisogno sanitario standard regionale, ossia "dell'ammontare di risorse necessarie per assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizione di efficienza ed appropriatezza" (art. 26 e 25 c.2)⁵⁸. Una volta fissato questo volume di risorse, che deve essere compatibile con le esigenze generali di finanza pubblica, esso viene ripartito tra le regioni -determinando così i fabbisogni standard regionali- applicando "i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento" (art. 27 c.4). Ciò rimanda a due questioni: la procedura di scelta delle regioni *benchmark* e la computazione dei costi standard in tali amministrazioni regionali. Procedendo con ordine, il decreto prevede un iter di individuazione delle regioni di riferimento basato su tre *steps* (art. 27 c.5): definizione dei criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza in sede di Conferenza Stato-Regioni e pubblicazione degli stessi in un DPCM; individuazione delle cinque migliori regioni da parte del Ministro della Salute; scelta, tra le cinque, di tre regioni, di cui obbligatoriamente la prima e di una di piccola dimensione geografica, da parte della Conferenza Stato-Regioni avendo cura di garantire la rappresentatività territoriale di nord, centro e sud Italia. Per quanto riguarda invece la determinazione dei costi standard, essi sono calcolati a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza (collettiva, distrettuale, ospedaliera) in condizione di efficienza ed appropriatezza quali "media pro capite pesata del costo registrato dalle regioni di riferimento" (art. 27 c.6). Questa tecnica di calcolo è piuttosto nebulosa e lascia adito a più interpretazioni formali, alcune delle quali tali da generare risultati paradossali⁵⁹. La definizione puntuale avverrà solo in fase negoziale tra i vari livelli di governo.

2.2

I decreti in corso di approvazione

Come già accennato, sono tre i decreti legislativi che ancora stanno percorrendo l'iter di approvazione tracciato dalla legge delega. Rendere conto della discussione che verte su questi decreti non è certamente un compito agevole per più motivi. *In primis*, le bozze di decreto cambiano con una rapidità inconciliabile con una analisi approfondita del complesso degli effetti che avranno le varie disposizioni, operazione peraltro resa complicata anche dalla carenza di dati e dalla lacunosità di alcuni decreti. Inoltre, per motivi non necessariamente legati a questioni tecniche o di principio ma dipendenti dall'instabile clima politico che ormai da vari mesi sta imperversando in Italia, che ha reso il federalismo fiscale un tema sul quale non vi è più un utile confronto tra le parti ma solo delle prese di posizione giustificate da logiche di breve periodo, magari del tutto estranee al merito degli atti normativi oggetto di approvazione⁶⁰. È chiaro

⁵⁸ Per una analisi formale, per delle simulazioni e per alcune considerazioni generali cfr. Petretto (2011c).

⁵⁹ In merito a ciò e per consultare alcune simulazioni cfr. Pisauro (2010), Mapelli (2010), Dirindin (2010), Pammolli e Salerno (2010a; 2010b; 2011).

⁶⁰ Petretto (2011) parla di "decreti attuativi [...] 'à la carte' (che) cambiano filosofia dal giorno alla notte pur di avere l'approvazione". Lo stesso

che non è questo il modo di condurre una proficua discussione su un tema che inciderà in maniera sostanziale sullo sviluppo futuro del sistema economico italiano. Per quanto ci riguarda, oltre all'auspicio di un innalzamento del livello del confronto politico su queste tematiche, preme solamente sottolineare la difficoltà ad interpretare e valutare il merito delle disposizioni normative di volta in volta messe in campo. Infine, il terzo motivo che rende difficoltosa l'analisi degli schemi di decreto riguarda il fatto che una parte significativa del confronto avviene sui principali *media* anziché nelle sedi competenti. Tale modo di procedere rende problematico il compito di riportare con fedeltà gli estremi della discussione, di prevedere quale sarà l'esito finale, quali saranno gli effetti delle disposizioni.

Premesso ciò, tra i vari decreti ancora non approvati, quello che è più vicino alla pubblicazione definitiva in Gazzetta Ufficiale è quello relativo alle risorse aggiuntive ad agli interventi speciali, approvato dal Consiglio dei Ministri in via definitiva il 19 maggio 2011 dopo aver ricevuto il parere favorevole dalle commissioni competenti.

L'altro decreto legislativo che potrebbe diventare definitivo entro poco tempo è quello relativo all'armonizzazione dei bilanci (AG339). La bozza di tale documento è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2010 e poi modificata in sede di confronto nella Conferenza Unificata, dove è stata raggiunta l'intesa il 3 marzo 2011. Al momento l'atto è in esame presso le commissioni parlamentari competenti.

Infine, lo schema di decreto relativo ai "meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni" (AG365), dopo esser stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, è stato trasmesso al Parlamento il 19 maggio 2011. Su tale atto è atteso un parere delle commissioni competenti entro il 18 luglio 2011.

3. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

A due anni circa dall'approvazione della legge delega 42/2009 l'attuazione del federalismo fiscale pare ancora essere lontana dall'essere piena e definitiva. Il percorso della riforma è risultato ancora più accidentato di quanto potesse essere previsto in apertura, dato che alle difficoltà "tecniche" discusse sinteticamente nell'introduzione, si è aggiunta anche la questione "politica". Naturalmente, il federalismo fiscale, così come tutte le riforme, è e deve essere una questione sulla quale la politica esprime giudizi, trova gli opportuni compromessi e delibera nelle sedi competenti. Il problema è che buona parte degli ultimi due anni sono stati segnati da una instabilità politica piuttosto accentuata, che ha moltiplicato le prese di posizione ed i distinguo, ritardato l'emanazione degli atti previsti, condizionato a logiche di breve periodo una quota significativa della riforma, che, per la sua natura, avrebbe invece dovuto essere caratterizzata da una lungimiranza più accentuata.

Il risultato è stato una riforma sinora incompleta sia per quanto riguarda il numero dei decreti emanati - come visto poc'anzi pari a poco più della metà rispetto a quanto previsto in origine -, e sia per quanto attiene al contenuto degli stessi. Ogni decreto, infatti, risulta essere lontano dal chiarire in maniera esaustiva la materia trattata, prevedendo in genere una serie piuttosto elevata di ulteriori atti da emanare in futuro. Sebbene tale constatazione sia ascrivibile anche al difficile momento politico, che consiglia di rimandare al futuro alcune decisioni delicate, rimane vero che ciò conferisce all'intera riforma un'aura di indeterminatezza ed incertezza che certamente non giova al Paese.

Ad oggi, la possibile proroga di sei mesi della delega prevista dalla legge 42/2009 attualmente in discussione in Parlamento, potrebbe dare al governo ulteriore tempo per poter dare alla riforma un assetto preciso e completo. Se il rinnovo della delega non venisse concesso o se questa non fosse utilizzata in maniera efficace, è chiaro che l'assetto fiscale dell'intero Paese risulterebbe gravato da una precarietà e da una incompletezza certamente nocive per i conti pubblici italiani.

autore afferma inoltre che "i numeri sono avvolti nella nebbia!". Sul quest'ultimo punto vedi anche Bordignon M. e Piazza S. (2010) e Bordignon M. (2010b).

BIBLIOGRAFIA

- Ambrosanio F., Bordignon M. (2007), *Il federalismo in Italia: fatti e problemi*, intervento tenuto nel corso del seminario "Nuove prospettive per l'intermediazione finanziaria nell'evoluzione del contesto economico", ASSBB e Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Ambrosanio F., Bordignon M., Cerniglia F. (2009), "Decentramento e residui fiscali in Italia", in *La redistribuzione interregionale: misurazione, valutazione ed effetti sulle scelte politiche*, Università Bocconi, Milano
- Ambrosanio M.F., Bordignon M. (2009), *Senza numeri non c'è federalismo*, www.lavoce.info
- Anci (2010), *Federalismo demaniale. Nota di lettura*, www.anci.it
- Antonini L. (2008), *Il federalismo fiscale ad una svolta: un nuovo disegno di legge*, www.federalismi.it
- Arachi G., Mapelli V., Zanardi A. (2009), *Prime simulazioni del sistema di finanziamento e perequazione di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale*, Econpubblica Università Commerciale Luigi Bocconi, short note, n. 4
- Arachi G., Zanardi A. (2009), "La perequazione delle regioni e degli enti locali", in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2009*, Il Mulino, Bologna
- Balduzzi P., Bordignon M. (2011), *Le penultime sorprese di un decreto che continua a cambiare*, www.lavoce.info
- Barbero M. (2011), *Federalismo a statuto speciale*, www.lavoce.info
- Boeri T., Bordignon M. (2010), *Il federalismo? Meglio a velocità variabile*, www.lavoce.info
- Bordignon M. (2010a), *Federalismo fiscale: a che punto siamo?*, www.lavoce.info
- Bordignon M. (2010b), *Numeri in libertà sul federalismo*, www.lavoce.info
- Bordignon M., Piazza S. (2010), *I dati sul federalismo? Per pochi intimi*, www.lavoce.info
- Bramanti A. (2010), "La questione settentrionale: una lettura in chiave economico territoriale", in Lorenzini S., Rabellotti R. (a cura di) (2010), *op. cit.*
- Brosio G., Piperno S. (2010), "Federalismo fiscale e sviluppo regionale nella prospettiva delle regioni del Nord", in Lorenzini S., Rabellotti R. (a cura di) (2010), *op. cit.*
- Buratti C. (2010), "La fiscalità locale dopo l'approvazione della legge n.42/2009: possibili evoluzioni", in Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm e Irer, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, FrancoAngeli, Milano
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2009), *Federalismo fiscale*, www.regioni.it
- Cotterli L., Liberati P. (2009), "Federalismo differenziato e regioni a statuto speciale", in Guerra M.C. e Zanardi A. (a cura di) *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Il Mulino, Bologna
- Dirindin N. (2010), "Fabbisogni e costi standard in sanità: limiti e meriti di una proposta conservativa", *Politiche Sanitarie*, vol. 11, n. 4, dicembre
- Ferretti C., Lorenzini S., Peruzzi G. (2010), "Metodi di stima del fabbisogno degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale", in Lorenzini S., Rabellotti R. (a cura di) *op. cit.*
- Ferretti C., Lorenzini S., Patacchini V., Peruzzi G. (2009), *Federalismo fiscale in Toscana*, IRPET, Firenze
- Galmarini U., Rizzo L. (2008), *Determinazione dei fabbisogni attraverso i costi standard*, in Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm e Irer, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, FrancoAngeli, Milano
- Governo della Repubblica Italiana (2010), *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009*, n. 42
- Grisolia E. (2010), *L'armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali*, in Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm e Irer, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, FrancoAngeli, Milano
- Guerra M.C., Zanardi A. (2011), *Lo psicodramma delle imposte comunali*, www.lavoce.info

- leb (2009), *World report on fiscal federalism*
- Ifel (2010a), *Federalismo fiscale. Principi e criteri. Prima fase attuativa*, www.webifel.it
- Ifel (2010b), *Federalismo fiscale. Fabbisogni standard*, www.webifel.it
- Irer (2010), *Verso il federalismo fiscale*, www.ired.it
- Lorenzini S., Petretto A. (a cura di) (2004), *Riforma costituzionale e federalismo fiscale. Una proposta della Regione Toscana*, atti del convegno di Firenze del 14 novembre 2003, IRPET, Firenze
- Lorenzini S., Rabbellotti R. (a cura di) (2010), *Federalismo e crescita: è possibile una relazione virtuosa?*, AISRe, n. 44, FrancoAngeli, Milano
- Lungonella R. (2010), *Dalla cedolare vantaggi solo per i proprietari*, www.lavoce.info
- Mapelli V. (2010), *Se il costo standard diventa inutile*, www.lavoce.info
- Pammolli F., Salerno N. (2010a), *I numeri del federalismo in sanità, benchmarking e standard su profili di spesa per età*, CERM, Working Paper, n. 3
- Pammolli F., Salerno N. (2010b), *Alla ricerca di standard per la sanità federalista*, CERM, Nota, n. 1
- Pammolli F., Salerno N. (2011), *Il riparto del FSN per il 2011*, CERM, Working Paper, n. 1
- Parlato S. (2011), *Progetto fabbisogni standard dei Comuni*, Ifel, mimeo
- Peruzzi G. (2011), "Perequazione e costi standard", in IRPET (2011), *La finanza locale in Toscana. Rapporto 2010*, IRPET, Firenze
- Petretto A. (2009), *La matematica (ipotetica) della Legge Delega sul federalismo fiscale*, Astrid
- Petretto A. (2010), "Costi e fabbisogni standard per l'attuazione del federalismo fiscale", in Casini Benvenuti S., Gorla G. (2010), *Avevo sentito parlare di regional science. Un tributo a Giuliano Bianchi*, AISRe, n. 45, FrancoAngeli, Milano
- Petretto A. (2011a), *Lo stato di attuazione del federalismo fiscale*, mimeo
- Petretto A. (2011b), *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i rapporti tra Regione ed Enti Locali*, IRPET, Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale
- Petretto A. (2011c), *La finanza delle regioni a statuto ordinario a seguito del D.Lgs recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"*, IRPET, Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale
- Pisauro G. (2010), *Retorica e realtà nella determinazione dei fabbisogni standard nella sanità*, www.nelmerito.com
- Regione Veneto, Unioncamere Veneto (2007), *I costi del "non federalismo"*, Quaderni di Ricerca, n. 8, maggio
- Servizio studi del Senato della Repubblica (2011), *Atto del Governo n.292-bis*, n. 275, febbraio
- Servizio studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (2008a), *Temi di federalismo fiscale. I principi costituzionali*, Nota Breve, n. 2
- Servizio studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (2008b), *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, dossier n. 57 (Senato della Repubblica) e n. 20 (Camera dei Deputati)
- Zanardi A. (2008), *Federalismo fiscale: attese deluse, nuove prospettive*, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2008*, Il Mulino, Bologna
- Zanardi A. (2010), *Il federalismo fiscale: la lunga attesa*, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2010*, Il Mulino, Bologna
- Zanardi A. (2011), *È ancora lunga la strada dell'Italia federale*, www.lavoce.info

SITOGRAFIA UTILE

http://www.camera.it/436?shadow_organo_parlamentare=1808
<https://opendata.sose.it/fabbisognistandard>
www.agenziademanio.it
www.anci.it
www.assbb.it
www.cermlab.it
www.cgiamestre.com
www.cifeitalia.org
www.costituzionalismi.it
www.csfederalismo.it
www.econpubblica.unibocconi.it
www.federalismi.it
www.irer.it
www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff
www.nelmerito.com
www.oecd.org
www.osservatoriofederalismo.eu
www.parlamento.it
www.regioni.it
www.riformeistituzionali.it
www.sose.it
www.upinet.it
www.webifel.it

Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012

di Claudio Tucciarelli*
(5 marzo 2012)

La recente sentenza n. 22/2012, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni¹ aventi forza di legge in materia di protezione civile, ha già attirato (e verosimilmente continuerà ad attirare) l'attenzione dei commentatori per l'ampia parte dedicata all'art. 77 Cost. e al contenuto proprio dei decreti-legge. Tuttavia, la stessa sentenza interviene con poche, ma dense, affermazioni sulla conformità delle disposizioni oggetto di impugnativa con l'art. 119 Cost. Viene dunque a toccare, con alcune significative novità, il tema del federalismo fiscale. E' su questo secondo aspetto che si sofferma la presente nota.

Prima di tutto vediamo brevemente il contenuto della disposizioni impugnate. La sentenza interessa le vigenti disposizioni in materia di protezione civile e, in particolare, quelle relative alle conseguenze della dichiarazione dello stato di emergenza, in caso di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. La prima disposizione impugnata prevede che, qualora il bilancio della regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa, il Presidente della Regione interessata dagli eventi calamitosi sia autorizzato a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita (art. 5, comma 5-*quater*, della legge 225/1992, introdotto dall'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225).

In virtù della seconda disposizione, qualora le misure così adottate non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5-*quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse

¹ Si tratta per l'esattezza dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile)

del Fondo nazionale di protezione civile (art. 5, comma 5-*quinquies*, della legge 225).

La Corte – dopo avere sviluppato gli argomenti che conducono all'incostituzionalità per violazione dell'art. 77 Cost. – ritiene tuttavia di verificare la conformità delle medesime disposizioni anche in riferimento all'art. 119 Cost. E' da notare incidentalmente come la censura riguardante l'art. 77 Cost. sia ammessa dalla Corte proprio in quanto "la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni", riconoscendo che ricorrono le condizioni per prendere in esame la questione relativa alla pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. da parte delle norme statali impugnate. E' ancora la Corte a rilevare in un passaggio successivo (par. 5 del considerato in diritto) che l'ammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dipende dalla denunciata lesione, ad opera delle norme impugnate, di competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni ricorrenti. Lo scrutinio delle censure di merito dimostra, peraltro, che alcune delle questioni sollevate sono fondate, come di seguito specificato". La censura principale pare dunque essere quella ex art. 119 Cost. e sarebbe dunque proprio tale censura a costituire il presupposto per lo scrutinio relativo all'art. 77, anche a dispetto dei potenziali effetti di assorbimento. Ma tralasciamo la questione dell'ordine di priorità per passare alla sostanza della decisione relativamente al federalismo fiscale.

Gli argomenti utilizzati dalla Corte per dichiarare l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119 Cost. da parte delle due disposizioni richiamate sono i seguenti:

- a) la lesione dell'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni (art. 119, primo comma, Cost.);
- b) il mancato rispetto del collegamento tra entrate regionali e funzioni regionali (art. 119, quarto comma, Cost.);
- c) la violazione delle disposizioni sugli interventi speciali e le risorse aggiuntive (art. 119, quinto comma, Cost.).

In realtà vi sono anche ulteriori argomenti sottoposti all'attenzione della Corte: l'irragionevolezza dell'aggravio costituito dall'obbligo di aumento, a carico della Regione nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso (con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subiscono una penalizzazione ulteriore); la riserva di legge in materia tributaria ex art. 23 Cost., che non consente l'attribuzione diretta al Presidente della Regione del potere di deliberare gli aumenti fiscali previsti; l'autonomia statutaria regionale nell'individuazione dell'organo

titolare di determinate funzioni, che non può spettare alla legge statale. Si tratta peraltro di argomenti che la Corte considera in fine assorbiti dalle precedenti conclusioni sulla lesione dell'art. 119 Cost.

Torniamo ai tre aspetti che interessano più da vicino il federalismo fiscale (utilizzo per comodità la locuzione ormai invalsa con riguardo all'art. 119 Cost. e alla sua attuazione, pur essendo consapevole del suo grado di approssimazione).

a) per la prima volta la Corte dichiara l'incostituzionalità di una disposizione di legge invocando direttamente la violazione del principio dell'autonomia di entrata. In precedenza, invece, la Corte aveva avuto modo di rilevare la violazione dell'autonomia di spesa laddove la legge dello Stato fosse intervenuta con trasferimenti di risorse con vincolo di destinazione su materie di competenza legislativa regionale²: il vincolo di destinazione, aveva osservato la Corte, comprime l'esercizio delle funzioni e dunque l'autonomia di spesa da parte delle Regioni. L'autonomia di entrata, invece, non era mai entrata direttamente in gioco.

E' da supporre che per potersi fare valere pienamente il principio dell'autonomia di entrata degli enti territoriali sia necessario che venga completato il processo di attuazione dell'art. 119 Cost. e sia pertanto giunta a conclusione la graduale fase transitoria, al termine della quale i tradizionali meccanismi di trasferimento e di finanza derivata non possono più essere posti in essere. Una volta conclusa la fase transitoria, così come delineata, adesso, dalla legge n. 42 del 2009 e dai decreti legislativi attuativi, dovrebbe risultare pienamente efficace la tassatività delle fonti di finanziamento degli enti territoriali (a partire da tributi ed entrate propri e compartecipazioni), tra le quali i trasferimenti non possono essere più annoverati, ad eccezione dei fondi perequativi e degli interventi speciali ex art. 119, quinto comma, Cost.

Questa volta, invece, la Corte costituzionale determina un cambiamento importante.

Sono considerate incostituzionali le disposizioni sul finanziamento delle funzioni di protezione civile esercitate dallo Stato in caso di eventi calamitosi che obbligano le Regioni a deliberare gli aumenti fiscali in esse indicati per potere accedere al Fondo nazionale della protezione civile. Siamo tuttavia parlando della disciplina legislativa attinente ad una materia (la protezione civile) di legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost. Si tratta quindi, almeno in teoria, di una materia per la quale, come regola, lo Stato non potrebbe essere titolare di funzioni amministrative, se non attraendo in sussidiarietà le funzioni amministrative nei termini prescritti dalla Corte costituzionale attraverso una serie ormai consolidata di pronunce³. Peraltro, si registra nella materia protezione

² Cfr. ad esempio le sentenze nn. 370/2003, 16/2004, 49/2004, 320/2004, 423/2004, 51/2005, 77/2005, 107/2005, 160/2005, 118/2006, 105/2007, 45/2008, 50/2008.

³ A partire dalla celebre sentenza n. 303/2003.

civile un “persistente accentramento statale del servizio”, se non altro con riferimento agli eventi che “debbero essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari” (art. 2, comma 1, legge 225/1992). Per tali eventi, infatti, le funzioni amministrative sono da sempre attribuite alla competenza statale, come risulta anche dall’art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, che elenca una serie di compiti di «rilievo nazionale» in materia di protezione civile. Si sconta quindi per la protezione civile una permanente attrazione in sussidiarietà delle funzioni da parte dello Stato, quale eccezione rispetto a quanto previsto dal nuovo (si fa per dire) Titolo V e in particolare dall’art. 117 e dall’art. 118 Cost. sull’attribuzione delle funzioni amministrative.

Le funzioni di protezione civile per gli eventi sopra indicati sono dunque esercitate essenzialmente dallo Stato. Le spese straordinarie, fino all’entrata in vigore delle disposizioni impugnate, facevano capo al Fondo nazionale della protezione civile (art. 19 della legge 225). Il legislatore ha invece inteso mantenere in capo allo Stato la titolarità delle funzioni in materia di protezione civile ma accollare alle Regioni, almeno in parte, i relativi oneri. Il vincolo per le Regioni ad aumentare i tributi nega in radice l’autonomia di entrata e delinea (anzi: delinea) una sorta di sdoppiamento o trasferimento invertito, dalle Regioni allo Stato, tra capacità e responsabilità di spesa, da una parte, e capacità e responsabilità di entrata, dall’altro: lo Stato dispone in ordine alla spesa e all’esercizio delle funzioni, sia pure sotto il vincolo dell’emergenza, e vincola le Regioni ad intervenire per il reperimento delle risorse.

Le sentenze con cui la Corte era finora intervenuta, nel corso della lunga transizione che dovrebbe concludersi con la piena attuazione dell’art. 119 Cost., interessavano l’esercizio di funzioni da parte degli enti territoriali, finanziato attraverso trasferimenti statali vincolati. La Corte aveva infatti riconosciuto a più riprese il divieto per lo Stato di prevedere vincoli di destinazione per le risorse relative a spese delle Regioni e degli enti locali in materie ricadenti nella competenza legislativa regionale⁴. E in alcune occasioni⁵ la Corte aveva anche riconosciuto la legittimità costituzionale di disposizioni di legge statali incidenti sul reperimento di risorse da destinare alla gestione del settore sanitario, quali “la previsione di un ticket fisso, anche se non si tratta dell’unica forma possibile per realizzare gli obiettivi prima indicati” in nome dello scopo perseguito (da una parte, quello di evitare l’aumento incontrollato della spesa sanitaria, derivante dall’inesistenza di ogni forma di compartecipazione ai costi da parte degli assistiti; dall’altra, quello di non rendere più o meno onerose nelle diverse Regioni prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime indispensabili per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute). L’orientamento era stato probabilmente

⁴ V. sentenze nn. 370/2003, 16/2004, 49/2004, 320/2004, 423/2004, 51/2005, 77/2005, 107/2005, 160/2005, 118/2006, 105/2007, 45/2008, 50/2008.

⁵ V. ad esempio la sentenza n. 203/2008.

fondato sulla necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Con la sentenza n. 22 la Corte pone quindi un argine alle possibilità di “sconfinamento” statale nei confronti dell’autonomia regionale di entrata.

L’argomento della lesione dell’autonomia di spesa regionale si colloca invece, come abbiamo appena visto, su un piano di continuità rispetto al recente passato.

Evidentemente, non è risultato neppure sufficiente alla Corte, rispetto alla violazione del primo comma dell’art. 119 Cost., il riconoscimento delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, in più occasioni utilizzate a fondamento delle incursioni statali nell’ambito dell’autonomia regionale.

E quindi non vi è da meravigliarsi se, coerentemente con le premesse date dalla propria giurisprudenza, la Corte giunge a dichiarare l’illegittimità costituzionale della previsione di entrate proprie delle Regioni destinate dal legislatore statale ad essere utilizzate a copertura delle spese di protezione civile sostenute dall’amministrazione centrale. A ben vedere risulta difficile perfino parlare di entrate proprie, in assenza di qualsiasi discrezionalità (se non di vera e propria “autonomia”, a termini di Costituzione) da parte della singola Regione e in presenza, invece, del vincolo di destinazione per il finanziamento delle spese statali.

Il pressoché completo automatismo tra evento emergenziale e maggiori entrate regionali nega ogni forma di autonomia. E l’assenza di funzioni amministrative regionali da finanziare è parsa davvero troppo (anche) alla Corte: non si possono imporre trasferimenti dalla Regione allo Stato.

Non ci si può peraltro nascondere, tuttavia, con una certa dose di realismo, che non mancano strumenti con cui lo Stato potrà sopperire alle esigenze di copertura conseguenti alla pronuncia della Corte, anche senza doversi accollare necessariamente l’onere finanziario. Potrà ad esempio, in linea meramente ipotetica, ridurre per legge, in misura corrispondente (sebbene con una certa approssimazione: non si possono pronosticare le calamità!), le disponibilità dei trasferimenti ancora in essere, siano essi denominati “fondo di riequilibrio” oppure “fondo perequativo”⁶. In tal modo, tuttavia, gli oneri verrebbero distribuiti tra tutte

⁶ Si tratta dei due fondi – previsti dal decreto legislativo n. 68/2011 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) - con cui sono redistribuite le risorse tra le Regioni con finalità perequative, rispettivamente nella fase transitoria e in quella a regime (art. 12, comma 4: fondo sperimentale regionale di riequilibrio,

le Regioni e non graverebbero più sulla sola Regione colpita dagli eventi calamitosi. E' da verificare se questa eventuale soluzione possa risultare rispettosa dei canoni dettati dall'art. 119, quinto comma, sugli interventi speciali, così come declinati dalla Corte nella medesima sentenza n. 22, da cui conseguirebbe l'obbligo per lo Stato di accollarsi gli oneri finanziari.

b) Di non minore rilievo appare l'argomento svolto dalla Corte relativamente alla lesione dell'art. 119, quarto comma, Cost. Quest'ultimo, come noto, prevede che le risorse derivanti da tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio degli enti e fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante debbono consentire alle Regioni, così come agli enti locali, di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. La Corte sembra estendere, conseguentemente, la portata letterale del quarto comma, creando una corrispondenza biunivoca tra l'insieme delle entrate e l'insieme delle spese da finanziare: l'insieme delle risorse deve finanziare integralmente tutte le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni; ma, al tempo stesso, il complesso delle funzioni pubbliche attribuite deve essere finanziato da tutte le risorse regionali (i due insiemi coincidono). Non è consentita, in altri termini, alcuna distrazione delle risorse dalle Regioni allo Stato, neppure in nome dell'assunzione di funzioni in sussidiarietà.

c) In fine, la Corte affronta la lesione dell'art. 119, quinto comma, Cost. E' da sottolineare che la Corte avvia con questa decisione un catalogo dei casi ricadenti nel genere "scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni", che giustificano la destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali in favore di determinati enti territoriali e giunge alla conclusione che l'attività di contrasto degli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi e imprevedibili ricade in quel genere. Quindi impone allo Stato di prevedere risorse aggiuntive, impedendogli di richiedere un simile impegno alle Regioni, tanto più per il funzionamento di organi e attività statali.

In sintesi, con la sentenza n. 22 la Corte sembra delineare una prima forma di bilanciamento tra i diversi principi, tra loro contrapposti, dell'art. 119, rispetto ai quali il testo costituzionale non ha effettuato scelte nette e definitive ma ha rimesso al legislatore ordinario una certa flessibilità nell'attuazione costituzionale: autonomia degli enti territoriali e coordinamento statale (che tale autonomia può comprimere e ridurre). La sentenza sancisce pertanto un ordine di graduatoria minimo tra i principi che non potrà essere pretermesso: l'autonomia di entrata e di spesa non può essere compressa indeterminatamente in nome delle specifiche finalità enucleate dal quinto comma dell'art. 119 (gli interventi speciali). Lo

con la finalità di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni; art. 15: fondo perequativo).

Stato non può disporre risorse aggiuntive gravando sulla Regione destinataria degli interventi urgenti di protezione civile, drenando risorse o imponendo un aggravio della pressione tributaria. Per lo meno non lo può fare per finanziare funzioni a lui spettanti che continua ad esercitare.

Solo così si spiega perché la Corte abbia inteso richiamare sia il primo che il quinto comma: il quinto comma, con la previsione di risorse aggiuntive, non può interferire con il principio (a questo punto: di rango superiore e comunque non del tutto comprimibile) espresso dal primo comma ovvero l'autonomia di entrata e di spesa.

Ecco allora che il bilanciamento tra le diverse disposizioni che compongono l'art. 119 trova un primo punto di equilibrio nelle laconiche, ma non equivocate, affermazioni della Corte, che sorprendentemente lanciano un segnale a tutela delle autonomie territoriali.

Tanto che viene fatto di chiedersi se la sentenza non possa costituire un primo argine a presidio delle pallide disposizioni recate dall'art. 119 Cost. che, con un certo ottimismo, la legge 42 ha definito "federalismo fiscale".

Riecheggia tra le righe della sentenza un principio da tempo fissato dalla Corte costituzionale nel corso degli ultimi anni: il divieto della *reformatio in peius*.

La Corte ha infatti riconosciuto in più occasioni, per la verità riferendosi alla fase transitoria prima della completa attuazione del nuovo art. 119 Cost., l'esistenza di un divieto di *reformatio in peius* della vigente disciplina sui meccanismi di entrata degli enti territoriali, ritenendo che sia vietato al legislatore statale procedere in senso inverso a quanto già prescritto dall'art. 119 della Costituzione e sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle autonomie territoriali, o configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119⁷. Nella fase transitoria, la Corte non ha dunque consentito che si incida in senso peggiorativo sugli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore. A maggior ragione, argomenti simili potrebbero essere fatti valere per la c.d. fase a regime e la sentenza n. 22 può essere letta come un segnale in quella direzione.

Rimane quindi da capire se il divieto di *reformatio in peius* possa essere fatto ulteriormente valere ancora oggi o se sia destinato a cedere il passo rispetto alle pressanti esigenze di equilibrio della finanza e dei conti pubblici, che spesso hanno portato a sacrificare (ad esempio nelle manovre finanziarie che si sono succedute tra 2010 e 2011) le istanze

⁷ V. sentenze nn. 423/2004, 320/2004, 241/2004 e 37/2004.

dell'autonomia in nome del coordinamento statale della finanza pubblica⁸. Sarebbe illusorio pensare di trovare un punto di equilibrio una volta per tutte tra autonomia e coordinamento. E' in definitiva lo stesso impianto dell'art. 119 Cost. che legittima una forte elasticità del sistema dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali.

Con questa sentenza la Corte ha tuttavia posto un freno e fissato un limite pressoché invalicabile al processo di compressione dell'autonomia regionale.

* Consigliere della Camera dei deputati

⁸ Cfr. sul punto P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.* in *Le Regioni*, 5/2010, p. 1177, secondo cui "Regioni ed enti locali dispongono dunque di sfere di autonomia nel decidere e nell'attuare le proprie politiche finanziarie, ma in ogni caso il generico limite dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ha un contenuto vago che può indurre il legislatore statale ad applicazioni o ad interpretazioni assai diverse l'una dall'altra, anche molto sbilanciate a favore delle esigenze dello Stato".



**COSTI E FABBISOGNI STANDARD NEL
SETTORE SANITARIO:
LE AMBIGUITÀ DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 68
DEL 2011**

Enza CARUSO — Nerina DIRINDIN

Quaderno n. 100 — Dicembre 2011

**QUADERNI DEL DIPARTIMENTO
DI ECONOMIA, FINANZA
E STATISTICA**

**Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario:
le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011**

di

**Enza Caruso
Nerina Dirindin**

Enza Caruso – Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica, Università di Perugia, Via Pascoli 20 - 06123 Perugia, mail: enza.caruso@unipg.it

Nerina Dirindin – Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie "G. Prato", Università di Torino, C.so Unione Sovietica 218 bis - 10134 Torino, mail: dirindin@econ.unito.it

***Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario:
le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011***

Abstract

Il decreto legislativo 68/2011 su costi e fabbisogni standard in sanità introduce, rispetto al sistema di riparto fra le regioni delle risorse destinate ai livelli essenziali di assistenza in vigore dagli anni novanta, due innovazioni: il depotenziamento della ponderazione della quota capitaria per (sole) classi di età della popolazione e la individuazione di regioni *benchmark*. La prima innovazione aspira, senza successo, a stemperare il conflitto nord –sud, la seconda è ininfluente sull’allocazione delle risorse, posto che il finanziamento complessivo è determinato esogenamente. Il dettato normativo presenta tuttavia rilevanti ambiguità: in caso di fabbisogni stimati inferiori agli stanziamenti globali si potrebbero produrre benefici a favore delle regioni con spesa procapite pesata più contenuta. Una previsione distributiva fondata su una metodologia approssimativa incapace di esprimere un legame con le inefficienze di produzione, che appare tanto più rischiosa quanto più i costi e i fabbisogni standard costituiranno il riferimento cui rapportare a regime il finanziamento integrale della spesa sanitaria.

Keywords: Italy, Public health, Government expenditures, Fiscal federalism, Intergovernmental relations

JEL classification: I18 H51 H77

1. Introduzione

Il percorso di attuazione della legge n.42/2009 prende tempo: la legge n.85 dell’8 giugno 2011 spostata al 21 novembre 2011 i termini per l’esercizio della delega sul federalismo fiscale e proroga di un anno il termine per l’emanazione dei successivi decreti integrativi e correttivi. Allo stato attuale, sono stati emanati cinque decreti legislativi, mentre altri tre sono ancora in discussione. Il tragitto di attuazione del disegno tracciato dalla legge delega si mostra pieno di complessità tecniche e politiche. Di certo la crisi finanziaria che si è riversata pesantemente sul debito pubblico italiano e sulle aspettative di crescita dei tassi di interesse non lascia spazi di ottimismo verso un modello di decentramento che potrebbe far sfuggire dal controllo la dinamica della spesa e le

Università di Perugia; Università di Torino.

Il presente lavoro è stato presentato alla Conferenza Espanet “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”, Milano, 29 Settembre - 1 Ottobre 2011.

esigenze di rigore imposte dalla revisione della *governance* europea: richieste di politiche strettamente monitorate (si pensi al carattere vincolante di regole e procedure di bilancio per tutti i livelli di governo) e certamente non avventate che sappiano incidere realmente sulla sostenibilità e responsabilità di gestione della cosa pubblica a qualsiasi livello di governo.

I decreti attuativi della legge delega si limitano per lo più a definire la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che tuttavia lascia aperti molti problemi sull'uso della flessibilità della leva fiscale, prendono in considerazione singolarmente i livelli di governo, mentre le intersezioni finanziarie fra livelli di governo sono solo abbozzate. Le questioni inerenti i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali che sono trasversali a più livelli di governo (e.g. le funzioni socio-assistenziali) non solo non vengono affrontate in maniera coordinata, ma addirittura sono ignorate. Un generale rinvio alla definizione dei Lep si legge nei decreti che interessano la definizione dei costi e fabbisogni standard ma la sostenibilità economica e culturale del nostro sistema sanitario pubblico dipende in buona parte dallo sviluppo dei servizi sociali, che necessitano di essere programmati secondo standard in tutto il territorio nazionale.

Anziché fissare regole chiare e incisive, nei rapporti tra livelli di governo, nel sistema di finanziamento standardizzato delle funzioni Lep e non Lep, nel coordinamento tra i fondi perequativi, nelle funzioni da garantire secondo standard e convergenza, i decreti attuativi replicano i principi dettati nella legge delega e rimandano ad un'infinità di provvedimenti attuativi; carente soprattutto è la visione complessiva del percorso per l'attuazione della riforma [Causi 2011, Zanardi 2011]. La definizione di costi e fabbisogni standard per il superamento della spesa storica, idealizzata nella delega come elemento fondamentale per ricondurre a responsabilità ed efficienza l'azione pubblica, mostra tutta la sua debolezza anche a causa delle carenze dei sistemi informativi: una questione chiave perché non si può avanzare nel percorso federalista senza disciplina di bilancio e controllo delle politiche pubbliche.

Meno incerto, ma non privo di criticità, è il percorso adottato per la definizione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario, già da tempo banco di prova del federalismo. Difatti, la fiducia nella competizione e nel progressivo decentramento delle responsabilità di spesa come elementi cardine di efficientamento che hanno attraversato gli anni '90, è ormai passata di moda e un progressivo riaccentramento della *governance* (peraltro comune a tutti i sistemi sanitari del vecchio continente) ha caratterizzato quelle più volte definite «prove tecniche di stabilità» [Caruso e Dirindin 2010], che hanno il merito di aver promosso un più attento monitoraggio delle politiche pubbliche, favorendo l'emersione e l'isolamento delle aree responsabili del cattivo funzionamento del sistema. Un monitoraggio sicuramente perfettibile in sanità ma assolutamente carente in altri

settori e da qui la prudenza e la necessità di prendere tempo di fronte a situazioni che possono davvero sfuggire dal controllo.

Ma anche nel nostro avanzato sistema sanitario l'attenzione continua a concentrarsi sulla (necessaria) disciplina di bilancio e a dare minore peso a quella altrettanto necessaria programmazione nazionale delle cure che ripristini condizioni di convergenza verso una concreta uguaglianza di accesso e utilizzo della rete dei servizi a garanzia dei diritti di cittadinanza in tutto il territorio nazionale. A tal fine, anche una più precisa definizione di fabbisogni e costi standard, funzionale ad una corretta perequazione della spesa, può fare ben poco. Non mancano poi dubbi di difficile collegamento nell'impianto predisposto dal decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011 circa l'iterazione tra costi e fabbisogni standard, nonché rilevanti criticità su cui i decreti integrativi e correttivi dovrebbero intervenire.

Molto potrebbe invece venire da una più incisiva programmazione nazionale e *personalizzazione* delle interventi a superamento di problemi da tempo noti, su cui l'azione del governo dovrebbe essere più penetrante di fronte alla resistenza delle autonomie (si veda a proposito la mancata intesa sul decreto relativo ai meccanismi sanzionatori e premiali).

Il paper si colloca nel percorso attuativo della legge delega n. 42/2009 e analizza il modello di definizione dei costi e fabbisogni standard normato nel recente decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011, entrando nel merito delle regole del riparto delle risorse nel settore sanitario che da tempo ha abbandonato il criterio della spesa storica. Il paragrafo 2 approfondisce il ruolo che la letteratura internazionale riserva alla formula capitaria come regola generale per contenere i costi e garantire equità nei sistemi sanitari. Il paragrafo 3 ripercorre la storia della quota capitaria di finanziamento del Ssn per l'assegnazione delle risorse alle regioni, mentre il paragrafo 4 discute l'idea dei costi standard come strumento di contrasto delle inefficienze. Il paragrafo 5 approfondisce i dettagli tecnici della definizione dei costi e fabbisogni standard implementati nel decreto, evidenziando similitudini e divergenze con l'attuale sistema di riparto e probabili effetti nella distribuzione delle risorse tra le regioni. Infine, il paragrafo 6 traccia alcune conclusioni e propone alcuni correttivi.

2 L'allocazione delle risorse nel settore sanitario: questioni di equità e di efficienza

Sono due le principali preoccupazioni e sfide condivise nel dibattito sulle priorità politiche dei sistemi sanitari: il contenimento della spesa entro le compatibilità delle finanze pubbliche e la salvaguardia dell'equità nell'accesso ai servizi sanitari. La risposta a queste due priorità, contenuta

in una vasta letteratura [Rice e Smith 2000], converge verso un'allocazione delle risorse, sotto il vincolo di bilancio, fondata sui bisogni della popolazione: in altre parole, una quota capitaria ponderata in base alle caratteristiche di ciascun componente della popolazione da tutelare.

Quando si discute di un bene di pubblico interesse quale è la salute, le questioni di equità, la distribuzione delle risorse secondo i bisogni di salute, generalmente precedono quelle di efficienza, la massimizzazione dei risultati di salute date le risorse disponibili per il settore. Quale priorità assumono i bisogni (equità di accesso, di utilizzo o capacità di beneficiare di servizi sanitari) è una questione normativa che necessita di essere esplicitata *ex ante* [Wagstaff e van Doorslaer 1998]. Fissati gli obiettivi, *ex post* a processo produttivo attuato è opportuno monitorare i risultati conseguiti, tenendo sotto controllo le caratteristiche dei modelli sanitari esistenti e gli incentivi all'uso distorto delle risorse in essi impliciti, ed eventualmente correggere le azioni per raggiungerli. Se l'equità migliora o tende ad essere più elevata in alcuni sistemi sanitari piuttosto che in altri resta dunque una questione positiva che necessita di essere misurata con opportuni strumenti. Una cultura, quella della misura, che rappresenta una prassi costante nel sistema sanitario del Regno Unito, dove periodicamente si corregge il tiro della così detta formula capitaria per tener conto sia dell'equità di accesso (garantire i trattamenti) sia dell'equità di utilizzo (ridurre le iniquità negli esiti) tra i differenti gruppi di popolazione e tra i territori [Sutton e Lock 2000, Department of Health 2010].

Nondimeno, oggi il contenimento della spesa entro i limiti imposti dalle esigenze di finanza pubblica è una dichiarata esigenza di tutti i sistemi sanitari: il controllo del budget e le relazioni che sussistono tra questioni di equità nell'accesso ai servizi e di efficienza nell'offerta dei servizi sanitari sono divenuti temi di centrale importanza che nella gran parte dei paesi del vecchio continente hanno contribuito ad inaugurare una nuova stagione di riaccentramento della *governance* dei sistemi sanitari [Saltman 2007].

La costruzione del budget da dedicare alla tutela della salute è strettamente connessa al tipo di sistema sanitario in essere, spesso è frutto di negoziazione (tra livelli di governo, tra fondi assicurativi e fornitori di prestazioni) e non è esente dal livello di spesa storica, che perpetua iniquità e inefficienze nell'uso delle risorse [Rice e Smith 1999]. Per tali motivi l'interesse scientifico, dietro uno stringente vincolo di bilancio, si è sempre più orientato verso la stima dei fabbisogni sanitari per quota capitaria, controllando quei fattori individuali (età, genere, morbidità, condizioni socio-economiche) che incidono sui bisogni di salute (processo che per assicurare equità di accesso è noto come *need adjustment* se riferito ai bisogni relativi, o *risk adjustment* se riferito ai

fabbisogni di spesa¹).

Se il vincolo di bilancio resta senza dubbio una decisione prettamente politica e allo stesso tempo è assodato in letteratura che per il rispetto del vincolo sia preferibile un processo di allocazione delle risorse guidato dalla quota capitaria, l'individuazione di quali fattori siano da considerare nella definizione della formula capitaria (e con quali pesi) e per quali obiettivi appare più problematica. Al riguardo sono necessarie corrette informazioni che supportino con evidenze empiriche la scelta dei determinanti di salute sui bisogni di consumo per una distribuzione delle risorse che sia esente il più possibile dalla negoziazione politica [Cislaghi 2010]. Una corretta formula capitaria dovrebbe poter incorporare solo quei fattori che giustificano variazioni legittime nei fabbisogni di spesa, ignorando (o meglio controllando) invece quei fattori di offerta che si riflettono in variazioni di spesa illegittime dovute ai livelli di efficienza locale nell'uso delle risorse [Rice e Smith 1999], su cui è necessario intervenire con altri strumenti affinché l'equità (di accesso e di utilizzo di servizi sanitari) sia effettivamente garantita. Resta comunque il fatto che nella prassi la definizione dei pesi risente nella gran parte dei paesi dai dati disponibili di utilizzo/consumo dei servizi sanitari (spesso aggregati e quando rilevati in forma individuale è frequente che lo siano solo per età e per genere) che non sono essenti da problemi di domanda indotta dall'offerta, o ancora dalla vicinanza dei servizi (e.g. nelle aree ad elevata urbanizzazione l'utilizzo dei servizi sanitari aumenta) [Petrelli et al 2010, Rice e Smith 1999].

Anche il recente decreto legislativo n. 68/11 converge, come vedremo, verso la definizione di un vincolo di bilancio esogeno fissato *top-down* e un'allocazione delle risorse guidata in sostanza da una formula capitaria ponderata. Discutibile (per alcuni osservatori inutile) però è la ricostruzione *ex post* del fabbisogno sanitario regionale e nazionale che serve a definire la quota d'accesso al livello di finanziamento prefissato esogenamente. Fattori e relativi pesi continuano a restare gli elementi fondanti del riparto, e da questo punto di vista la sola età utilizzata nel decreto per pesare la quota capitaria desta qualche perplessità, considerate le evidenze che dimostrano l'incidenza dei fattori socio-economici sull'utilizzo dei servizi [Petrelli e al. 2010, Cislaghi e Costa 2010]. Seguire gli esempi di oltremarina che costantemente con l'uso di tecniche statistiche più appropriate monitorano obiettivi e risultati di salute e revisionano la formula capitaria potrebbe essere un buon esempio per limitare quella negoziazione politica sui pesi dei fattori e su quote di riparto delle risorse per la salute tra le regioni che il decreto rimette in prospettiva, come è allo stato attuale, all'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

¹ Con il *need adjustment* l'utilizzo dei servizi (outcome) viene modellato in funzione dei bisogni controllando le variabili di offerta e i coefficienti stimati dei bisogni possono essere utilizzati per derivare i pesi da assumere nella formula capitaria; con il *risk adjustment* è invece la spesa ad essere regredita in funzione dei bisogni diretti e di ulteriori covariate di controllo.

3. La tormentata storia della quota capitaria di finanziamento del SSN

La storia della quota capitaria come strumento di allocazione delle risorse fra le regioni è, in Italia, piuttosto tormentata.

Fino alla metà degli anni novanta, le disponibilità finanziarie per il Ssn erano assegnate alle regioni sostanzialmente sulla base di criteri storici. Eventuali disavanzi erano ripianati *ex post* a carico del bilancio dello Stato; eventuali avanzi restavano nelle disponibilità delle regioni². Il rigore imposto dal risanamento della finanza pubblica e la responsabilizzazione delle regioni sulla spesa sanitaria hanno indotto il legislatore degli anni novanta a introdurre specifiche regole per il finanziamento della sanità delle regioni. La legge n. 662 del 23/12/1996 indica gli «elementi» da considerare in sede di riparto, per la cui pesatura rinvia a successivi provvedimenti: «popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali» (art. 1, c. 34). È evidente l'intenzione del legislatore di superare l'indeterminatezza del precedente sistema, privo di riferimenti oggettivi, indicando il «bisogno sanitario» quale principio guida nell'allocazione delle risorse.

Le scelte degli anni novanta appaiono condizionate dalla situazione contingente, caratterizzata (fra l'altro) da una notevole variabilità della spesa procapite e dei disavanzi procapite, nonché dalla presenza di alcune regioni in avanzo³. Il precedente meccanismo basato su criteri storici, senza alcun riguardo all'attività svolta, premia di fatto i produttori delle aree meno efficienti (che ricevono risorse in eccesso rispetto alle attività svolte e alla qualità dell'assistenza fornita) e produce benefici in termini di occupazione (a prescindere dalla capacità regionale di programmare e organizzare la rete dei servizi). Il sistema di allocazione delle risorse non è certo l'unico (né forse il principale) responsabile delle carenze osservabili in alcune realtà territoriali, ma certo non è riuscito a innescare comportamenti virtuosi. Di qui la necessità di sistemi meno approssimativi, dal lato sia della definizione dei fabbisogni sia della valutazione dell'assistenza erogata nelle varie regioni.

La tormentata vicenda della quota capitaria trova una prima sistemazione in occasione della legge finanziaria per il 1997, la quale esplicita i criteri per la stima dei fabbisogni delle regioni. La

² Nella prima metà degli anni novanta, l'anomalia delle regioni che non riescono a spendere le risorse loro assegnate (e a riqualificare un servizio spesso piuttosto carente) è fonte di disappunto da parte delle regioni che hanno iniziato faticosi processi di razionalizzazione.

³ Nei primi anni novanta, i dati indicano una spesa corrente per abitante variabile da +15-17% rispetto alla media nazionale (in Liguria e Emilia Romagna), e -16-18% (in Basilicata e Calabria). I disavanzi sono ovviamente maggiori nelle regioni con spesa più elevata (raggiungendo valori procapite anche doppi rispetto alla media), mentre alcune regioni chiudono in avanzo (ad esempio, nel 1994, Basilicata e Calabria).

nozione di bisogno cui fa riferimento la legge 662/1996 è un mix fra condizioni di salute (da cui il richiamo agli indicatori epidemiologici) e domanda soddisfatta di prestazioni sanitarie (si veda la precisazione relativa ai consumi effettivi per età). Si noti che il tema dell'efficienza nell'organizzazione dei servizi sanitari non è incorporato nella formula di riparto. La norma tiene infatti utilmente separate le questioni rilevanti ai fini della determinazione dei fabbisogni finanziari da quelle relative all'impiego delle risorse.

Il nuovo sistema di riparto trova applicazione a partire dal 1998, e produce (gradualmente, in un triennio) una variazione delle quote regionali di accesso al Fsn che a regime raggiunge la dimensione di un paio di decimi di punto percentuale (in più o in meno) rispetto alla situazione precedente. Una variazione del tutto marginale, ma che in alcune regioni accompagna il progressivo risanamento del bilancio della sanità, mentre in altre non è sufficiente ad intaccare l'indifferenza dei responsabili politici rispetto ai vincoli di bilancio.

Il sistema di riparto introdotto nella seconda metà degli anni '90, e adottato fino al 2005, utilizza, oltre alla popolazione residente, tre fattori di correzione del fabbisogno regionale: la struttura per età della popolazione (applicata su circa il 77% della spesa, sulla base di profili di consumo differenziati per classi di età e tipologie di assistenza), la mortalità infantile e perinatale (applicate, opportunamente elaborate, al 5% della spesa) e la densità della popolazione (utilizzata su una quota della spesa inferiore al punto percentuale). I primi due fattori di correzione cercano di catturare differenziali di fabbisogno di prestazioni sanitarie, il terzo fattore introduce elementi legati al costo di fornitura delle prestazioni (tenuto conto della relazione inversa fra densità demografica e costo di erogazione dei servizi sul territorio).

A partire dal 2006, la formula di riparto viene modificata eliminando i fattori legati alla mortalità e alla densità della popolazione e riducendo drasticamente il ruolo della struttura per età della popolazione [Dirindin 2010]. Quali le ragioni di tale cambiamento?

Come noto, la normativa prevede che sia il Governo ad avviare la procedura di riparto, attraverso la presentazione di una proposta a partire dalla quale potrà essere raggiunta l'*intesa* in sede di Conferenza Stato-Regioni. La proposta del Governo è determinante: le regioni possono proporre correttivi, ma l'impianto è deciso dal Governo. I radicali mutamenti introdotti nel 2006 sono quindi il risultato delle modifiche proposte dal ministro pro tempore che, sensibile alle richieste di alcune regioni, potenzia il criterio della quota capitaria secca (non ponderata). Nell'arco di un solo anno alcune quote di accesso aumentano di oltre due decimi di punto percentuale (Lombardia e Campania) e altre si riducono di poco meno di due decimi (Liguria e Toscana). E' l'inizio di una fase turbolenta che vedrà crescere le contrapposizioni fra le regioni, ormai sostanzialmente divise in due gruppi: quelle in equilibrio e quelle in forte disavanzo.

In questo contesto si inseriscono le innovazioni previste dalla legge delega in materia di federalismo fiscale e dal decreto attuativo sui costi e fabbisogni standard. Veniamo quindi ai nostri giorni.

4. L'idea dei costi standard

Per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) la legge n. 42 del 2009 dispone (art. 2, c. 2, lett. *m*) il «superamento graduale (...) del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard», nonché (art. 8, c. 1, lett. *b*) il «rispetto dei costi standard» nella «determinazione delle spese».

L'unica innovazione contenuta nella legge delega è l'introduzione del costo standard.

L'obiettivo del superamento della spesa storica giunge, infatti, fuori tempo massimo, posto che (come discusso nel paragrafo precedente) la spesa storica non è più da tempo il criterio di assegnazione delle risorse alle regioni. In tal senso appaiono del tutto indecifrabili le disposizioni attuali che da un lato invocano (comprensibilmente) l'adozione di sistemi meno grezzi di determinazione dei fabbisogni regionali e dall'altro di fatto si limitano a depotenziare il sistema di ponderazione già in vigore.

L'introduzione del costo standard costituisce al contrario una novità, anche se l'impiego di parametri ottimali di riferimento è usuale nel Ssn. La norma trae origine dalla richiesta, esposta con forza dal movimento leghista, ma largamente condivisa anche da altre forze politiche, di modificare i sistemi di finanziamento della sanità in modo da evitare che le inefficienze di alcune regioni ricadano sui contribuenti di tutte le altre (e in particolare di quelle più virtuose). L'idea implicita in tale posizione è disarmante nella sua semplicità: proviamo ad esplicitarla in modo volutamente schematizzato.

I fatti ci dicono che alcune regioni lavorano bene, mentre altre lavorano male; che alcune utilizzano le risorse in modo efficiente, mentre altre spendono troppo (a parità di prodotto) o producono prestazioni poco efficaci (a parità di spesa). Buona e cattiva amministrazione non sono però presenti in ugual misura in tutte le regioni, ma l'una e l'altra tendono a concentrarsi in alcune regioni ben precise. E ciò perdura ormai da molto tempo. In tale contesto, un sistema basato su una quota capitaria media (grezza o ponderata), ovvero che tratta allo stesso modo i dissipatori e i buoni amministratori, penalizza i più efficienti perché impone loro quota parte degli oneri derivanti dal cattivo governo dei meno capaci. Le regioni più efficienti, infatti, non solo si accollano la fatica del rigore interno, gli sforzi del risanamento e la disciplina delle regole, ma devono anche contribuire a

pagare le inefficienze degli altri.

A fronte di tale situazione, il federalismo fiscale «all'italiana» pone con forza il seguente problema: se le regioni differiscono sistematicamente quanto a *capacity to benefit* [Mooney e Houston 2004] dalle risorse disponibili (una volta standardizzate in base a criteri per ipotesi condivisi), come fare in modo che le inefficienze ricadano solo su chi le produce?

Sono necessarie alcune precisazioni.

In primo luogo merita ricordare che, in presenza di inefficienze, la sfida è il loro contenimento e non solo l'individuazione delle comunità cui accollarle. Anzi, una collettività nazionale dovrebbe innanzitutto essere interessata (e impegnata) alla progressiva riduzione delle inefficienze, ovunque si manifestino e qualunque ne sia la causa. Un sostenitore della via italiana al federalismo fiscale accantonerebbe peraltro sin da subito tale questione, sulla base di una serie di argomentazioni quali: a) far ricadere le inefficienze su chi le produce è la via maestra per incentivarne il superamento e b) gli sforzi più volte messi in atto dal livello centrale non hanno prodotto alcun risultato ed è quindi necessario procedere diversamente, a livello decentrato. Su tali punti sarebbe utile un approfondimento scevro dall'animosità che spesso contraddistingue il dibattito nazionale. In ogni caso il problema non è chi paga le inefficienze, ma come contenerle. Concentrare l'attenzione solo su *chi paga* rischia di mettere in secondo piano la lotta agli sprechi, quasi che esistessero delle inefficienze tollerabili perché sopportate da chi le produce. Al contrario non esistono inefficienze buone e inefficienze cattive: tutte le inefficienze producono una perdita di benessere, anche quando chi le produce non ne è consapevole e anche quando ne paga le conseguenze. Anzi in determinati contesti, il venir meno della pressione esterna alla riduzione delle inefficienze e del biasimo per il malgoverno potrebbe contribuire a confinare ancora di più alcune realtà in sacche di debolezza.

In secondo luogo le inefficienze sono solo una parte del problema. Una cattiva amministrazione non solo spende di più (rispetto a quanto sarebbe possibile in condizioni normali o ottimali), ma in genere produce anche servizi di peggiore qualità. Inefficienze, iniquità e inappropriately spesso si presentano congiuntamente, cosicché in un territorio coesistono inutili complicazioni, ineguaglianze nell'accesso dei servizi, scarsa trasparenza, inadeguatezza dei percorsi assistenziali, sottoutilizzo delle risorse e costi medi più elevati. Concentrare l'attenzione solo sugli aspetti di micro-efficienza produttiva (ovvero dei costi di produzione delle prestazioni), senza affrontare anche quelli di efficacia, rischia di aggravare (e non di attenuare) il problema. La letteratura scientifica è unanime nel sottolineare come, nel settore sanitario, grandi risultati potrebbero essere raggiunti contenendo l'erogazione di servizi non appropriati (o addirittura non efficaci) rispetto ai reali problemi di salute della popolazione, anziché con la semplice riduzione dei costi unitari di produzione. Un ricovero ospedaliero o un'indagine di laboratorio possono essere erogati nella migliore delle organizzazioni

produttive (a costi medi minimi), ma se trattano pazienti che non hanno bisogno di quella prestazione (o addirittura che non presentano alcuna patologia) producono il massimo dell'inefficienza complessiva. E contro tale evenienza, il semplice controllo del costo di produzione è del tutto inutile.

In terzo luogo l'idea di utilizzare i costi standard per determinare il fabbisogno sanitario regionale rischia di complicare eccessivamente un meccanismo che dovrebbe al contrario tentare di tenere distinti gli aspetti legati ai bisogni di assistenza da quelli legati all'utilizzo delle risorse. Pur riconoscendo la forte interazione fra i due aspetti, la complessità della situazione dovrebbe suggerire una maggiore chiarezza metodologica, puntando da un lato a rafforzare il sistema di riparto delle risorse disponibili a livello nazionale (che, in quanto definite a monte, costituiscono inevitabilmente il punto di partenza della procedura di assegnazione alle regioni), e dall'altro alla definizione di più cogenti sistemi di premi e penalizzazioni per le realtà più o meno efficienti. Al contrario, la vicenda dei costi standard è, ad oggi, ancora fonte di confusione e di illusorie aspettative.

5. I costi e dei fabbisogni standard nel d.lgs. 68 del 2011

Il disegno tracciato nel decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011 che, nel capo IV, detta il meccanismo di determinazione dei fabbisogni e costi standard nel settore sanitario è ben lontano dai propositi di valutare l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico, ma soprattutto non ha nulla a che fare con l'isolamento delle *inefficienze* di produzione. Semplicemente introduce un nuovo *driver* per contabilizzare il riparto del finanziamento del tutto equivalente a quello vigente, a dimostrazione che nella sanità la spesa storica è già stata superata.

Poca attenzione riserva invece al sistema di ponderazione che dovrebbe fondarsi sui determinanti dei bisogni, ovvero su quei fattori predittivi degli stati patologici da assumere come guida prevalente del processo di riparto delle risorse [Cislaghi 2010, Cislaghi e Costa 2010].

Procediamo per ordine. La cornice di riferimento del decreto è rappresentata dai livelli essenziali di assistenza, Lea. Entro le macroaree dei Lea deve essere ripartito il finanziamento integrale della spesa sanitaria, «determinato, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza» (art. 26, c.1). Ciò significa che il finanziamento complessivo della sanità resta dunque un dato esogeno, fissato

cioè a monte dell'intero processo di bilancio pubblico come scelta di programmazione della politica economica del Paese (e non già a livello microanalitico come somma dei prezzi per le quantità delle prestazioni da garantire). Viene quindi confermata la doppia *coerenza*: a) con il quadro macroeconomico, che lega la spesa sanitaria ai vincoli di finanza pubblica; b) con i contenuti dei Lea (dei quali si aspetta ancora l'aggiornamento previsto dalla finanziaria per il 2007) e delle risorse necessarie a soddisfarli.

Il decreto conferma i tre tradizionali macrolivelli, l'assistenza collettiva (5%), la distrettuale (51%) e l'ospedaliera (44%), e ne definisce il ruolo di primo indicatore cui tutte le regioni devono adeguarsi e da cui partire per l'allocazione delle risorse. Ma l'assegnazione finanziaria alle singole regioni⁴ dipende adesso da un *set* di tre regioni che costituiscono il *benchmark* di riferimento, scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque indicate da Ministero della salute e dal Mef che chiudono in equilibrio economico finanziario⁵ (o vi si avvicinano). Trattasi cioè delle regioni (con esclusione di quelle sottoposte ai piani di rientro) per cui, nel «secondo esercizio precedente a quello di riferimento», la spesa è stata equivalente alle risorse ordinarie attribuite al finanziamento dei Lea⁶. Non basta però il pareggio di bilancio per la selezione delle regioni; gli indicatori finanziari sono infatti affiancati da indicatori di valutazione dell'appropriatezza, dell'efficienza e qualità dei servizi, da definire successivamente con d.p.c.m. (sostanzialmente quelli già inseriti nell'ultimo patto per la salute e di cui si avvalgono i tavoli ministeriali in sede di monitoraggio).

Il decreto, sottolineando che la determinazione dei costi e fabbisogni standard avviene annualmente (contrariamente alla programmazione triennale che ha caratterizzato tutti gli accordi siglati nel primo decennio del nuovo secolo), stabilisce che a decorrere dal 2013 il fabbisogno standard delle singole regioni a statuto ordinario (qui la dicitura *cumulativamente pari a quello nazionale* genera confusione⁷) è ottenuto applicando «a tutte le regioni» la standardizzazione dei costi⁸ rilevati nelle tre regioni di riferimento. In particolare, il costo standard è espresso per ciascun macrolivello dalla media della spesa procapite pesata registrata a livello aggregato nelle tre regioni *benchmark*, da applicare alla popolazione pesata di tutte le regioni. Più in dettaglio, e ciò è influente

⁴ Per le regioni a statuto speciale e le province autonome, il decreto prevede l'applicazione del nuovo sistema «nel rispetto dei rispettivi statuti». In questa sede si assume che gli statuti non interferiscano con la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard.

⁵ Avanzi o disavanzi sono quelli certificati nel Tavolo adempimenti del Mef.

⁶ Le risorse ordinarie comprendono le entrate proprie effettive delle Asl e Ao (e non quelle convenzionali delle delibere di riparto), ma sono depurate da tutte le risorse aggiuntive disposte nei bilanci regionali a copertura dei disavanzi, né tengono conto delle maggiori coperture fiscali (extra-gettito delle addizionali) né delle quote di spesa che finanziano Lea aggiuntivi a quelli essenziali.

⁷ Appare indubbio che il fabbisogno nazionale standard debba corrispondere al livello di finanziamento integrale per la spesa sanitaria e che in sede di determinazione si distingue «la quota complessivamente destinata alle regioni a statuto ordinario» (art. 26).

⁸ La standardizzazione della spesa, equivalente alle risorse ordinarie necessarie al finanziamento dei Lea come definite nella nota precedente, è calcolata come somma delle risorse assegnate ai tre macrolivelli considerata al lordo della mobilità, al netto degli ammortamenti.

ai fini del risultato, «le pesature sono effettuate con pesi per classi di età considerati ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento» (art. 27, c.7). Il decreto, nel recepire l'intesa Stato-Regioni, elimina la possibilità di tener conto «anche di indicatori relativi a particolari situazioni territoriali, ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari» (ex art. 22, c.6, lett. e dello schema di decreto). La precisazione tentava di affrontare il cuore del conflitto fra nord e sud del Paese, perché evocava l'utilizzo di indicatori (quale quello di deprivazione) che avrebbero potuto ridurre l'effetto della ponderazione per classe di età. Tali indicatori potranno essere invece presi in considerazione per quegli interventi (di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione) intesi a ridurre le carenze strutturali atte ad incidere sui costi delle prestazioni di talune aree territoriali (art. 28).

Dalla media dei costi standardizzati nelle regioni *benchmark* è quindi possibile costruire il fabbisogno standard regionale che rapportato al fabbisogno standard nazionale (costruito per somma) definisce la quota di accesso al finanziamento esogenamente determinato (per inciso, la quota attribuita alla migliore regione di riferimento non può essere inferiore a quella ad essa attribuita l'anno precedente in sede di riparto al netto delle variazioni della popolazione). Un periodo transitorio di cinque anni consentirà alle singole regioni di convergere verso le percentuali di costo e fabbisogno indicate nella programmazione nazionale (cioè il 5% per l'assistenza collettiva, il 51% per la distrettuale e il 44% per l'ospedaliera). Probabilmente è questo l'elemento di novità che, vincolando al rispetto delle quote per macrolivelli, potrebbe favorire recuperi di efficacia ed efficienza soprattutto in quelle regioni che perdurano in un'organizzazione dei servizi sanitari fondati su una costosa assistenza ospedaliera.

Di seguito si confrontano la vecchia e la nuova metodologia in forma analitica e con simulazioni numeriche. Nel merito della questione si sono già espressi diversi osservatori [Pisauro 2010, Mapelli 2010], non mancano tra l'altro interpretazioni estensive della lettera del decreto intese ad enfatizzare il ruolo dei costi standard [sul tema si vedano Pammolli e Salerno 2010, Petretto 2011].

La tabella 1 riporta il riparto del finanziamento *indistinto* per l'anno 2011, così come definito nel provvedimento approvato in via definitiva. Per rendere più agevole il confronto sono escluse le quote finalizzate (che seguono criteri di riparto propri) e le risorse a destinazione vincolata (su cui il decreto rimanda esplicitamente in fase di prima applicazione alle disposizioni vigenti).

Tab. 1 - Riparto del finanziamento indistinto 2011 (*) (mln di euro)

Regioni	Assistenza Collettiva	Medicina Generale	Assistenza Farmaceutica	Assistenza Specialistica	Altra Assistenza	Assistenza Distrettuale	Assistenza Ospedaliera pesata	Assistenza Ospedaliera non pesata	Assistenza Ospedaliera	Finanziamento indistinto (G11)	γ11
	5.00%	7.00%	13.62%	13.30%	17.08%	51.00%	22.00%	22.00%	44.00%	100.00%	
Piemonte	382	535	1,064	1,069	1,306	3,974	1,681	1,780	3,461	7,817	7.54%
Lombardia	844	1,182	2,299	2,250	2,886	8,617	3,716	3,708	7,423	16,884	16.28%
Veneto	422	591	1,148	1,121	1,443	4,302	1,858	1,847	3,705	8,429	8.13%
Liguria	139	194	399	413	475	1,481	611	699	1,310	2,931	2.83%
Emilia-Romagna	378	529	1,049	1,046	1,291	3,914	1,662	1,752	3,414	7,706	7.43%
Toscana	321	449	896	901	1,095	3,342	1,410	1,509	2,919	6,581	6.35%
Umbria	77	108	216	216	265	805	341	363	704	1,586	1.53%
Marche	134	188	372	369	458	1,386	590	620	1,209	2,730	2.63%
Lazio	488	684	1,325	1,293	1,669	4,971	2,148	2,129	4,277	9,736	9.39%
Abruzzo	115	161	316	311	393	1,182	506	519	1,025	2,322	2.24%
Molise	28	39	76	75	94	284	121	126	247	558	0.54%
Campania	501	701	1,310	1,215	1,711	4,936	2,202	1,981	4,184	9,621	9.28%
Puglia	351	491	938	896	1,199	3,524	1,544	1,469	3,013	6,888	6.64%
Basilicata	51	71	138	134	173	515	223	222	444	1,010	0.97%
Calabria	173	242	463	444	590	1,739	760	732	1,492	3,404	3.28%
RSO	4,403	6,164	12,008	11,753	15,046	44,972	19,373	19,454	38,828	88,202	85.05%
Valle d'Aosta	11	15	30	30	38	113	48	49	98	221	0.21%
Bolzano	43	61	115	109	148	432	190	179	369	844	0.81%
Trento	45	63	122	118	154	457	198	195	393	896	0.86%
Friuli-Venezia Giulia	106	148	297	300	362	1,108	467	500	966	2,180	2.10%
Sicilia	433	607	1,158	1,102	1,481	4,349	1,907	1,820	3,727	8,509	8.20%
Sardegna	144	201	389	381	491	1,463	632	620	1,252	2,859	2.76%
RSS	783	1,096	2,111	2,040	2,674	7,921	3,443	3,362	6,806	15,509	14.95%
ITALIA	5,186	7,260	14,119	13,794	17,720	52,893	22,817	22,817	45,633	103,712	100.00%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati di riparto del fabbisogno indistinto

(*) Popolazione di riferimento 1.1.2010; indicatori e pesature vigenti nel 2011;

Pesi per classi di età ↓	<1	1-4	5-14	15-24	25-44	45-64	65-74	>75
Ospedaliera	3.122	0.366	0.226	0.363	0.528	0.930	2.079	2.906
Ambulatoriale	0.389	0.221	0.279	0.390	0.650	1.156	2.177	2.074

Nella tabella 1 il finanziamento regionale è calcolato con il vecchio metodo di riparto. Più precisamente, utilizzando con qualche correttivo la simbologia di Pisauro [2010], fissato il livello G_t delle risorse programmate in sede nazionale da assegnare al settore, oggi il fabbisogno di ciascuna regione i , G_{it} , è calcolato sulla base della popolazione pesata per classi di età $\bar{P}_{it-1}$ (rilevata al 1 gennaio dell'anno precedente), ponderate con gli indicatori di livello e/o sub-livello q_z , definiti per ciascuna funzione di spesa z . Alla determinazione del finanziamento regionale concorre inoltre la quota del tetto di spesa farmaceutica che indichiamo con q_f . Avremo quindi:

$$[1] \quad G_{it} = G_t \sum_z q_z \frac{\bar{P}_{it-1}}{\sum_i \bar{P}_{it-1}} \left[1 + \frac{q_f}{1 - q_f} \right],$$

dove la popolazione regionale pesata, $\bar{P}_{it-1}$, è espressa come somma della popolazione nelle diverse classi di età c , P_{ict-1} , moltiplicata per i pesi π_{ct} , ovviamente $\pi_{ct} = 1$ se q_z è una quota non pesata:⁹

$$[2] \quad \bar{P}_{it-1} = \sum_c P_{ict-1} \pi_{ct}.$$

Dal rapporto tra G_{it} e G_t scaturisce la quota di accesso γ_{it} di ciascuna regione i al finanziamento globale. È agevole dimostrare che il tetto non gioca alcun ruolo nella determinazione della quota di accesso, e la [1] può essere semplicemente espressa come:

$$[3] \quad G_{it} = G_t \sum_z \frac{\bar{P}_{izt-1}}{\sum_i \bar{P}_{izt-1}} = G_t \gamma_{it},$$

con

$$[4] \quad \bar{P}_{izt-1} = q_z \sum_c P_{ict-1} \pi_{ct}.$$

Veniamo quindi al decreto legislativo n. 68 del 2011 che, costretto a rendere coerenti le nozioni di costo e fabbisogno standard con l'approccio macroeconomico, non fa nient'altro che ricostruire il risultato della vecchia metodologia sulla base della spesa procapite pesata delle regioni *benchmark* evidenziata due anni prima.

Entriamo nel dettaglio del problema. Secondo il decreto il costo standard è pari alla media della spesa procapite pesata delle regioni *benchmark* ($j=1,2,3$) per ciascun macrolivello. Ai fini dell'applicazione della nuova metodologia, i criteri di riparto sono quelli vigenti due anni prima. Per simulare cosa accadrebbe con il finanziamento 2011 abbiamo dunque bisogno di ricostruire le componenti pesate entro i macrolivelli 2009. A questo punto, il costo standard per ciascuna funzione di spesa $\bar{g}_{zt-2}$ è:

⁹ I pesi oggi utilizzati sono quelli della specialistica (consumi monitorati con la tessera sanitaria) e dell'ospedaliera (riferiti alle schede di dimissione ospedaliera, Sdo), generalmente disponibili con due anni di ritardo.

$$[5] \quad \bar{g}_{zt-2} = \frac{\sum_{j=1}^3 G_{jzt-2}}{\sum_{j=1}^3 \bar{P}_{jt-2}}.$$

Tale costo standard $\bar{g}_{zt-2}$ è quindi moltiplicato per la popolazione pesata di ciascuna regione i per definirne il fabbisogno standard regionale F_{it-2} , che includendo il tetto di spesa farmaceutica assume la seguente forma funzionale:

$$[6] \quad F_{it-2} = \sum_z \bar{g}_{zt-2} \bar{P}_{it-2} \left[1 + \frac{q_f}{1 - q_f} \right].$$

Il fabbisogno standard nazionale è quindi costruito per sommatoria dei fabbisogni standard regionali:

$$[7] \quad F_{t-2} = \sum_i F_{it-2}.$$

Se la media della spesa procapite pesata delle regioni *benchmark* è inferiore a quella nazionale si avrà complessivamente che $F_{t-2} < G_{t-2}$, viceversa nel caso in cui le regioni in equilibrio presentino una media della spesa procapite pesata superiore a quella nazionale.

Infine, rapportando F_{it-2} a F_{t-2} si determina la quota di accesso per ciascuna regione i , γ_{it^*} , che, calcolata sulla base delle regioni *benchmark*, può essere applicata al finanziamento globale G_t dell'anno 2011:

$$[8] \quad \gamma_{it^*} = \frac{F_{it-2}}{F_{t-2}},$$

$$[9] \quad G_{it} = \gamma_{it^*} G_t.$$

Anche in questo caso si può dimostrare che:

$$[10] \quad \gamma_{it^*} = \sum_z \frac{\bar{P}_{izt-2}}{\sum_i \bar{P}_{izt-2}},$$

con

$$[11] \quad \bar{P}_{izt-2} = q_z \sum_c P_{ict-2} \pi_{ct-2}.$$

In altri termini, se da un lato la media della spesa procapite pesata delle regioni *benchmark* influenza il valore assoluto del fabbisogno per le singole regioni e quindi il fabbisogno totale costruito per somma, dall'altro è irrilevante ai fini della quota di accesso, che dipende esclusivamente dalle quote di popolazione pesata.

Tab. 2 - Costi e fabbisogni standard per il finanziamento indistinto 2011 (*) (mln di euro)

Regioni	Assistenza Collettiva	Assistenza Farmaceutica	Assistenza Specialistica pesata	Assistenza Distrettuale non pesata	Assistenza Ospedaliera pesata	Assistenza Ospedaliera non pesata	Fabbisogno indistinto e vincolato F09 (a)	γi 09 (b)	Spesa effettiva G09 (c)	F09-G09 (d=a-c)	G11* γi 09 (e=b* G11)	γi 11 (f)	G11*γi11 (g=f* G11)	G11* γi (09-11) (h=e-g)
Fabbisogni standard regionali	5.00%	13.60%	13.00%	24.40%	22.00%	22.00%	100.00%							
Piemonte	380	1,051	1,018	1,858	1,745	1,678	7,730	7.54%	7,837	-107	7,818	7.54%	7,817	1
Lombardia	835	2,262	2,151	4,084	3,615	3,688	16,636	16.22%	16,490	146	16,825	16.28%	16,884	-59
Veneto	419	1,132	1,073	2,048	1,805	1,850	8,327	8.12%	8,227	99	8,421	8.13%	8,429	-8
Liguria	138	395	390	677	689	611	2,901	2.83%	3,098	-197	2,934	2.83%	2,931	3
Emilia-Romagna	372	1,028	989	1,818	1,706	1,642	7,556	7.37%	7,637	-81	7,642	7.43%	7,706	-64
Toscana	318	884	856	1,554	1,482	1,404	6,497	6.34%	6,607	-110	6,571	6.35%	6,581	-11
Umbria	77	213	205	375	356	339	1,563	1.52%	1,591	-27	1,581	1.53%	1,586	-5
Marche	134	371	356	658	615	594	2,728	2.66%	2,749	-21	2,759	2.63%	2,730	29
Lazio	482	1,304	1,235	2,359	2,076	2,130	9,586	9.35%	9,468	117	9,695	9.39%	9,736	-42
Abruzzo	114	313	298	559	510	505	2,299	2.24%	2,287	12	2,326	2.24%	2,322	3
Molise	27	75	72	134	124	121	555	0.54%	567	-12	561	0.54%	558	3
Campania	498	1,301	1,183	2,437	1,945	2,201	9,564	9.33%	9,652	-88	9,673	9.28%	9,621	52
Puglia	350	930	864	1,710	1,440	1,545	6,839	6.67%	6,886	-47	6,916	6.64%	6,888	28
Basilicata	51	137	129	248	219	224	1,007	0.98%	1,041	-34	1,018	0.97%	1,010	8
Calabria	172	460	428	842	720	760	3,383	3.30%	3,470	-86	3,422	3.28%	3,404	18
RSO	4,366	11,855	11,247	21,361	19,048	19,293	87,171	85.01%	87,606	-435	88,161	85.05%	88,202	-42
Valle d'Aosta	11	30	28	53	48	48	219	0.21%	218	1	221	0.21%	221	0
Bolzano	43	113	104	209	173	189	832	0.81%	838	-6	841	0.81%	844	-3
Trento	45	120	113	218	190	197	882	0.86%	862	20	892	0.86%	896	-4
Friuli-Venezia Giulia	105	293	285	516	490	466	2,156	2.10%	2,159	-3	2,180	2.10%	2,180	0
Sicilia	432	1,150	1,066	2,112	1,789	1,907	8,455	8.24%	8,329	125	8,551	8.20%	8,509	42
Sardegna	143	385	366	700	606	633	2,834	2.76%	2,871	-37	2,866	2.76%	2,859	7
RSS	778	2,091	1,962	3,808	3,297	3,440	15,376	14.99%	15,276	101	15,551	14.95%	15,509	42
ITALIA	5,145	13,946	13,209	25,170	22,344	22,732	102,547	100.00%	102,882	-335	103,712	100.00%	103,712	0
Procapite pesato Italia	86		448	418	366	377	1695							
Costo standard (g z) su 3 Regioni	86		442	419	361	379	1687							

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Copaff

(*) Popolazione di riferimento 1.1.2009; indicatori e pesature vigenti nel 2009;

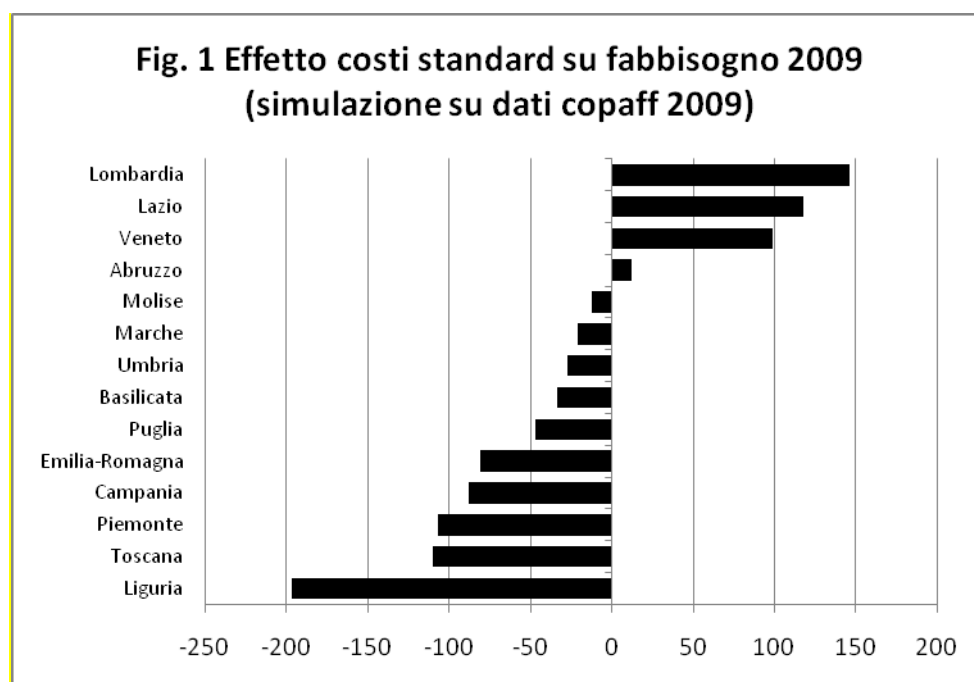
(**) Regioni benchmark: Lombardia, Toscana, Basilicata;

Pesi per classi di età (2009)	<1	1-4	5-14	15-24	25-44	45-64	65-74	>75
Ospedaliera	2.539	0.376	0.254	0.392	0.567	0.945	2.105	3.025
Ambulatoriale	0.242	0.204	0.169	0.228	0.363	0.573	1	0.897

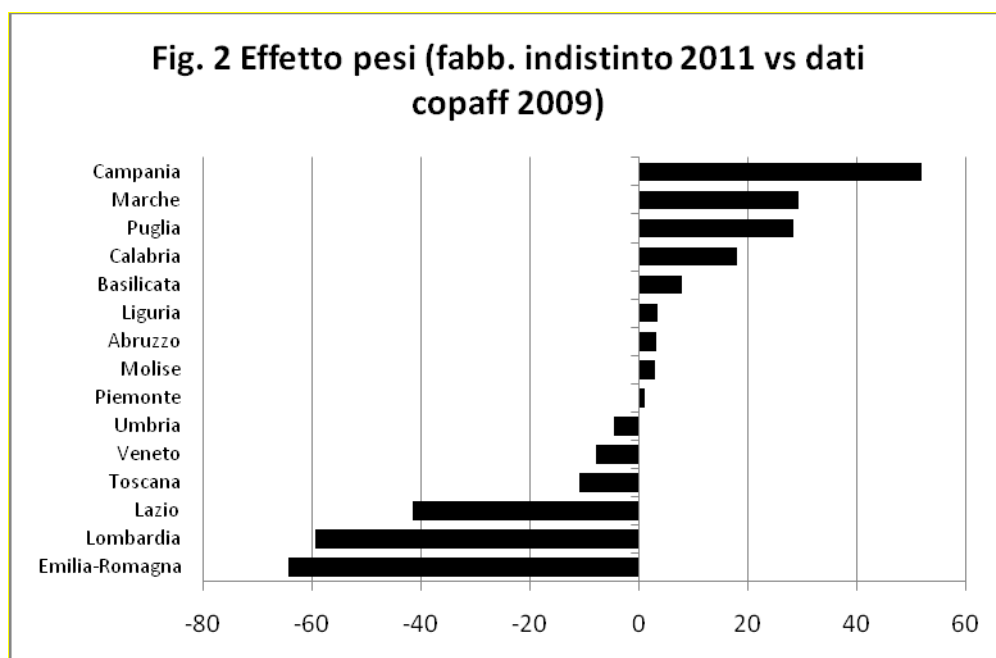
La tabella 2 descrive questo processo a partire dai dati del finanziamento statale 2009 (indistinto e vincolato di fonte Copaff) che assumiamo come riferimento per il calcolo di costi e fabbisogni standard e dunque per determinare la quota di accesso al riparto del finanziamento *indistinto* 2011. Abbiamo incluso nella simulazione per il calcolo degli standard, in linea con quanto previsto dal decreto a garanzia della rappresentatività geografica, due regioni in equilibrio, l'una del nord (la Lombardia), l'altra del centro (la Toscana) e, nell'ottica di introdurre almeno una regione di piccole dimensioni, una del sud (la Basilicata). Una questione irrilevante perché ai fini del riparto 2011 gli stessi risultati sarebbero ottenuti, come vedremo, con una terna qualsiasi di regioni.

Dalla tabella 2 (dove si assume che all'interno delle regioni *benchmark* gli indicatori q_z si collochino entro i criteri nazionali) emergono due questioni. Innanzitutto, fermo restando l'anno 2009, se $F_{it-2} < G_{it-2}$ l'innovazione evidenzia rispetto alla distribuzione iniziale delle risorse (tab. 2, col. c¹⁰) un vantaggio per tutte le regioni che presentano una spesa procapite pesata inferiore alla media delle regioni *benchmark* (tab. 2, col. d). La differenza globale tra G_{t-2} e F_{t-2} , deriva proprio dal fatto che il fabbisogno in valori assoluti non si ricostruisce sulla base della spesa procapite pesata di tutte le regioni, ma solo di quelle incluse nella terna che in questo caso si collocano sotto la media nazionale. Ne segue che, stando ai calcoli della nuova metodologia, *ex post* si evidenzerebbe per l'anno 2009 una redistribuzione del fabbisogno in valori assoluti verso regioni quali Lombardia, Lazio, Veneto e Abruzzo semplicemente perché hanno una spesa procapite pesata sotto la media del *benchmark* a prescindere dalla virtuosità (anche se ciò è influente ai fini del calcolo della quota di accesso). L'effetto della terna prescelta sul fabbisogno regionale F_{it-2} calcolato *ex post* rispetto alla distribuzione delle risorse *ex ante* G_{it-2} è ben evidenziato nella figura 1.

¹⁰ Alcune quote di finanziamento e fondi vincolati sono conteggiati in base a criteri di riparto diversi da quelli della quota di accesso.



In secondo luogo, fissato G_t per il 2011, se applicassimo oggi la nuova metodologia di riparto, la quota di accesso sarebbe in sintesi quella rinveniente dalla popolazione pesata del 2009 e il sud guadagnerebbe rispetto al vigente riparto, a scapito del nord (tab. 2, col. h), come mostra la figura 2.



Ma ciò non è dovuto alle differenze nei due metodi di calcolo, irrilevanti ai fini della quota di accesso, bensì esclusivamente al cambiamento dei criteri di riparto utilizzati nel 2011 rispetto a quelli vigenti nel 2009, che oggi favoriscono le regioni del nord. In sintesi, sono stati modificati sia

i pesi per classi di età della specialistica e dell'ospedaliera (si veda la parte inferiore delle tabelle 1 e 2), sia le quote dei sub-livelli entro cui si distribuisce l'assistenza distrettuale con un incremento della specialistica.

Logicamente ai fini della figura 2 lo stesso risultato si otterrebbe anche se si considerasse una terna diversa di regioni. Tutto ciò perché il costo standard è semplicemente una costante moltiplicativa che non influenza la quota di accesso.

In conclusione, stabilito a monte nel processo di bilancio pubblico il finanziamento globale da dedicare ai Lea, i risultati distributivi sono indipendenti dalle regioni individuate come *benchmark* e continuano ad essere condizionati esclusivamente dai criteri di ponderazione della quota capitaria e dalle quote di finanziamento soggette alla ponderazione stessa. Come ipotizzato, il nuovo meccanismo di definizione dei fabbisogni sanitari regionali non produce di per sé alcun effetto, se non quello di distrarre l'attenzione dai veri determinanti del riparto, sui quali sarebbe per contro auspicabile un approfondimento tecnico alla luce delle evidenze scientifiche più recenti.

Tanto rumore per nulla quindi [Bordignon e Dirindin 2010, Vainieri 2010], ma forse altre ricadute meritano attenzione.

6. Considerazioni conclusive e raccomandazioni

I primi provvedimenti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale si mostrano confusi, non coordinati per livelli di governo, spesso incapaci di andare oltre la semplice replica dei principi di delega e carenti di un disegno ordinato e complessivo di attuazione della riforma. In questo quadro il decreto legislativo n. 68 del 2011 nella parte che interessa i costi e i fabbisogni standard in sanità mostra luci e ombre. Non riesce a legare le questioni di equità con quelle di efficienza nell'erogazione delle prestazioni. Al riguardo, fermo restando la procedura *top-down* di assegnazione alle regioni delle risorse per formula capitaria, sarebbero necessarie tecniche statistiche-econometriche più sofisticate (appropriate funzioni di costo) per incorporare i fattori legittimi (di bisogno sanitario) controllando per quelli illegittimi (e.g. di offerta di servizi¹¹).

Le disposizioni per il riparto del finanziamento della sanità di fatto strutturano un complesso meccanismo di applicazione dei costi standard che, date le risorse assegnate al settore, intende ricostruire *ex post* (a partire da tre regioni individuate prioritariamente sulla base del pareggio di bilancio) i fabbisogni standard di spesa regionali e per aggregazione quello che sarebbe dovuto

¹¹ Certamente l'individuazione dei pesi per classi di età sulla base dei dati di consumo risente oggi di una domanda di salute indotta dall'offerta territoriale.

essere il fabbisogno standard nazionale. La procedura sembra non produrre alcun risultato sulle assegnazioni alle singole regioni: la scelta delle regioni *benchmark* è del tutto influente sulla quota di accesso al finanziamento, ma evidenzerebbe *ex post* – nell’ipotesi di stanziamenti considerati superiori al fabbisogno stimato – benefici a favore delle regioni con spesa procapite pesata inferiore alla media del *benchmark*.

Il dibattito sui costi standard ha peraltro contribuito a risvegliare l’interesse per i sistemi di ponderazione della quota capitaria, il vero elemento in grado di influenzare le assegnazioni alle singole regioni, rispetto al quale tuttavia il decreto non solo non produce alcun miglioramento ma aumenta l’indeterminatezza.

Nonostante le interpretazioni e i giudizi differenti sul meccanismo di funzionamento dei costi standard, nel complesso il d. lgs. 68/2011 non snatura il percorso sin qui fatto dalla sanità per il superamento della spesa storica e per la determinazione dei fabbisogni sulla base di indicatori per quanto possibile oggettivi. Non migliora il sistema vigente, ma evita di abbracciare il metodo *bottom up* di dubbia praticabilità (costi unitari delle prestazioni per volumi standardizzati di prestazioni). E, anche tenuto conto del ruolo di apripista che la sanità assume nell’attuazione di quanto previsto dalla nuova Costituzione per i livelli essenziali delle prestazioni, il risultato appare comunque significativo.

Sul piano tecnico, sono proponibili alcuni correttivi. Innanzi tutto appare priva di giustificazioni la scelta di utilizzare nel riparto i «pesi per classi di età della popolazione ... relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento»; presa alla lettera la disposizione di fatto utilizza i consumi rilevati attraverso la tessera sanitaria e le Sdo di ben 4 anni prima. Inoltre, andrebbe riconsiderata la questione dell’indice di deprivazione: le condizioni di salute e il ricorso alle prestazioni sanitarie sono correlate alle condizioni socio-economiche delle persone (come insegnano gli inglesi, che ne tengono conto ai fini nella formula capitaria); ma è necessario richiedere azioni concrete alle realtà più deboli, legando la disponibilità di maggiori risorse al raggiungimento di specifici risultati di riqualificazione dell’offerta locale di servizi.

Non mancano però alcune rilevanti preoccupazioni.

Innanzi tutto appare rischiosa la previsione di cui all’art. 25, c.3 del decreto, laddove precisa che i costi e i fabbisogni standard «costituiscono il riferimento cui rapportare (...) a regime il finanziamento integrale della spesa sanitaria». Il rischio è che l’ammontare delle risorse destinate al Ssn possa essere determinato non in relazione ai Lea e ai vincoli di finanza pubblica (come sin qui fatto), bensì ai risultati di metodologie di stima dei costi standard molto approssimative e parziali.

Ma soprattutto le innovazioni introdotte nel decreto non vanno nella direzione di evitare, in occasione del riparto, di finanziare le inefficienze. A tal fine, sarebbe necessario rafforzare il

percorso di accompagnamento con i Piani di rientro nei confronti delle regioni in disavanzo, monitorato dal Mef e dal Ministero della salute, e confermare tra gli interventi correttivi e integrativi dei decreti attuativi l'applicazione della normativa in vigore che impone di evitare di coprire i disavanzi di singole regioni con risorse nazionali aggiuntive.

Un percorso di accompagnamento che, innescato come soluzione ad una pesante crisi di liquidità attraversata nel settore per effetto della mancata attuazione del d. lgs. 56 in vigore fin dal 2000, si è dimostrato credibile per una serie di ragioni. In primo luogo perché ha finalmente posto fine alla politica del *soft budget constraint* e del *bail out* governativo a pioggia. In secondo luogo perché ha permesso di sperimentare meccanismi sanzionatori e di premialità legati al rispetto di vincoli e adempimenti imposti per la *governance* complessiva del sistema, contribuendo ad isolare con i Piani di rientro le aree di cattivo funzionamento. In terzo luogo perché ha fatto emergere le più profonde radici dell'inefficienza nella fornitura delle prestazioni (irresponsabilità di governo della spesa, se non vere e proprie incapacità radicate in molte amministrazioni del sud, dove più diffusi sono i comportamenti localistici di *rent-seeking* spesso fondati su sistemi corruttivi) e come conseguenza sta faticosamente inducendo comportamenti di responsabilizzazione nella ristrutturazione della spesa e nel suo finanziamento attraverso l'obbligatorietà ad agire.

Il monitoraggio messo a punto e le conseguenti azioni vedono fortemente impegnato il livello centrale, che controlla, vaglia, interviene e impone, fino a intaccare l'autonomia stessa delle regioni in squilibrio finanziario, proprio in nome di quella responsabilità che tutte le regioni devono conseguire per esercitare in maniera efficace le funzioni loro attribuite. Esso rappresenta una sperimentazione che tratteggia una tipicità positiva avviata nel sistema sanitario italiano, e ben definisce la sede più appropriata per l'accertamento della convergenza di costi e fabbisogni e degli obiettivi di servizio legati ai Lep. Tuttavia, la sorveglianza sulla disciplina di bilancio per garantire prestazioni a costi efficienti (standardizzati) rischia di restare zoppa se non viene affiancata da una più attenta programmazione sanitaria nazionale: essere più guardiani degli obiettivi di salute e garantire diritti esigibili per un'assistenza appropriata, efficace e di qualità. E a tal fine è necessario disegnare politiche strutturali di riqualificazione più incisive per le regioni canaglia, personalizzate rispetto alle specifiche debolezze regionali, che vadano oltre il piano finanziario e che affianchino al trattamento delle inefficienze anche la riduzione delle disuguaglianze nell'accesso e nell'utilizzo della rete dei servizi. Su questo terreno si gioca il mantenimento del carattere pubblico e nazionale della sanità. E una riforma ambiziosa che intende proseguire nel percorso del decentramento delle funzioni necessita prima di tutto di regole chiare che irrobustiscano il sistema di responsabilizzazione delle amministrazioni locali a garanzia dei diritti di cittadinanza.

Il decreto legislativo n. 68/2011 appare, per la parte che riguarda la sanità, un esempio di

eccesso di produzione normativa, fonte di incertezze, conflitti e appesantimenti burocratici. Si sovrappone infatti alla normativa precedente, apportando cambiamenti minimi e non sempre migliorativi, al solo scopo di annoverare fra i risultati ottenuti anche l'attuazione di quella parte della legge delega sul federalismo fiscale che dovrebbe premiare le regioni virtuose e far gravare le inefficienze su chi le produce. In realtà, l'analisi dimostra che tale obiettivo, per quanto non necessariamente l'unico da perseguire, difficilmente potrà essere raggiunto attraverso l'impiego dei costi standard. Anzi, il graduale spostamento dalle sedi tecniche alle sedi politiche (negoziali) delle decisioni sulle assegnazioni alle regioni rischia di favorire interpretazioni della nozione di efficienza strumentale ad obiettivi diversi da quello del miglioramento delle *performance* complessive del sistema sanitario. D'altro canto, riparto delle risorse e inefficienze produttive sono due questioni che difficilmente possono essere affrontate con un unico strumento: il primo richiede il perfezionamento dei criteri di ponderazione, le seconde vanno fronteggiate sul piano del monitoraggio, proseguendo il percorso già da tempo avviato nella sanità.

Concludendo, la sanità è sempre più, e in più ambiti, il vero laboratorio di applicazione degli strumenti di responsabilizzazione dei decisori che il federalismo fiscale vorrebbe introdurre in tutto il settore pubblico. Il rafforzamento del percorso già da tempo avviato nella sanità richiede peraltro un irrobustimento della programmazione nazionale e lo sviluppo di terapie mirate sulle singole diagnosi regionali. Le ricette vanno meglio specificate, senza rinviare ulteriormente la definizione di obiettivi legati ai Lep, soprattutto nel socio-sanitario, per indicare l'orizzonte verso il quale gli interventi di riduzione delle inefficienze e delle iniquità dovranno puntare.

Riferimenti bibliografici

- Bordignon, M. e Dirindin, N. [2010], *Costo standard. Nome nuovo per vecchi metodi*, in Lavoce.info.
- Caruso, E. e Dirindin, N. [2011], *La sanità tra conservazione, innovazione e incertezze normative*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2011*, a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi, il Mulino, pp. 161-195.
- Caruso, E. e Dirindin, N. [2010], *Per la sanità un decennio di contraddizioni e prove tecniche di stabilità*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*, a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi, il Mulino, pp. 123-142.
- Causi, M. [2011], *Sei mesi in più per attuare la legge sul federalismo fiscale: il PD chiede di correggere i decreti già approvati*, in Astrid.
- Cislaghi, C. (a cura di) [2010], *Criteri per il riparto del fabbisogno sanitario*, Age.na.s, Roma.
- Cislaghi, C. e Costa, G. [2010], *I costi standard*, in *Rapporto Sanità 2010*, a cura di N. Falcitelli, G.F. Gensini, M. Trabucchi e F. Vanara, Il Mulino, pp. 109-139.
- Department of Health [2010], *Research on the health inequalities elements of NHS weighted capitation formula*, Final Report, Resource Allocation Research Papers, n. 36, Department of Health, UK.
- Dirindin, N. [2010], *Fabbisogni e costi standard in sanità: limiti e meriti di una proposta conservativa*, in «Politiche sanitarie», vol. 11, n. 4, pp. 147-160.
- Mapelli, V. [2010], *Se il costo standard diventa inutile*, in Lavoce.info.
- Mooney, G. e Houston, S. [2004], *An Alternative Approach to Resource Allocation: Weighted Capacity to Benefit Plus MESH Infrastructure*, in «Applied Health Economics & Health Policy», vol. 3, n. 1, pp. 29-33.

- Pammolli, F. e Salerno, N.C. [2010], *I numeri del federalismo in sanità, benchmarking e standard su profili di spesa per età*, Cerm, Working paper n.3.
- Petrelli, A., Picariello, R. e Costa, G. [2010], *Toward a needs based mechanism for capitation purpose in Italy: the role of socioeconomics level in explaining differences in the use of health services*, in «International Journal of Health Care and Finance Economics», vol. 10, pp. 29-42.
- Petretto, A. [2011], *La finanza delle regioni a statuto ordinario a seguito del d.lgs. recante “disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”*, Irpet, Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale.
- Pisauro, G. [2010], *I fabbisogni standard nel settore sanitario: commento allo schema di decreto legislativo*, in Nens.
- Rice, N. e Smith, P. [1999], *Approches to Capitation and Risk Adjustment in Health Care: An International Survey*, Centre for Health Economics, University of York.
- Rice, N. e Smith, P. [2000], *Capitation and Risk Adjustment in Health Care*, in «Health Care Management Science», vol. 3, pp. 73-75.
- Saltman, R. B. [2007], *Decentralisation, re-centralisation and future European health policy*, in «European Journal of Public Health», vol. 18, n. 2, pp. 104-106.
- Sutton, M. e Lock, P. [2000], *Regional differences in health care delivery: implication for a National resource allocation formula*, in «Health Economics», vol. 9, pp. 547-559.
- Vainieri, M. [2010], *Costo standard in sanità. Tanto rumore per nulla?*, in Saluteinternazionale.info.
- Van Doorslaer, E. e Wagstaff, A. [2000], *Equity in Health Care Finance and Delivery*, in *Handbook of Health Economics*, eds. A.J. Culyer and J.P Newhouse, North Holland, pp. 1803-62.

Zanardi, A. [2011], *Federalismo fiscale: prove di attuazione*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2011*, a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi, il Mulino, pp. 225-257.

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, FINANZA E STATISTICA

Università degli Studi di Perugia

Quaderni pubblicati nel 2011

83	Gennaio 2011	Davide CASTELLANI Fabio PIERI	Foreign Investments and Productivity Evidence from European Regions
84	Febbraio 2011	Stefano HERZEL Marco NICOLSI Cătălin STĂRICĂ	The cost of sustainability on optimal portfolio choices
85	Marzo 2011	Pierluigi GRASSELLI Cristina MONTESI	Politiche orientate al bene comune e politiche attive del lavoro
86	Marzo 2011	Massimo DE FELICE Franco MORICONI	Un'estensione stocastica del modello "Fisher-Lange"
87	Marzo 2011	Mirella DAMIANI Fabrizio POMPEI Andrea RICCI	Temporary job protection and productivity growth in EU economies
88	Aprile 2011	Gaetano MARTINO Paolo POLINORI	Productive process innovation as sequential adjustment of the hybrid governance structure: the case of the poultry sector
89	Aprile 2011	Stefano CASTRIOTA Marco DELMASTRO	Inside the black box of collective reputation
90	Maggio 2011	Roberto BASILE Luigi BENFRATELLO Davide CASTELLANI	Spatial clustering and nonlinearities in the location of multinational firms
91	Giugno 2011	Andrea RICCI Robert WALDMANN	Job Security and Training: the Case of Pareto Improving Firing Taxes
92	Giugno 2011	Francesca PIERRI Alberto BURCHI Elena STANGHELLINI	La capacità predittiva degli indicatori di bilancio: una verifica sulle aziende umbre
93	Luglio 2011	Francesco VENTURINI	Product variety, product quality, and evidence of Schumpeterian endogenous growth: a note
94	Settembre 2011	Francesco VENTURINI	Looking into the black box of Schumpeterian Growth Theories: an empirical assessment of R&D races
95	Ottobre 2011	Massimo MANCINI	Labor effort and temporary jobs: evidence for Italy
96	Ottobre 2011	Marco NICOLSI Stefano GRASSI Elena STANGHELLINI	How to measure Corporate Social Responsibility
97	Novembre 2011	Mirella DAMIANI Andrea RICCI	Decentralised bargaining, contingent pay and unions: New evidence from Italy

98	Dicembre 2011	Ioannis BOURNAKIS Michela VECCHI Francesco VENTURINI	Offshoring and Specialisation: are Industries Moving abroad?
99	Dicembre 2011	David ARISTEI Davide CASTELLANI Chiara FRANCO	Firms' exporting and importing activities: is there a two-way relationship?
100	Dicembre 2011	Enza CARUSO Nerina DIRINDIN	Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011



**FEDERALISMO MUNICIPALE:
LA DETERMINAZIONE DEI COSTI E FABBISOGNI STANDARD (E NON SOLO)***

di

Ettore Jorio

*(Professore di Diritto Amministrativo sanitario
– Università della Calabria - Unical)*

27 aprile 2011

Il migliore auspicio per il 2011 è che si possa completare la normazione attuativa del federalismo fiscale - con tre decreti delegati in vista del traguardo procedurale (risorse aggiuntive e interventi speciali, armonizzazione di bilanci e sanzioni e premialità) - ancorché eccessivamente condizionata dai numerosissimi adempimenti amministrativi e regolamentari che ne dovranno garantire l'applicazione corretta e concreta¹. Un augurio da porsi comprensibilmente al plurale, dal momento che il completamento di un siffatto percorso sarà propedeutico a realizzare quelle riforme strutturali necessarie per conseguire la qualità delle prestazioni e dei servizi della pubblica amministrazione a tutti i suoi livelli istituzionali, indispensabili per rilanciare concretamente l'economia e mettere, dunque, al riparo il Paese dai disastri prodotti sino ad oggi, sia in termini di mancato contenimento dei *deficit* correnti che di determinazione del debito pubblico. Due obiettivi pretesi dall'Unione Europea, che ha

*L'articolo sarà pubblicato sul prossimo numero 3/2011 dei "Comuni d'Italia" della Maggioli

¹ **Bassanini F.**, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, www.astrid.eu, 2010; **Jorio E.**, *Il federalismo fiscale: i contenuti della relazione Tremonti*, www.federalismi.it, n. 14, 2010; **Causi M.**, *L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale*, Seminario Facoltà di Economia "Federico Caffè" Università Roma Tre, 15 ottobre 2010, in www.astrid.eu, n. 1, 2011.

formalmente rinviato il compito ai singoli Stati membri di ricercare le relative soluzioni economico-finanziarie, esclusivamente, nell'ambito delle loro politiche interne, prima fra tutte quella di essere puntuali adempienti nel recuperare, nel tempo limite di un ventennio, il *gap* esistente tra il parametro previsto del 60% tra il debito pubblico e il PIL, oggi oramai insopportabile sopra la soglia del 120%². Si profilano, pertanto, all'orizzonte sacrifici consistenti a carico della collettività nazionale, recentemente preannunciati dal ministro Giulio Tremonti, che si pretendono essere controbilanciati dal necessario processo di moralizzazione della politica e del governo della spesa pubblica, entrambi penalizzanti per l'economia, anche privata, e per lo spessore quali-quantitativo delle prestazioni/servizi da rendere esigibili in favore dei cittadini, fino ad oggi mortificati in tal senso.

Il trascorso 2010 e i primi mesi del corrente anno si sono caratterizzati, in tema di attuazione del federalismo fiscale, per la conflittualità politica, per molti versi affievolitasi in sede istituzionale, atteso che la quasi totalità dei decreti delegati, definitivamente approvati dal Governo, sono stati condivisi dal Partito democratico (PD), fatta eccezione per quello riguardante la fiscalità municipale (d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011), a fronte del quale l'Esecutivo ha promesso di rimediare - per come "sancito" (lettera *g*) nelle osservazioni formalmente condivise in calce al parere della bicameralina, formalizzatasi il 24 marzo scorso, sul decreto attuativo riguardante la fiscalità regionale e provinciale, nonché la determinazione dei costi/fabbisogni *standard* nel settore della sanità, non ancora pubblicato sulla G.U. - con un apposito provvedimento delegato di modifica e integrazione, specie nella parte riguardante il funzionamento della perequazione del tutto assente nell'articolato. Un impegno costruttivo, quello assunto dall'Esecutivo, che ha anche riguardato la eventuale previsione della cosiddetta clausola di salvaguardia, intesa ad affievolire la portata dei tagli intervenuti sulla spesa corrente dei comuni e delle province con la manovra d'estate 2010 (D.L. 78/10, convertito nella legge 122/10), allo stesso modo di come è sancito, nei confronti delle regioni a statuto ordinario, nell'art. 26, terzo e quarto comma, dell'anzidetto decreto attuativo in corso di pubblicazione.

Per una migliore rappresentazione di quanto generalmente accaduto, è appena il caso di sottolineare sinteticamente, a scopo meramente introduttivo, gli esiti dell'*iter* legislativo di attuazione alla legge di delegazione 42/09³.

²Pelanda C., *L'Italia abbandonata dall'Ue. Ecco come si può salvare*, www.sussidiario.net, 21 dicembre 2010.

³Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G., *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009.

I decreti delegati attuativi, divenuti norme cogenti, sono stati (quasi) cinque, nel senso che, per quanto riguarda l'ultimo, si è ancora in attesa della sua emanazione da parte del Capo dello Stato e della successiva pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale:

- 1) il primo riguarda il cosiddetto federalismo demaniale, pubblicato sulla G.U. (serie generale, n. 134 dell'11 giugno 2010) con il n. 85 del 28 maggio 2010⁴;
- 2) il secondo reca l'ordinamento di Roma Capitale, rubricato al n. 156 del 17 settembre 2010 (G.U., serie generale, n. 219 del 18 settembre 2010);
- 3) il terzo afferisce la definizione dei criteri per la individuazione dei fabbisogni *standard* dei comuni e delle province, sanciti nel decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010 (G.U., serie generale, n. 294 del 17 dicembre 2010)⁵;
- 4) il quarto inerisce l'anzidetto federalismo municipale, rubricato al n. 23 del 14 marzo 2011 (G.U., serie generale, n. 67 del 23 marzo 2010);
- 5) il (quasi) quinto disciplina la fiscalità regionale, quella provinciale, l'universo perequativo e i costi e fabbisogni *standard* nel settore della sanità, come detto, ancora in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale⁶.

A tutti questi provvedimenti legislativi, va necessariamente ad aggiungersi il decreto ministeriale del 26 novembre 2010, recante "Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (G.U., serie generale, n. 75 dell'1 aprile 2011). Quest'ultimo riguarda il percorso ricognitivo degli interventi relativi, da effettuarsi attraverso il confronto della consistenza del capitale pubblico strumentale, alla data del 31 dicembre 2010, con "il livello richiesto per conseguire in un orizzonte di medio periodo livelli di sviluppo economico e di benessere omogenei fra i territori del Paese" al fine di programmare le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, di cui all'art. 16 della legge 42/09, attuativo del quinto comma del novellato art. 119 della Costituzione.

⁴Antonini L., *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, www.federalismi.it, n. 25, 2009; Buglione E., *Federalismo demaniale. Una scelta opportuna?*, www.crusoe.it, 2010; Pizzetti F., *Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale ben temperato*, www.astrid.eu, 2010; Nicotra V., Pizzetti F., *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, www.astrid.eu, 2010; Scuto F., *Il 'federalismo patrimoniale' come primo atto del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale*, www.astrid.eu, 2010; Zanardi A., *Federalismo demaniale à la carte*, www.lavoce.info, 2010; Stumpo A.R., *Il federalismo demaniale tra economia e diritto*, www.centroriformastato.org, 2010.

⁵Pozzoli S., *Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard: il federalismo non inizia con il piede giusto*, www.astrid.eu, n. 1, 2011; Causi M., *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche*, www.astrid.eu, 2010.

⁶Jorio E., *Una prima lettura del parere definitivo della bicameralina sulla finanza di regioni e province, sulla perequazione e sui costi/fabbisogni standard nella sanità*, www.astrid.eu, n. 7, 2011

Mancano ancora all'appello i provvedimenti delegati riguardanti, oltre a quello che disciplinerà le suddette risorse aggiuntive e gli interventi speciali,

- le sanzioni e le premialità, rispettivamente, sancite a carico e in favore dei governatori e degli amministratori locali inadempienti (sindaci e presidenti di province), ivi compreso il fallimento politico e la previsione dell'inventario di fine legislatura o mandato, insediati nell'ipotesi legislativa dell'Esecutivo, approvato il 30 novembre 2010 e oggi all'esame della Conferenza Unificata⁷;
- l'armonizzazione dei bilanci di regioni, enti locali e sanità, licenziato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 17 dicembre 2010⁸.

A ben vedere, un proficuo lavoro che soddisfa, in termini quantitativi, le aspettative temporali legislative insite nella legge delega, individuate in armonia con il dettato costituzionale, che pretenderebbe la conclusione del percorso attuativo delegato entro il 21 maggio 2011, oramai prossimo ad essere prorogato di almeno sei mesi.

Per altri versi, invece, la produzione legislativa e quella ad essa preparatoria lasciano un po' a desiderare, arrivando finanche a rendere verosimilmente lesi alcuni precetti costituzionali. Le perplessità di merito afferiscono i contenuti della gran parte dei provvedimenti, dal momento che sono apparsi semplicemente enunciativi e, in quanto tali, introduttivi di soli principi e criteri, pertanto bisognosi di ulteriori e numerosi provvedimenti applicativi (se ne contano circa settanta, di cui almeno diciotto per il federalismo municipale e circa trenta per quello regionale e i costi/fabbisogni *standard* nella sanità), indispensabili per disciplinare compiutamente le materie di specifico riferimento.

V'è da dire preliminarmente che sono state molte le critiche mosse nei confronti del decreto legislativo (n. 216/2010) che ha disciplinato il processo di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* degli enti locali, a titolo di riferimento del finanziamento integrale afferente le loro funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni loro assegnati, in relazione agli obiettivi di servizio programmati⁹. Esso è, infatti, sembrato ricco di enunciazioni esclusivamente teoriche, considerato che non ha fissato nulla di concreto in

⁷ **Bin R.**, *I governi locali saranno responsabili per la gestione finanziaria: e quello centrale?*, www.astrid.eu, 2010; **Jorio E.**, *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato 'sanzioni e premialità'*, www.federalismi.it, n. 23, 2010.

⁸ **Jorio E.**, *La nuova "contabilità" della salute*, *IlSole24Ore-Sanità*, n. 2, 2011.

⁹ Per un'interessante ed esaustiva analisi sull'argomento leggesi **Rivosecchi G.**, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella vita italiana al federalismo fiscale*, www.federalismi.it, n. 8, 2011.

termini di fattivo funzionamento dei comuni e delle province - ovverosia soprattutto in relazione al loro adempimento pubblico di rendere esigibili ai cittadini le prestazioni/servizi derivanti dall'esercizio delle loro funzioni fondamentali, di cui all'art. 117, comma primo, lettera p), e ai livelli prestazionali di loro competenza da rendere esigibili ai cittadini, riferibili ai diritti sociali (per es. assistenza sociale e scolastica) - limitandosi, in proposito, a stabilire i compiti istituzionali provvisori degli stessi fino a quando entrerà in vigore il cosiddetto "Codice delle autonomie", incomprensibilmente messo da parte dall'agenda politico-parlamentare. Dunque, ha rinviato il tutto all'esito di un percorso elaborativo, delegato alla SOSE (la società che si occupa dei ben noti studi di settore, per conto del MEF, di proprietà di quest'ultimo per l'88% e per il restante 12% della Banca d'Italia) e all'IFEL (l'Istituto della finanza e l'economia locale dell'Anci) per la costruzione dei fabbisogni *standard*, da ritenersi il risultato valoriale ottimale, garante del corretto funzionamento a regime dei comuni e delle province che emergerà a conclusione di un sofisticato processo metodologico, sostanzialmente quello già in uso da decenni per la determinazione, per l'appunto, degli studi di settore.

Così come avvenuto con il decreto in corso di perfezionamento procedurale della determinazione dei costi/fabbisogni *standard* nel settore sanitario, con il d.lgs. 216/10 si è tracciato il percorso per individuare le nuove metodologie estimative della quantità e della qualità della spesa pubblica comunale e provinciale, limitatamente alle funzioni fondamentali e ai Lep¹⁰. Un obiettivo di grande rilievo per la pubblica amministrazione locale ma sottostimato a tal punto da essere stato preso sottogamba dalle istituzioni più direttamente interessate, persino nelle loro aggregazioni associative che ne hanno condiviso, un po' frettolosamente, i contenuti proposti dal Governo, forse perché soddisfatte, sul piano delle garanzie, dal coinvolgimento delle strutture pubbliche SOSE e Ifel nel processo di determinazione da effettuarsi attraverso la diffusione e la raccolta di appositi questionari. Anche la politica e l'informazione hanno recitato un ruolo minore rispetto a quello che l'argomento invece meritava, attesa la ricaduta del suo contenuto sulle condizioni di vita vissuta dei cittadini amministrati, direttamente interessati agli esiti dell'indagine in quanto destinatari dei relativi servizi fondamentali.

¹⁰ **Causi M.**, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche*, www.astrid.eu, 20 settembre 2010.

Analizzando più da vicino il decreto legislativo bisogna prioritariamente osservare che, come detto, esso ha avuto, rispetto ai provvedimenti omologhi, un *iter* facilitato, dal momento che ha goduto, tempestivamente, del parere favorevole dalla Conferenza Unificata e del voto altrettanto favorevole della bicamerale. In buona sostanza, esso si è limitato ad istituire un percorso ricognitivo, da effettuarsi a cura della SOSE Spa (la società pubblica che si occupa degli studi di settore), coadiuvata dall'Ifel (per quanto concerne i comuni) e dall'Upi (per quanto riguarda le province), per determinare i fabbisogni *standard* in base ai quali saranno finanziati i comuni e le province per assicurare il corretto assolvimento delle loro funzioni fondamentali. Funzioni definite, in via provvisoria e distinte per i comuni e le province, dall'art. 3 dell'anzidetto decreto legislativo, in attesa della tanto auspicata Carta delle Autonomie, che tarda inspiegabilmente ad essere approvata dal Parlamento. Più esattamente, sono provvisoriamente riconosciute come fondamentali:

a) per i comuni:

- le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibili al 21 maggio 2009, ovverosia alla data di entrata in vigore della legge di delegazione (n. 42/09), attuativa dell'art. 119 della Costituzione;
- le funzioni di polizia locale;
- le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- le 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;
- le funzioni del settore sociale;

b) per le province:

- le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibili al 21 maggio 2009, ovverosia alla data di entrata in vigore della legge di delegazione (n. 42/09), attuativa dell'art. 119 della Costituzione;
- le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- le funzioni nel campo dei trasporti;
- le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- le funzioni nel campo della tutela ambientale;

- le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

A proposito dell'anzidetta procedura ricognitiva adottata, essa è stata scandita in tre tempi e organizzata attraverso l'invio di appositi questionari, per l'appunto, ai comuni e alle province, attraverso i quali censire le caratteristiche e i costi ideali riferiti ai servizi prestazionali esistenti, afferenti le funzioni fondamentali da esercitare in favore della collettività amministrata.

Quanto al percorso ivi insediato occorrono alcune precisazioni, in una ovvia ottica riassuntiva.

Per come già riferito, l'itinerario ricognitivo nasce dall'esigenza conoscitiva di quello che è il *core business* del sistema degli enti locali, cui il detto decreto legislativo si riferisce. Sostanzialmente, per individuare il giusto costo dei servizi tipici è necessario conoscere prioritariamente da che cosa i medesimi si compongono, nella loro migliore espressione, e quanto costano in termini di risorse umane ed economiche impiegate. Ciò al fine di determinare il "prezzo giusto" da assicurare agli enti locali perché possano rendere le prestazioni e i servizi, istituzionalmente demandate loro, in condizioni di assoluta efficacia ed efficienza. In sintesi, quel "costo efficiente" necessario per garantire i servizi attuativi delle funzioni fondamentali dei comuni, singoli e associati, delle province e (poi) delle città metropolitane.

Attesa la complessità dell'operazione, sono stati individuati degli *step* operativi annui, più esattamente tre moduli dei quali ciascuno dovrà attendere all'analisi conoscitiva relativa a due dei sei settori fondamentali, di cui si articola l'attività istituzionale dei comuni (polizia municipale e funzioni generali, il primo anno; funzioni di istruzione pubblica e viabilità e trasporti, il secondo anno; territorio e ambiente, nonché settore sociale, il terzo anno) e delle province: mercato del lavoro e funzioni generali, per il primo anno; funzioni di istruzione pubblica e trasporti, per il secondo; gestione del territorio e tutela ambientale, per l'ultimo).

Quanto all'individuato strumento di indagine (il questionario) e alla griglia distributiva del triennio di ricerca e reperimento dei dati per la determinazione dei fabbisogni *standard*, per far sì che ne venga garantita l'applicazione a regime graduato in quello successivo (2015-2017), è appena il caso di precisare che si sono inizialmente privilegiate le ricognizioni relative ai settori più "facili" [polizia municipale e funzioni generali per i comuni (e unioni di comuni) e mercato del lavoro e funzioni generali per le province], in quanto tradizionalmente svolti dai rispettivi enti locali con le loro risorse umane, per nulla influenzati quindi dal

ricorso alle esternalizzazioni da cui il sistema autonomistico è stato invaso nell'ultimo decennio, a causa del ricorrente blocco del *turn over*. Ciò è accaduto soprattutto nel settore sociale, che comporterà innumerevoli difficoltà ricognitive, anche perché la più attuale previsione normativa sui finanziamenti ad esso relativa suscita più di una perplessità, specie in relazione alla perequazione caratteristica afferente il sistema salutare nella sua interezza¹¹. Un problema serio, quello che riguarderà il settore sociale in quanto non si renderà affatto possibile rendicontare una attività assistenziale ancora in embrione, attesa la incompiutezza perenne della “riforma” che vada a realizzare l’auspicata modifica nel senso di pervenire ad una assistenza socio-sanitaria, fino ad oggi perseguita e, in qualche modo, assicurata sulla base della maggiore sensibilità di alcuni sindaci.

I questionari utilizzati per la ricerca dei dati, iniziata l'appena trascorso 31 gennaio, sono abbastanza complessi. Per esempio, quello relativo alla “polizia municipale” (FC02U) è articolato in 121 domande organicamente distribuite in dieci quadri riguardanti:

- 1. gli elementi specifici del territorio, ove vanno dettagliati il numero e l’ubicazione dei semafori, le zone destinate a traffico limitato, l’esistenza di campi rom e ogni altra informazione utile a caratterizzare il territorio di competenza, sia in termini fisici che di funzionalità;
- 2. il personale, per il quale occorre indicare, oltre alla sua consistenza numerica, la suddivisione del relativo *status* giuridico e le iniziative destinate alla sua formazione, anche in termini di ore dedicate *ad hoc*;
- 3. le unità locali definite quanto a superficie utile e a destinazione funzionale;
- 4. le dotazioni strumentali, riferite a beni mobili registrati (auto e moto), ad arredi, attrezzature e strumentazioni tecnologiche;
- 5. le modalità di svolgimento, con specificazione della misurazione delle diverse attività svolte, specializzate per quella ordinaria ovvero per quella esercitata quale polizia giudiziaria, e delle modalità più strettamente gestionali;
- 6. i servizi svolti, anche in termini di sanzioni irrogate, di fermi disposti e arresti effettuati;
- 7. le forme associate, intendendo per tali le tipologie e le forme dei servizi resi in regime di associazione interistituzionale ovvero con modalità consortili;
- 8. le entrate, individuate nella loro interezza, anche riferite alle attività più “aleatorie”;

¹¹ **Jorio E.**, *Il federalismo fiscale e l’assistenza socio-sanitaria ai soggetti deboli. Una eccezione di incostituzionalità*, www.astrid.eu, n. 21, 2010;

- 9. le spese, specificate nel dettaglio
- 10. le spese per il personale, onnicomprensive di compensi in senso lato, oneri previdenziali e connessi.

Siffatti questionari, resi disponibili agli enti locali destinatari su un apposito portale denominato “progetto federalismo fiscale (<https://opendate.sose.it/fabbisognistandard>)” dovranno essere restituiti, correttamente compilati in ogni loro sessione, entro il termine di sessanta giorni, pena la sanzione a carico degli enti locali, resisi eventualmente inadempienti, di sospensione immediata dei trasferimenti ordinari assicurati dalla Stato in loro favore. Una restituzione carica di responsabilità, dal momento che gli stessi dovranno essere firmati, dal sindaco o dal presidente della provincia e dal responsabile dei rispettivi servizi finanziari, nella copia cartacea da restituire per via fax. I dati trasmessi sono ovviamente modificabili e/o integrabili entro i termini disponibili per adempimento, dopodiché sono sottoposti ad una verifica di congruità da parte della Sose, che potrà richiedere agli enti interessati ogni chiarimento necessario.

Tutto questo è accompagnato dall’inasprimento del confronto politico, rafforzatosi anche e soprattutto per altre ragioni, che nulla hanno a che fare con il federalismo fiscale.

La sua attuazione, com’era nelle previsioni, ha prodotto di per sé l’accelerazione delle scaramucce politico-ideologiche, tanto da fare (ri)dividere i favorevoli e i contrari, dopo essere stati insieme nel condividere in Parlamento l’approvazione della legge 42/09 e dopo avere approvato in Commissione i tre vigenti decreti delegati (federalismo demaniale, Roma Capitale, fabbisogni *standard* per comuni e province).

Un fenomeno, per alcuni versi, naturale nella fase di attuazione pratica delle regole, specie in presenza di provvedimenti applicativi delegati. Ordinariamente sofferti perché, in genere, stimolanti per la riemersione dei diversi Dna ideologici delle forze politiche coinvolte a vario titolo ovvero strumentali per affievolire la paternità delle riforme, da potere eventualmente vantare con il proprio elettorato.

Quanto detto dimostra le difficoltà di esecuzione del progetto “federalismo fiscale”, ma soprattutto la sottovalutazione di quella che è la parte più importante della riforma: la perequazione. Non si sa chi ancora la vuole davvero; come la si voglia fare funzionare; da cosa saranno alimentati i due fondi nazionali; come ridistribuiranno le risorse, atteso l’affollamento di fondi di primo e secondo livello; quanto sia costituzionalmente corretto finanziare integralmente solo le funzioni fondamentali, attesa la manifesta discrasia con quanto sancito dal quanto comma del novellato art. 119 della Carta; e così via.

In mezzo a questo bailamme, le questioni di merito riguardanti la fiscalità municipale sta occupando il dibattito politico. Meglio, di quello che ne rimane.

Nel mentre: i questionari hanno raggiunto i loro destinatari istituzionali, comuni, unioni di comuni e province e i sindaci e i presidenti delle amministrazioni provinciali devono provvedere alla loro compilazione, assistiti dagli alti burocrati responsabili, pena il blocco dei trasferimenti statali. Dalla loro corretta compilazione dipenderanno le sorti del sistema.

Tuttavia, il modello/intervista inviato contiene delle domande nei confronti delle quali molti sindaci e presidenti di province si troveranno impreparati. Molte delle risposte non saranno desumibili dai loro bilanci, in quanto tali enti sono sprovvisti di contabilità analitica a competenza economica. Un *handicap*, questo, che rende inimmaginabile, in assenza della preventiva predisposizione dei relativi centri dei costi e di responsabilità, una oggettiva conoscenza dei costi sopportati e, quindi, una verosimiglianza dei valori da rappresentare. A tale aridità interrogativa, vuoi anche determinata dalla necessaria riassuntiva formulazione delle domande, la gran parte dei rappresentanti istituzionali locali non potranno che opporre il ricorso alla loro fantasia e a valori meramente forfettari, attesi anche i tempi ristretti. L'eccessiva discrezionalità, ancora una volta, darà adito ad errori e, dunque, farà perdere tempo all'attuazione della riforma.

Tutto questo è accaduto, senza che il legislatore delegato e l'opposizione, incaricata di esercitare il suo ruolo, si siano preoccupate delle più attuali asimmetrie: quella relativa ai vecchi debiti che il sistema autonomistico ha maturato, ancorché non rappresentato nelle pieghe dei loro bilanci, che non potranno essere pagati con i "costi *standard*" perché destinati a garantire le funzioni fondamentali; quella di equalizzare comuni e province (città metropolitane, quando ci saranno), in termini di strutture e tecnologie possedute, strumentali alla produzione delle prestazioni e dei servizi che rappresentano il corretto risultato dell'esercizio delle anzidette funzioni pubbliche.

Esordire da indebitati renderà impossibile provvedere ai pagamenti necessari per rendere efficiente ed efficace il sistema che - unitamente a quello sanitario - ha assorbito sino ad oggi la parte più consistente del finanziamento pubblico. Farlo da diseredati, quanto a strutture e nuove tecnologie, significa non farcela con i costi/fabbisogni *standard* da determinarsi con le più attuali metodologie d'indagine. Dunque, costi *standard* ancora in cerca di autore. Inadeguati, se non accompagnati da una perequazione straordinaria, l'ultima, per ripianare il debito pregresso, oltre ogni limite, tollerato a livello comunitario con lo strumento della comparazione con la "ricchezza privata", ovvero da interventi finalizzati a mettere tutti gli enti locali in linea sui blocchi di partenza.

A tutto questo dovranno contribuire le Conferenze che, invece, si dividono tra componenti del nord e quelli del sud per portare, ciascuno a casa propria, il massimo possibile, trascurando le istanze più utili per preparare il migliore esordio del federalismo fiscale¹². Meglio sarebbe esercitarsi in un clima più solidaristico e nelle responsabilità gestionali da doversi assumere, quelle che, in caso di errato governo della spesa, provocheranno l'inasprimento fiscale a carico dei cittadini, severi arbitri dell'altrui carriera politica, ma comunque responsabili del (dis)governo della spesa locale per *culpa in eligendo*¹³.

Concludo con una preoccupazione e una sollecitazione insieme.

Dato per scontato il fallimento del criterio della spesa storica, che ha prodotto un comune scadimento dei servizi pubblici e, contestualmente, l'attuale debito consolidato del sistema autonomistico alle stelle, occorre capire se lo stesso, con la metodologia dei costi/fabbisogni *standard*, possa farcela a garantire una corretta gestione delle risorse e, nel contempo, una dignitosa portata delle prestazioni/servizi da rendere ai cittadini, a mente della Costituzione. Al riguardo, a nulla servono le diverse esercitazioni e le proiezioni, oramai, da tempo, in circolazione, ampiamente sottolineate dai *media* per fare notizia, a cominciare da quella del senatore Stradiotto sulla "Proiezione degli effetti sui singoli comuni capoluoghi di provincia: chi perde e chi ci guadagna?" per finire a quelle "specializzate" territorialmente per singole regioni, che si moltiplicano ogni giorno di più.

Tutto questo giova poco al più utile confronto, ma soprattutto al miglioramento legislativo (che pure occorre!), soprattutto perché non tengono in alcun conto degli effetti della perequazione, che invero ancora, per suo conto, latita quanto a regolazione specifica, tanto da rappresentare il maggiore *gap* attutito, considerata la sua diretta incidenza sulla corretta e uniforme erogazione delle prestazioni essenziali e dei servizi fondamentali alla collettività nazionale¹⁴.

L'anzidetto approccio divulgativo alla problematica del federalismo fiscale, soprattutto di quello municipale, fondato su comparazioni di calcoli finì a se stessi, è più ricorrente nel Mezzogiorno che altrove. Ciò disorienta la collettività direttamente coinvolta, destinataria di una disinformazione che le si ritorcerà contro, anche in termini di espressione di quel voto consapevole, che è poi alla base del corretto funzionamento della riforma della finanza pubblica in atto e che nel sud (ma non solo!) non sarà certo facile a stimolare, attesa la

¹² Lanzillotta L., *Unire l'Italia per tornare a crescere*, www.astrid.eu, 31 gennaio 2011.

¹³ Bin R., *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, Bologna, Le Regioni, n. 4, 2010.

¹⁴ Jorio E., *Il federalismo fiscale e la sua attuazione ancora in itinere*, www.astrid.eu, n. 3 2011.

pressione clientelare incidente, da sempre, sulla manifestazione del consenso elettorale, e non solo locale.

Siffatte iniziative, molto spesso improvvise, vanno stigmatizzate, dal momento che non fanno altro che spostare l'attenzione su falsi problemi ovvero su problemi che non sono poi quelli veri. Il dilemma non è, infatti, quello di capire quanto le istituzioni territoriali "incasseranno" in meno rispetto agli attuali trasferimenti operati dallo Stato, che l'esordio del federalismo fiscale fiscalizza - peraltro comparati, nelle analisi più diffuse, al netto dei tagli effettuati con la manovra estiva 2010, in favore dei quali sarà verosimilmente insediata in un prossimo decreto attuativo la cosiddetta clausola di salvaguardia (del tipo quella prevista, all'ultimo momento, nell'art. 26, commi terzo e quarto, dell'emanando decreto attuativo licenziato dalla bicameralina lo scorso 24 marzo), tendente ad un loro quantomeno parziale recupero in sede della successiva legge di stabilità - bensì comprendere come le medesime istituzioni, regionali e locali, possano attendere ai loro compiti istituzionali con la nuova metodologia di finanziamento fondata sui costi/fabbisogni *standard*.

Conseguentemente, necessiterebbe elevare l'analisi e il confronto, magari individuando e misurandosi sugli irrinunciabili adempimenti a carico del sistema autonomistico, nei confronti dei quali il ceto politico deve assumersi le relative responsabilità, rimettendo a disposizione della collettività amministrata la migliore classe diligente per gestire il cambiamento nell'interesse dei diritti protetti dei cittadini, di cui la Costituzione si rende garante¹⁵.

Proprio nei confronti di questi ultimi, della loro tutela, va ove mai orientato il confronto, allo scopo di individuare le più favorevoli modificazioni/integrazioni alle attuali fonti legislative, da effettuare nel breve periodo, senza bisogno alcuno di attendere i previsti provvedimenti correttivi da adottare nell'arco di due/tre anni. I veri problemi, da affrontare e risolvere, riguardano quindi la maggiore corrispondenza tra quanto sancito dal dettato della Costituzione con quello recato dalla legge di delegazione e, dunque, dai successivi provvedimenti attuativi.

Prime fra tutte vanno, pertanto, individuate le soluzioni per rendere giustizia costituzionale alle prescrizioni e alle pretese recate, rispettivamente nell'art. 119, secondo e quarto, della Carta. Più precisamente: a) alla previsione di un unico fondo perequativo, che viene invece tanto moltiplicato da creare un affollamento tale (4 fondi, due nazionali e due da istituire nei bilanci delle singole regioni, destinati rispettivamente ai comuni e alle province ricadenti nel loro territorio) da rendere difficile comprenderne il loro corretto funzionamento, per esempio

¹⁵ **Jorio E.**, *Senza una classe diligente il meccanismo s'inceppa*, IlSole24Ore-Sanità, n. 15, 19 aprile 2011

in tema di assistenza sociale e non solo¹⁶; b) alla garanzia di esigibilità da assicurare in favore dei cittadini in relazione a tutte le funzioni attribuite agli enti territoriali, minacciata dalla totale copertura limitata ai soli livelli essenziali delle prestazioni (specializzati in salute, sociale, istruzione e trasporto locale, per la parte in conto capitale) e alle funzioni fondamentali degli enti locali e non già alla loro totalità.

A tutto questo vanno ad aggiungersi altri problemi, del tipo: di come si pagherà il debito pregresso, produttivo oramai di oneri finanziari incontenibili, e di come si effettuerà la perequazione infrastrutturale, indispensabile a colmare le elevate differenze “produttive” delle prestazioni/servizi della macchina burocratica *sub*-statale che, se non assistita dagli opportuni finanziamenti straordinari, sarà costretta ad andare a piedi invece che correre, come il federalismo fiscale pretende con le sue regole, pena la violazione dei diritti di cittadinanza e disunità sostanziale del Paese.

Ma questa è un'altra cosa, alla quale la politica dovrà dare le giuste risposte in termini provvedimentali, così come, per esempio, dovrà giustificare nel merito il perché, dalla fiscalizzazione specializzata in favore dei comuni, garante del gettito in loro favore (art. 2, d.lgs. 23/11) delle imposte gravanti sui trasferimenti degli immobili, è stato escluso il prelievo che è più rilevante in termini quantitativi, ovverosia quello derivante dall'Iva sulle cessioni effettuate da imprese.

¹⁶ **Jorio E.**, *Il federalismo fiscale e l'assistenza socio-sanitaria ai soggetti deboli. Una eccezione di incostituzionalità*, www.astrid.eu, n. 21, 2010;



Costi e fabbisogni standard nei comuni: grande innovazione istituzionale o utopia? ¹

Alessandro Petretto

Novembre 2011

1. Introduzione

La determinazione dei costi standard e, su questa base, dei fabbisogni di spesa degli enti decentrati da finanziare con i meccanismi perequativi, rappresenta l'architrave della intera riforma del federalismo fiscale in corso in Italia. Al riguardo, la Legge delega sul federalismo fiscale n.42/2009 (d'ora in poi LD), indica, invero in modo piuttosto involuto, tra i suoi principi fondanti il seguente (art. 2, comma 2, lettera f): la *“determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno obiettivo che valorizzando l'efficienza e l'efficacia costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica. Poi, sempre alla lettera f), indica la necessità di pervenire alla “definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (per i diritti sociali come sanità, assistenza e istruzione primaria) o alle funzioni fondamentali (per le principali attività degli enti locali) di cui all'art 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione ”.* E ancora all'art. 2, comma 2 lettera l) sancisce il principio del: *“.....superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica...”*.

In merito alla metodologia di riferimento, per quanto riguarda la spesa degli enti locali la LD specifica (art. 13, comma 1, lettera d) che la spesa corrente, al netto degli interessi, debba essere standardizzata e computata *“.....sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti.”*

In attuazione di questo disposto della LD, si sono succeduti una serie di interventi legislativi che hanno disciplinato la costruzione dei costi e dei fabbisogni standard (d'ora in poi rispettivamente CS e FS) e il loro impiego ai fini dell'applicazione del federalismo fiscale per gli EELL. In particolare, il Decreto Legislativo 26.11.2010 n.216 (d'ora in poi Decreto CFS) disciplina la determinazione dei fabbisogni standard per Comuni e Province, limitatamente alle spese per funzioni fondamentali, nonché la predisposizione di indicatori per la definizione degli obiettivi di servizio. Il Decreto Legislativo 14.3.2011, n.23, contenente

¹ Il lavoro sarà inserito nel volume a cura di Angelo Rughetti e Franco Pizzetti, *Osservatorio riforme 2012: a che punto siamo?*, Guida Anci per l'Amministrazione locale, 2012.

disposizioni in materia di Federalismo fiscale municipale (d'ora in poi Decreto FFM), prevede l'uso dei FS ai fini della ripartizione di fondi destinati ai comuni sotto forma di trasferimenti. Infine, con successive correzioni le manovre finanziarie dell'agosto 2011 (d'ora in poi Manovra 2011) evoca un ruolo per i FS ai fini dell'individuazione dei comuni così detti "virtuosi".

I lavori sono quindi ancora in corso sia per quanto riguarda la costruzione dei FS, sia per quanto riguarda il loro impiego nell'attuazione del federalismo fiscale in Italia. La domanda posta nel titolo risulta indubbiamente una provocazione; ciò nondimeno è anche rappresentativa della situazione oggettiva, nella quale risalta il grande divario tra difficoltà e ambizione dell'idea del superamento del criterio della spesa storica e scarsa consapevolezza di questo da parte del mondo della politica.

Il presente lavoro fornisce un'analisi delle tecniche di determinazione dei costi standard e dà conto dello stato attuale della fase operativa di questi meccanismi per quanto riguarda i Comuni, cioè laddove il problema è obiettivamente più delicato e metodologicamente ambizioso. Il piano del lavoro è il seguente. Nel paragrafo 2 sintetizzeremo, attraverso una ricostruzione dei contenuti della LD e dei Decreti legislativi, i termini controversi con cui questa normativa evoca le nozioni generali di costi e fabbisogni standard per la finanza comunale. Nel paragrafo 3 ricostruiremo in termini di analisi microeconomica le nozioni di costo standard e funzione di spesa standard, nonché fabbisogno, su cui fondare l'analisi empirica. Nel paragrafo 4 collegheremo la nozione di fabbisogno standard all'output del servizio corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, definiti, come detto, dal legislatore nazionale e vincolanti per gli enti decentrati che ne assumono l'impegno della fornitura pubblica. Il paragrafo 5 è dedicato alla sintetica presentazione delle procedure concretamente utilizzate dagli organismi e istituti di ricerca, preposti dal Decreto CFS, per pervenire a stime dei fabbisogni di spesa per le funzioni fondamentali dei Comuni. Il paragrafo 6 conclude, ritornando sulla domanda posta nel titolo.

2. I fabbisogni di spesa standard nei Comuni nella legislazione sul federalismo fiscale

2.1 La legge Delega 42/2009

La LD per quanto riguarda la finanza dei Comuni distingue due categorie di spesa, a seconda della tutela ad esse garantita. In particolare, si tratta della spesa destinata alle *funzioni fondamentali*, definite dalla legge statale e delle *altre funzioni*. Al finanziamento della prima tipologia di spesa sono destinate *prioritariamente* le entrate di uno o più tributi specificatamente assegnati [art. 12, comma 1, a), b)]. Si tratta, per i Comuni, essenzialmente della compartecipazione all'IVA, della compartecipazione all'IRPEF, e dell'imposizione immobiliare, che essenzialmente diverrà a regime, in virtù del Decreto FMC, l'IMU. Per tutti gli enti locali, poi, l'art. 13, fissa *Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi*. In particolare, al comma 1, lettera a) è prevista "...la istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato.....; 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.....”²

Pertanto, per i Comuni, il Fondo perequativo dovrebbe essere dato dalla somma dei fabbisogni standard di spesa (corrente e in conto capitale), al netto delle entrate standardizzate relative ai tributi destinati alla copertura delle spese per funzione fondamentali. Tuttavia, il livello assoluto della spesa ammissibile per il finanziamento delle funzioni fondamentali, dovrà essere definito nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica per livelli di governo, in modo da garantire, in ogni caso, un vincolo macroeconomico. In altre parole, se con R indichiamo il vincolo sulle risorse destinate al complesso dei Comuni, il Fondo ripartibile sarà al massimo pari a R .

La ripartizione di detto ammontare tra i Comuni, secondo l’art. 13 della LD, dovrebbe avvenire in base a:

1. un *indicatore di fabbisogno finanziario (IFF)*, 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 (IFI)*, “in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale”.

L’*indicatore di fabbisogno finanziario (IFF_i)* di un Comune i è quindi dato dal fabbisogno di spesa corrente pro-capite, computato (art. 13, comma 1, lettera d) sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all’ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti. Per quanto riguarda l’individuazione e la rappresentazione formale degli *indicatori di fabbisogno infrastrutturale*, ammettendo di pervenire ad un unico sintetico indicatore per comune IFI_i , questo dovrebbe risultare dalla sintesi di puntuali rilevazioni di indicatori settoriali di scostamento da valori medi nazionali o regionali per le diverse tipologie di opere.

In conclusione, dalle lettere a) e b) del comma 1 dell’art. 13 della LD emerge come il trasferimento perequativo, che riceve il Comune i tramite il riparto del Fondo perequativo (o di un suo limite massimo R) dovrebbe essere calcolato in base ad un qualche coefficiente, ottenuto come funzione dei due indicatori IFF_i e IFI_i .

2.2 Il Decreto sui costi e fabbisogni standard

Il Decreto CFS segna l’abbandono definitivo nel panorama italiano del criterio della spesa storica nel finanziamento integrale delle funzioni fondamentali dei Comuni (e anche delle Province). In merito alla determinazione dei CS e dei FS, il Decreto CFS specifica un complesso percorso per acquisire un *data set* e per effettuare la stima statistico-econometrica di una funzione di costo totale per ogni funzione fondamentale, composta da un’aggregazione di servizi pubblici.

² Il criterio del fabbisogno ai fini della costruzione di un sistema di perequazione (*Need equalization*) è a lungo dibattuto dalla analisi economica, sia sotto il profilo teorico che empirico- istituzionale, a partire dal contributo di SHAH (1996) sul sistema canadese. Più di recente, vedi AHMAD, SEARLE (2005), BOADWAY (2006), BIRD, BOADWAY (2007), SHAH (2007), VAILANCOURT (2007), DAFFLON, MISCHLER (2007) e PETRETTO (2011).

In altre parole, si procede alla stima di una funzione che ha, per ogni Comune, come variabili esplicative, i fattori che incidono sulla produttività degli input impiegati, le tecniche di produzione utilizzate, i fattori di carico, le variabili ambientali e territoriali. Dal valore stimato di questa funzione, per ciascun Comune, si dovrebbe, attraverso un meccanismo di aggregazione, pervenire alla determinazione della spesa standardizzata, superiore o inferiore alla spesa effettivamente sostenuta, da applicare nelle formule di riparto, al netto delle entrate standardizzate. Pervenire a questo risultato richiede una serie di *steps* piuttosto articolati, lungo una procedura che tende a ricostruire, con rilevazioni dal basso, il complesso dei fabbisogni finanziari da coprire a livello aggregato, se pur nei limiti di un ammontare vincolato, come detto, da una base macroeconomica di spesa complessiva ammessa.

Si tratta, in primo luogo, di individuare i modelli organizzativi prevalenti che attuano le funzioni e i relativi servizi. Le funzioni di costo, che rappresenteranno questi modelli organizzativi, sono relative al complesso dei servizi riguardanti le seguenti sei aree: amministrazione, gestione e controllo, polizia locale, istruzione pubblica (asili nido, assistenza scolastica, refezione, edilizia), viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, e infine settore sociale.

In secondo luogo, occorre effettuare l'analisi dei costi più significativi e sperimentare vari modelli di stima. ANCI, tramite IFEL si è impegnato a fornire al MEF il supporto per l'elaborazione della metodologia, la predisposizione e somministrazione dei questionari ai Comuni. Il MEF si avvale della Società per gli studi di settore (SOSE). Nel corso del 2010 la collaborazione tra IFEL e SOSE ha prodotto un primo questionario sulla *Polizia locale* che è stato somministrato, con la collaborazione fattiva degli ANCI regionali, ai Comuni. Questi sono stati chiamati a rispondere a richieste su dati numerosi e puntuali e non sempre facilmente reperibili, in particolare dai Certificati di conto consuntivo. Ha fatto poi seguito un ben più articolato e complicato questionario per le funzioni di *Amministrazione, Gestione e Controllo* (suddivisa in anagrafe, tributi, ufficio tecnico e servizi generali). Dopo una delicata opera di ripulitura dei dati provenienti dai questionari compilati, le stime sulla Polizia locale sono ora in corso di elaborazione. Sugli aspetti più tecnici ci soffermeremo nel corso del par. 5.

Il Decreto CFS prevede una tempistica molto dettagliata: nel 2012 dovrebbero essere formulati i FS di due delle sei funzioni fondamentali (quindi la Polizia locale e l'Amministrazione generale), da andare a regime nel successivo triennio. Per altre due funzioni, i FS dovrebbero essere messi a punto nel 2013, andando a regime nel triennio successivo. Per le ultime due funzioni, i FS dovrebbero essere completati nel 2014 e a regime nel triennio successivo.

2.3 Il Decreto sul Federalismo fiscale municipale e la Manovra 2011

I FS sono contemplati nel Decreto FFM come strumento "potenziale", cioè via via che entreranno in funzione, per il riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio alimentato dai tributi erariali devoluti sulla fiscalità immobiliare ai Comuni. Il Fondo ha durata di un triennio, perché nel 2014 dovrebbe infatti essere sostituito dal *Fondo* a regime, basato sui FS al netto delle entrate standard (art. 13 della LD), e al limite massimo *R* che sarà al momento individuato.

La regola di riparto prevista dal Decreto FFM consiste nel ripartire il fondo di ammontare dato “.....in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali” (art. 13 e anche art. 2 comma7 del Decreto FFM). Un’interpretazione riduttiva di questa proposizione potrebbe indicare che il riparto avvenga sulla base di un coefficiente di efficienza relativa, ottenuto semplicemente rapportando lo scostamento tra spesa effettiva e spesa standard su quest’ultima. In altre parole, i Comuni, che hanno una spesa effettiva per funzione elevata rispetto a quella standard, ricevrebbero relativamente meno risorse dal Fondo. In merito a questo “nuovo” criterio di riparto occorre fare alcune annotazioni.

In primo luogo, il meccanismo di riparto differisce da quello previsto dalla LD, dove, come abbiamo visto, si fa riferimento ad un coefficiente più articolato, in cui un ruolo chiave è svolto dalle entrate standardizzate (nonché dai divari di fabbisogno infrastrutturale). In secondo luogo, la perequazione sarebbe immaginata per funzione fondamentale e non per il complesso della spesa comunale, corrente e in conto capitale, come nella LD. In terzo luogo, il riparto in base allo scostamento relativo della spesa standard rispetto all’effettiva, eventualmente contemplata per attuare il Decreto FFM, penalizzerebbe quei Comuni la cui spesa effettiva è elevata perché hanno esercitato un maggior sforzo fiscale al fine di assicurare ai cittadini proprio un livello più elevato di servizi di quello contemplato dalla spesa standard. Questo meccanismo dunque violerebbe uno dei presupposti base del federalismo fiscale: la responsabilizzazione finanziaria, cioè l’*accountability* dei Comuni dotati di autonomia tributaria; principio che ammette una spesa extra-standard, se il divario non ricade sulla collettività nazionale ma è coperto dall’autonomia tributaria.

Un semplice esempio numerico può aiutare a comprendere la distorsione rispetto alla normativa contemplata nella LD. Supponiamo un Comune che ha spesa standard di 100 e una spesa effettiva di 130. Inoltre le sue entrate proprie standard sono 50, più 50 che provengono dai trasferimenti (trasformati con il Decreto FFM in compartecipazioni e devoluzioni di tributi erariali immobiliari). 30 è il suo sforzo fiscale autonomo destinato a finanziare la spesa extra-standard di 30. Il meccanismo originario della LD comporterebbe un trasferimento perequativo pari a 0, dato che entrate proprie standard e quota del fondo (compartecipazioni) coprono esattamente la spesa standard. Invece, l’interpretazione che fa riferimento allo scostamento percentuale delle due accezioni di spesa, imporrebbe al Comune una partecipazione al Fondo pari solo a 35: 50 meno il 30% (lo scostamento relativo) di 50, cioè 15. Il Comune ora avrebbe entrate pari a $50+35+30 = 115$, non più in grado di coprire la spesa di 130.

La Manovra 2011 fa un marginale, per quanto significativo, riferimento ai FS, nel momento in cui distingue i Comuni in fasce di *virtuosità relativa*, esentando dall’obbligo del rafforzamento del Patto di stabilità i Comuni appartenenti alla prima fascia. Tra gli indicatori di virtuosità è, infatti, specificamente previsto un indicatore di “.....convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard”. Si riprodurrebbe dunque la stessa forzatura interpretativa della LD discussa in precedenza.

Per non generare questa distorsione, questo indicatore dovrebbe contemplare una qualche correzione della spesa standardizzata con una stima dello sforzo fiscale, e quest’ultimo dovrebbe essere rilevato per funzione fondamentale, per finanziare, diciamo, la spesa extrastandard della Polizia locale. Una notevole e forse inutile complicazione sia sotto il profilo logico sia sotto il profilo tecnico-statistico.

In conclusione, possiamo riassumere nella seguente Tabella 1 le caratteristiche e le funzioni dei CS e FS specificate nelle norme di attuazione del federalismo fiscale dei Comuni.

Il cambiamento di ruolo dei CS e FS è quindi evidente, repentino e mostra molti elementi di distorsione e disincentivo. A nostro giudizio, logica vorrebbe di ritornare all'interpretazione originaria della LD secondo cui la determinazione dei costi standard è cruciale ai fini della distribuzione del Fondo, ma il criterio di riparto genera un trasferimento perequativo pari ai fabbisogni di spesa comunale, che derivano dai costi standard, al netto delle entrate standard. Occorre quindi che un procedimento di determinazione delle entrate standard comunali, analogo a quello in atto le spese, sia avviato e condotto a termine nei tempi scanditi dal Decreto CFS.

Secondo questa impostazione, lo stato centrale, nel regolare il flusso di risorse, “guarda” ai Comuni solo attraverso le loro grandezze standardizzate, disinteressandosi di quelle effettive. Se il *commitment* tiene, lo scostamento tra grandezze effettive e standard è materia gestita dalla autonomia finanziaria dei Comuni, della quale il Sindaco risponde verso i cittadini.

TAB. 1: Norme sui costi e fabbisogni standard e loro impiego come strumento di riparto

Provvedimenti legislativi	Finalità delle norme e ruolo dei CS e FS
LD 5/2009	Determinazione della spesa standard delle funzioni fondamentali ai fini della perequazione della spesa standard al netto delle entrate standard
Decreto CFS 11/2010	Metodologia e atti operativi per la costruzione dei CS e FS. Ruolo operativo di ANCI-IFEL e SOSE
Decreto FFM 3/2011	Ripartizione del Fondo di riequilibrio nella fase transitoria e del Fondo a regime, sulla base dello scostamento relativo tra spesa standard e spesa effettiva per funzione fondamentale
Manovra 2011 8/2011	Individuazione dei Comuni virtuosi sulla base della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard ai fini del rafforzamento del Patto di stabilità interno

3. Costi delle funzioni fondamentali, spesa pubblica effettiva e standard

L'arduo compito che aspetta ANCI-IFEL e SOSE è fornire, per ciascun Comune, una stima per quanto possibile accettabile e condivisibile, anche a livello istituzionale, della spesa standard, suddivisa per funzioni fondamentali, partendo dalla nozione economica di funzione di costo e apportandovi gli opportuni adattamenti.

3.1 La nozione economica di costo (spesa) standard

Consideriamo un Comune, o più propriamente una funzione fondamentale, organizzata in uno o più uffici comunali. Ogni ufficio produce un output rappresentabile con (y,m) , dove y è la produzione e m sintetizza le caratteristiche e la qualità della produzione. Come vedremo, entrambi possono assumere carattere multidimensionale.

Se con r, p, w sono indicati i prezzi dei fattori produttivi, capitale, input intermedi e lavoro, e s è il *tax-price* o contribuzione o una tariffa di un servizio a domanda individuale, come una retta di una residenza o di un asilo, l'espressione

$$G^0 = (rK_G^0 + pM_G^0 + wL_G^0) - sy^0 \quad [1]$$

rappresenta la *spesa pubblica effettivamente sostenuta*, “storica”, in relazione ai livelli effettivi degli input impiegati dall'ufficio, K_G^0, M_G^0, L_G^0 .

Minimizzando la [1], scegliendo opportunamente la combinazione dei tre fattori produttivi, data la tecnologia disponibile $g(K_G, M_G, L_G, m, A)$, i prezzi dei fattori e le contribuzione individuali $P=(r, p, w, s)$, abbiamo una frontiera di costo³ che consideriamo come *spesa standard* efficiente:

$$G(P; m^0, A, y^0) = rK_G^*(P; m^0, A, y^0) + pM_G^*(P; m^0, A, y^0) + wL_G^*(P; m^0, A, y^0) - sy^0 = c(P; m^0, A, y^0)y^0 \quad [2].$$

Secondo la [2], la spesa standard può essere rappresentata come:

- la spesa per l'acquisto dei livelli ottimali degli input, al netto del *tax-price*, per produrre il livello y^0 di output, preso a riferimento, o equivalentemente come
- il prodotto del costo unitario efficiente (*standard*), $c(P; m^0, A, y^0)$, per lo stesso livello di output y^0 .

Quest'ultimo non è necessariamente, a sua volta, un livello *standard obiettivo normativo*, come spiegheremo successivamente.

Ora se $G(.) < G^0$, cioè la spesa effettiva, la [1], è superiore a quella minima, la [2], cioè la spesa standard, significa che l'ente utilizza un livello troppo elevato di infrastrutture pubbliche (ΔK_G è l'*investimento pubblico*), e/o di input intermedi e/o di personale pubblico, o anche una combinazione non ottimale dei fattori, rispetto ai loro costi relativi, indipendentemente dal loro livello di attivazione⁴.

La “distanza”

$$\Delta G^0 = G^0 - G(P; m^0, A, y^0) \geq 0 \quad [3]$$

fornisce la rappresentazione dell'inefficienza dell'ufficio chiamato a offrire un livello y^0 , ad una qualità m^0 , del servizio pubblico o funzione. La spesa effettiva ora può essere rappresentata da

$$G^0 = c y^0 \quad [4]$$

dove $c \geq c(.)$ è il costo effettivo, non inferiore a quello standard. Sostituendo, si può mettere in luce il ruolo dello scostamento tra costi unitari effettivi e standard e si possono mettere in evidenza gli effetti sulla spesa pubblica degli acquisti in eccesso (esuberi) dei singoli input:

³ Si tratta di una funzione di costo di lungo periodo in quanto tutti e tre i fattori sono considerati variabili. Naturalmente è anche possibile riferirsi ad una funzione di breve periodo ammettendo ad esempio K_G fisso.

⁴ Per distinguere queste due tipologie si fa riferimento rispettivamente a inefficienza tecnico-produttiva ed economica.

$$\Delta G^0 = [c - c(P; m^0, A, y^0)] y^0 = r(K_G^0 - K_G^*) + p(M_G^0 - M_G^*) + w(L_G^0 - L_G^*) \geq 0 \quad [5]$$

3.2 Le procedure di stima della spesa standard

Una rappresentazione esplicita della [2] può essere ottenuta tramite la stima econometrica *cross-section* o *panel* di forme funzionali di frontiere di costo, dato che gli scostamenti da tali frontiere possono fornire misure statisticamente coerenti della distanza di cui alla [5] per ogni Comune.

Al riguardo gli studi econometrici delle frontiere di produzione e di costo possono essere classificati secondo il modo con cui la frontiera è specificata o stimata⁵. In primo luogo, una frontiera può essere o meno specificata come una funzione parametrica delle variabili utilizzate; in secondo luogo, può essere specificato o può non esserlo un esplicito modello statistico della relazione tra valori osservati e la frontiera.

In riferimento ai processi di standardizzazione della spesa per i servizi pubblici assumono un particolare rilievo le tecniche di misurazione dell'efficienza tramite frontiere statistiche *deterministiche* e *stocastiche*. Le prime consistono nel fornire una stima della funzione di costo [2], con un modello così specificato:

$$G_i = f(P_i; m_i, A_i, y_i) e^{-u_i} \quad i=1 \dots n \quad [6]$$

dove i prezzi dei fattori P_i , e qualità, misure ambientali e output, m_i , A_i , y_i , sono variabili esplicative stocastiche, indipendentemente distribuite, così come gli errori u_i .

La misurazione dell'efficienza e la relativa interpretazione dipende dalle ipotesi che vengono formulate sulle caratteristiche di u_i . Se le ipotesi sono quelle tradizionali di media nulla e distribuzione normale - $E(u_i) = 0, u_i \approx N(0, \sigma^2)$ - si può procedere con il metodo dei Minimi quadrati ordinari (OLS), o generalizzati (GLS), pervenendo ad una stima di una funzione così detta “media” invece che “minima” come è quella teorica di cui alla [2].

Il criterio implicitamente ammette che i residui della regressione siano rappresentativi dell'efficienza relativa. In altre parole, si suppone che le variabili casuali rappresentative dell'efficienza ma non misurabili concorrano quasi esclusivamente a determinare la variabile stocastica di disturbo. Questa, però, avendo per ipotesi valore atteso nullo, ammette componenti esclusivamente accidentali e simmetriche che si distribuiscono intorno alla funzione “media”. Per cui, ponendo con G_i^* il valore stimato del costo del Comune i , cioè il *predictor* di $E(G_i / \bar{P}_i, \bar{m}_i, \bar{A}_i \bar{y}_i)$ e con $\hat{G}_i$ il valore osservato, l'indice $\tau_i = (\hat{G}_i / G_i^*)$ fornisce una misurazione relativa, cioè rispetto alla media stimata, dell'efficienza del Comune i .

I limiti di questa procedura sono noti. In primo luogo, sui residui si scaricano, oltre all'inefficienza relativa, tutti gli errori di misurazione e le debolezze di specificazione del modello di regressione. In secondo

⁵ La letteratura sul tema è ormai sterminata, a partire dai contributi pionieristici di FORSUND et al. (1980) e Van den BROEK et al (1980). Un efficace testo riassuntivo è FRIED et al. (1993). Più di recente un'altra rassegna esaustiva di teoria economica ed econometrica è stata proposta da COELLI et al. (2005). Un utile riferimento in questa sede sono gli studi sui servizi pubblici effettuati dalla Banca d'Italia e presentati in due importanti Convegni, a distanza di sei anni (Banca d'Italia, 2003, 2009 e BIANCO, SESTITO 2010). A livello di analisi comunale i lavori più evoluti sono quelli effettuati con riferimento alla Provincia Autonoma di Trento (GALMARINI, RIZZO, 2007, 2008) e alla Puglia (RIZZO et al. 2010).

luogo, quello che principalmente interessa ai fini della misurazione dell'efficienza non sono tanto gli scostamenti da una frontiera media, quanto gli scostamenti da una frontiera minima, cioè dall'effettiva rappresentazione delle combinazioni produttive ed economiche efficienti disponibili. A quest'ultimo problema si può fornire una (parziale) soluzione specificando diverse ipotesi sulla distribuzione non simmetrica di u_i e imponendo il vincolo $u_i \leq 0$, $e^{-u_i} \geq 1$ e quindi applicando metodi di stima COLS, cioè correttivi degli OLS. La correzione consiste nello stimare una funzione in cui gli errori sono gli scostamenti dalla media degli errori originari vincolati ad essere non-positivi. Con le opportune ipotesi le stime ottenute sono consistenti.

Una soluzione più rigorosa a entrambi i problemi sollevati dalla stime delle frontiere deterministiche può essere data ricorrendo alle così dette frontiere stocastiche, per le quali il termine errore è composto di due parti: (i) una componente simmetrica che consente una variazione casuale della frontiera tra Comuni e che quindi cattura gli effetti dell'errore di misura, di altri disturbi statistici e degli shock casuali esterni al controllo del Comune, e (ii) una componente unilaterale che cattura gli effetti dell'inefficienza relativa alla frontiera stocastica. La (ii) cattura anche l'inefficienza relativa alla frontiera stocastica e, con la condizione sul segno degli errori, assicura che tutte le osservazioni si collochino sopra la frontiera di costo stessa.

In conclusione, la frontiera di costo minimo, comunque stimata, fornisce la spesa standard relativa ad un Comune che, nel produrre un certo livello dell'output di un servizio, opera in condizioni di efficienza, date le variabili di contesto e il livello di qualità dell'output del servizio. Un'osservazione, cioè un Comune effettivamente osservato, o coincide con tale *benchmark* o sostiene, per lo stesso output, una spesa superiore, avendo cura di effettuare il confronto a parità di variabili ambientali e di contesto e per livelli qualitativi omogenei. Il procedimento descritto, immaginando di disporre di una stima della funzione di costo unitario di cui alla [2]; può essere rappresentato graficamente come nella Fig. 1.

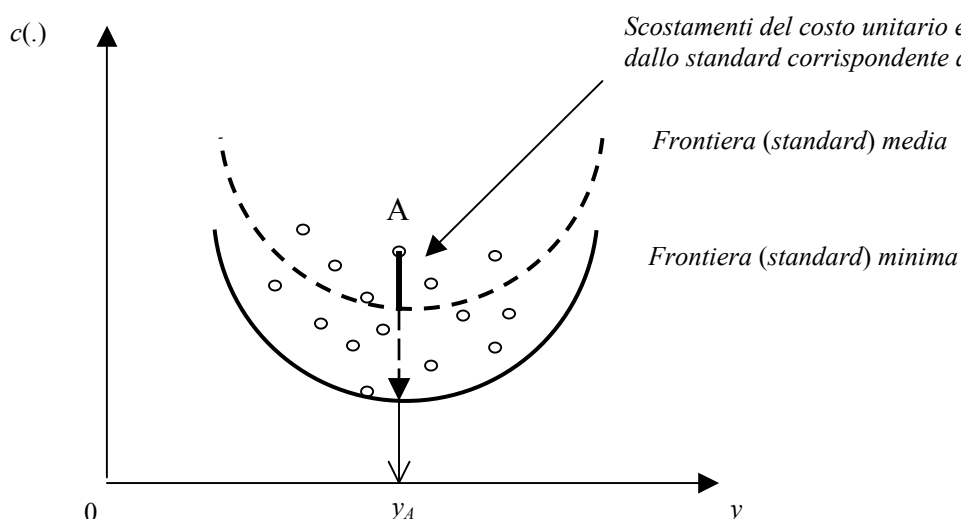


Fig. 1: Costo standard: funzione media e funzione frontiera

4. Spesa standard e fabbisogni in termini dei *livelli essenziali* delle prestazioni (LEP)

4.1 Il livello del LEP nella funzione di costo: il fabbisogno standard come obiettivo “normativo”

Il precedente paragrafo si è concentrato sulle performance di *efficienza* di un determinato Comune in relazione ad un prefissato livello quali-quantitativo di output. E' ovvio, però, come sia altrettanto di rilievo, per un'amministrazione pubblica, fornire, come obiettivo di politica sociale, un livello di servizio che corrisponda ad una domanda collettiva razionalmente espressa. Al riguardo, il Titolo V della Costituzione prevede, che, per le funzioni destinate al soddisfacimento di diritti sociali, sia lo stato centrale a determinare i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), come vincolo di responsabilità politica dello stesso nei confronti dei cittadini, utenti e contribuenti. Alcune funzioni fondamentali dei Comuni soddisfano diritti di questa natura. La determinazione dei LEP nelle funzioni fondamentali potrebbe avvenire anche su iniziativa delle Regioni, per regolare i rapporti finanziari con gli EELL del loro territorio.

Naturalmente, sia la spesa effettiva che la funzione del fabbisogno dipendono dal livello quali-quantitativo di output del servizio: all'aumentare del livello di prestazione aumenta l'impiego dei fattori produttivi, siano impiegati efficientemente o inefficientemente, e così la spesa pubblica. Per chiarire il concetto indichiamo con y^{LEP} il livello “essenziale” di un determinato servizio, il LEP o *fabbisogno standard* “normativo”, *obiettivo minimo o medio*, dato un livello qualitativo m^0 . $G(P; m^0, A, y^{LEP})$ è la corrispondente spesa efficiente, dal punto di vista della minimizzazione dei costi.

Si possono avere diversi casi di confronto tra spesa effettiva e spesa standard, ma i più interessanti, ai fini dell'applicazione del meccanismo di perequazione previsto dalla LD, sono i seguenti⁶.

4.2 Due casi di Comuni “virtuosi”

Il primo caso è quello di un Comune che, se pur efficiente in termini dei costi, produce un livello inferiore al LEP, $y^0 < y^{LEP}$, per cui, se supponiamo che il costo medio standard corrispondente al livello produttivo y^{LEP} sia non inferiore, per le diseconomie di scala, a quello corrispondente a y^0 , sarà

$$c(P; m^0, A, y^0) y^0 = G(P; m^0, A, y^0) < G(P; m^0, A, y^{LEP}) = c(P; m^0, A, y^{LEP}) y^{LEP}$$

Questo Comune riceve, con il trasferimento perequativo commisurato al fabbisogno $G(P; m^0, A, y^{LEP})$ al netto della entrate standardizzate, un finanziamento superiore alla spesa effettiva netta e quindi può espandere questa per adeguare l'output al LEP. Nella Fig.2 la spesa standard (in corrispondenza della curva di costo medio standard CMs) è indicata dall'area del rettangolo $0c^{LEP}Ay^{LEP}$ che è superiore alla spesa effettiva rappresentata dall'area del rettangolo $0c^1By^1$.

Il secondo caso contempla un Comune che, efficiente dal lato dei costi, produce un livello superiore al LEP, $y^0 > y^{LEP}$, per cui ora sarà

$$c(P; m^0, A, y^0) y^0 = G(P; m^0, A, y^0) > G(P; m^0, A, y^{LEP}) = c(P; m^0, A, y^{LEP}) y^{LEP}$$

⁶ Vedi Petretto (2009, 2011).

Secondo la LD, tale Comune potrebbe finanziare questo eccesso di spesa effettiva, rispetto al fabbisogno che riceve come trasferimento perequativo, solo ricorrendo all'autonomia tributaria, cioè entrate extra-standard. Nella Fig. 2 l'eccesso di spesa è data dall'area $0c^2Cy^2-0c^{LEP}Ay^{LEP}$.

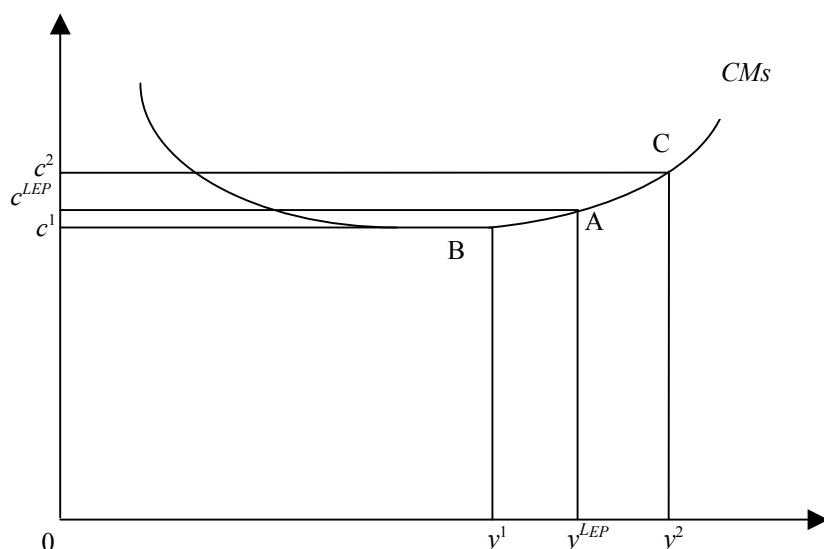


Fig. 2: Caso 1 e Caso 2

4.3 Due casi di comuni "non virtuosi"

Il primo caso è quello di un Comune che, se per quanto inefficiente dal lato dei costi, produce un livello di output pari al LEP, per cui è $c y^0 > c(.) y^{LEP}$ con $y^{LEP} = y^0$, $c > c(.)$. Di conseguenza, la spesa effettiva è superiore a quella standard $G(P; m^0, A, y^{LEP})$. Il finanziamento sulla base del fabbisogno (spesa standard) al netto delle entrate standard dovrebbe indurre il Comune a riassorbire l'inefficienza tecnica ed economica. Importante è però scongiurare, con le opportune verifiche, che il Comune invece di adeguare i costi unitari, fornisca un livello inferiore al LEP, per rientrare nel finanziamento senza aumentare lo sforzo fiscale. Nella Fig. 3, la spesa effettiva è data dall'area del rettangolo $0c^1By^{LEP}$, che supera l'area del rettangolo $0c^{LEP}Ay^{LEP}$. La spesa effettiva è ottenuta in corrispondenza di una funzione di costo medio inefficiente CM che trasla verso l'alto quella efficiente standard CMs .

L'ultimo caso è quello di un Comune decisamente non virtuoso, in quanto inefficiente e capace di produrre un livello di output inferiore al LEP, per cui è $c y^0 < c(.) y^{LEP}$ con $y^{LEP} > y^0$, $c > c(.)$. Ora, se l'output è molto basso, la spesa effettiva è inferiore a quella standard, per cui il Comune può "legittimamente" richiedere un finanziamento superiore alla spesa sostenuta. Ma il finanziamento sulla base del fabbisogno standard potrebbe effettivamente premiare l'inefficienza del Comune, per di più duplice (costi e quantità).

Nella Fig. 3 la spesa effettiva $0c^2Cy^0$, in corrispondenza al livello y^0 e costo medio inefficiente, è

inferiore alla spesa standard in corrispondenza di y^{LEP} . Per cui, anche in questo caso, si richiede una serie di verifiche ex-post affinché il Comune adegui y^0 a y^{LEP} , e c a $c(.)$ ⁷.

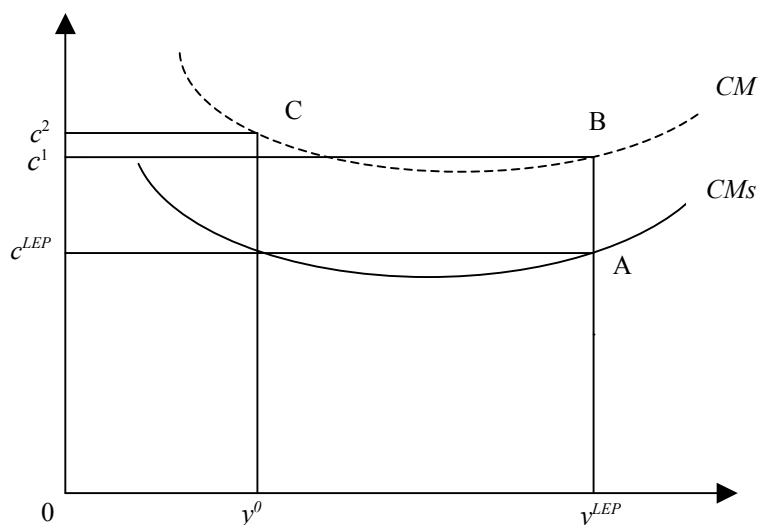


Fig. 3: Caso 2 e Caso 3

5. La metodologia IFEL-SOSE⁸ per la stima dei costi e dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei Comuni

5.1 I questionari sulla Polizia locale e Amministrazione generale

SOSE-IFEL hanno predisposto e distribuito ai Comuni due questionari per le funzioni di *Polizia locale* e *Amministrazione generale*. Il primo è stato raccolto, “ripulito” e confrontato con i dati dei Certificati di conto consuntivo che, per quanto riguarda i dati finanziari, replicano e/o integrano quelli del questionario⁹.

La funzione *Polizia locale* ha una struttura *front-office*, quasi interamente a carattere industriale, per cui la raccolta dei dati segue la logica della stima di una funzione di costo imprenditoriale. Il questionario è diviso in quadri che sono ripetuti anche per le successive funzioni. Per chiarezza espositiva dividiamo l’esemplificazione dei dati raccolti in due quadri, uno rivolto ai dati fisici (Tab. 2) e uno ai dati finanziari e di costo (Tabella 3), che come detto saranno di integrazione a quelli dei Certificati di conto consuntivo.

⁷ In merito, la legislazione prevede una serie di adempimenti di monitoraggio. In particolare la LD prevede, all’art. 5, Comma 1, lettera g), uno specifico ruolo della Conferenza parlamentare per il coordinamento della finanza pubblica, con il supporto della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, nella definizione dei “...costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio...”. Inoltre, è previsto che la Conferenza verifichi periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard”, nell’ambito del così detto *Patto di convergenza*, disciplinato dall’art. 17.

⁸ Tale metodologia è stata per la prima volta delineata in IFEL (2010). Questo paragrafo reinterpreta e riassume questa metodologia.

⁹ Il *data base* raccoglie 6.562 informazioni, 3.538 Comuni con forma di gestione diretta, dei quali 3404 dispongono dei Certificati di conto consuntivo. Successivi filtri di coerenza dei dati hanno fornito un totale di 1689 osservazioni con informazioni complete sui regressori.

TAB. 2: Funzioni di Polizia locale, dati fisici: variabili di contesto input, output

<i>Territorio e Ambiente</i>	Punti di accesso, estensione aree, mercati, esistenza e dimensioni di campi nomadi
<i>Addetti al servizio</i>	Personale dirigente e non, collaborazioni, dipendenti comandati
<i>Dotazioni di capitale</i>	n. di unità locali, superficie dei locali, n. sportelli - dotazioni strumentali, veicoli (auto e moto), uffici mobili, natanti
<i>Tipologia e modalità di servizio</i>	- polizia stradale, urbana e rurale, giudiziaria, pubblica sicurezza, segreteria e amministrazione - Forma di gestione: diretta, esterna e mista - Servizi svolti: sanzioni, fermi, rimozione veicoli, arresti, incidenti stradali rilevati, sequestri penali
<i>Forma associata</i>	Identificazione dell'Unione e dell'amministrazione responsabile dei dati

TAB. 3: Funzioni di Polizia locale, dati finanziari

<i>Entrate</i>	Rimborsi per personale comandato, servizi a terzi, partecipazioni a forme associate
<i>Spese</i>	Postali, manutenzione mezzi, assicurazioni, carburante, locazione, noleggi infrastrutture tecnologiche
<i>Spese per il personale</i>	Retribuzioni per tutte le tipologie di personale

La funzione *Amministrazione generale*, è composto da quattro servizi, tre effettivi più uno residuale, come specificato nella Tabella 4 seguente.

TAB. 4: Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

A	B	C	D
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	Ufficio tecnico	Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	Altri servizi generali

Qui di seguito riproduciamo tabelle sui dati fisici (Tabella 5) e finanziari (Tabella 6) per il sottoservizio B, *Ufficio tecnico*.

TAB. 5: B. Funzioni di Servizio tecnico, dati fisici: variabili di contesto input, output

<i>Territorio e Ambiente</i>	Strade, canali, piazze, porti, aree verdi, plessi scolastici, sedi di uffici, monumenti, ponti, tunnel, parcheggi
<i>Addetti al servizio</i>	Personale dipendente dirigente e non, collaborazioni, dipendenti comandati, personale in convenzione
<i>Dotazioni di capitale</i>	n. unità locali, superficie dei locali adibiti a ufficio, magazzino e archivio - dotazioni strumentali, veicoli in servizio, macchine utensili, computer, server dedicati, strumenti topografici, software specifici
<i>Tipologia e modalità di servizio</i>	- ore di apertura al pubblico, <i>call center</i>, servizio di reperibilità, % di tempo di lavoro dedicato ai singoli servizi svolti - progetti, gare e affidamenti diretti, contratti, istruttorie per autorizzazioni per infrastrutture, edilizia, verde e arredo urbano, urbanistica, accettazioni, visure e frazionamenti del Catasto
<i>Forma associata</i>	Identificazione dell'Unione e dell'amministrazione responsabile dei dati

TAB. 6: B. Funzioni di Servizio tecnico, dati finanziari

<i>Entrate</i>	Rimborsi per personale comandato, servizi a terzi, partecipazioni a forme associate, entrate per utili netti di soggetti partecipati
<i>Spese</i>	Manutenzione mezzi e uffici, materiali di consumo, assicurazioni, carburante, locazione, noleggi infrastrutture tecnologiche
<i>Spese per il personale</i>	Retribuzioni per tutte le tipologie di personale

5.2 La stima della funzione di costo per funzione fondamentale

Una prima questione rilevante, dal punto di vista analitico e quindi empirico, è costituita dal fatto che, il più delle volte, le funzioni fondamentali sono multi-output. Ciò risulta evidente confrontando i dati raccolti dai due questionari analizzati in precedenza; per la funzione di Polizia locale abbiamo sanzioni, fermi, rimozione veicoli, arresti, incidenti stradali rilevati, sequestri penali (TAB. 2).

Per cui nelle funzioni rilevanti adesso compare un vettore $y_j = 1, \dots, J$ anziché un semplice scalare y . Inoltre, è opportuno distinguere spese e fabbisogni LEP, cioè relativi alle funzioni di cui si potrà disporre di un'indicazione sui LEP, dalle spese e fabbisogni non-LEP, cioè relativi a funzioni la cui quantità standard va a sua volta stimata in relazione all'equilibrio che si instaurerà tra domanda collettiva e offerta di un servizio comunale.

Nel primo caso, la funzione di riferimento per la stima potrebbe essere la seguente

$$G(P; m^0, A, \{y_j^{LEP}\}) = \sum_j c_j(P; m^0, A, \{y_j^{LEP}\}) y_j^{LEP} \quad [7]$$

ottenuta, estendendo la [5], cioè sommando per ciascun output il prodotto del costo unitario standard per il corrispondente livello del LEP.

Per le funzioni delle quali non si dispone di LEP (per ora tutte), si può considerare una sorta di modello econometrico “strutturale”, composto da

- una *funzione di costo totale*, condizionata dai livelli di output, $y_j, j=1, \dots, J$: $G = G[P; m^0, A, \{y_j\}]$
- una *funzione di domanda*, per servizio j appartenente alla funzione fondamentale in oggetto, cioè un *obiettivo di servizio* spiegato da un numero K di variabili di contesto e di caratterizzazione del territorio, $D_j = D_j(X_1, \dots, X_K)$ e
- una *condizione di equilibrio* tra offerta e domanda del servizio j , $y_j = D_j(X_1, \dots, X_K), j = 1, \dots, J$.

Sostituendo le ultime due nella prima, si ottiene la seguente funzione di spesa standard per la funzione fondamentale esaminata:

$$\begin{aligned} G(P; m^0, A, \{D_j\}) &= \sum_j c_j[P; m^0, A, D_j(X_1, \dots, X_K)] D_j(X_1, \dots, X_K) = \\ &= F(P, m^0, A, X_1, \dots, X_K) \end{aligned} \quad [8]$$

La [8] rappresenta la “forma ridotta” del modello “strutturale”, che incorpora quindi elementi di costo di produzione (qualità e variabili ambientali che influenzano i costi, nonché i prezzi dei fattori) e di domanda collettiva definita sul territorio, compreso il reddito pro-capite.

La [8] possiamo dire sia, al momento, una sintesi della struttura del modello che ispira le procedure di stima adottate da IFEL-SOSE.

Concretamente, la funzione [8] può essere direttamente stimata con il metodo OLS, attraverso una *funzione deterministica “media” della spesa pubblica standard per funzione*, ovvero, date $i=1,..n$ osservazioni (Comuni, eventualmente raggruppati in specifici cluster dimensionali o strutturali) e le funzioni fondamentali selezionate, $f=1,...6$, avremo:

$$Spesa\_eff_{fi} = \beta_{f0} + \sum_{k=1}^K \beta_{fk} x_{fki} + \varepsilon_{fi} \quad [9]$$

con $E(\varepsilon_{fi}) = 0$, $\varepsilon_{fi} \approx N(0, \sigma^2)$; $f = 1,...6$; $i = 1,...n$; $k = 1,..., K$

Nella successiva Tab. 7 rappresentiamo sinteticamente il set di variabili raggruppate per fenomeno economico cui si riferiscono. Le variabili sono desunte dai questionari, dai Certificati di conto consuntivo e da informazioni ufficiali (dati Istat e MEF), e si trasformano in regressori della [9], con livelli di significatività accettabili.

TAB. 7: La matrice della variabile dipendente e delle variabili esplicative raggruppate

$Spesa\_eff$	Costo totale per la funzione f del Comune $i=1,...n$
X_{f1}	Costo dei fattori: costo del lavoro per addetto e unitario, costi dei beni e servizi, costo del capitale del Comune $i=1,...n$
X_{f2}	Domanda: reddito-pro-capite, tassi di occupazione, valore abitazioni e depositi del Comune $i=1,...n$
X_{f3}	Entrate: corrispettivi, tributi locali, trasferimenti specifici del Comune $i=1,...n$
X_{f4}	Ambiente: demografia, morfologia, struttura POP, fattori di carico, qualità del Comune $i=1,...n$

La spesa corrente effettiva o costo operativo effettivo, come dalle rilevazione di ogni questionario, è regredito sul set di variabili prezzi dei fattori, variabili tecnologiche, ambientali e di contesto sociale (domanda). Di conseguenza la spesa (fabbisogno) standard di un dato Comune i , per la funzione fondamentale f , $Spesa\_sta_{fi}$, è data dal *predictor* che si ottiene applicando ciascun coefficiente stimato per ognuna delle variabili, al corrispondente valore che la variabile assume in i , x_{fki} , e sommando tutti i valori:

$$Spesa\_sta_{fi} = \hat{\beta}_{f0} + \sum_{k=1}^K \hat{\beta}_{fk} x_{fki} \quad f=1,..6; \quad i=1,..n \quad [10].$$

Per le prime analisi sulla funzione *Polizia locale*, la variabile dipendente è costituita dal *costo diretto della gestione corrente della funzione*. Il dato è dedotto dalle informazioni provenienti dai Certificati di conto consuntivo, per quanto riguarda le spese per il personale, gli acquisti di beni e servizi e/o di materie prime, prestazioni di servizi, ecc. con successive integrazioni dal Questionario, per “normalizzare” la spesa di personale, cioè isolare quella effettivamente afferente la funzione di Polizia locale. Tra le variabili esplicative, cioè i regressori espressi al logaritmo, troviamo la popolazione, come polinomio di terzo grado, la superficie del territorio comunale (effetto densità), il costo medio del personale, il costo medio dei veicoli, il numero di incidenti stradali, le giornate di mercato, il numero di sportelli aperti al pubblico e la presenza

della polizia armata (*dummy* 0-1). Alcune variabili di controllo di tipo territoriale utilizzate nelle stime riguardano il livello di urbanizzazione, la caratterizzazione di comune litoraneo e turistico.

5.3 Dalla funzione di spesa standard per funzione fondamentale all'Indicatore di fabbisogno finanziario

Come specificato al paragrafo 2, dalla determinazione della spesa (fabbisogno) standard per funzione fondamentale di cui alla [10], è possibile risalire all'individuazione dell'*Indicatore di fabbisogno finanziario*, IFF_i , menzionato all'art. 13 della LD. Quest'ultimo, applicando la lettera della legge, è dato dalla seguente espressione:

$$IFF_i = SCorr_i^s - TL_i^s,$$

dove $SCorr_i^s$ rappresenta la spesa corrente pro-capite, al netto degli interessi, standardizzata e TL_i^s l'entrata pro-capite standardizzata dei tributi locali.

Occorre pertanto applicare un procedimento di aggregazione della [10], a livello di Comune, per avere $SCorr_i^s$. Se supponiamo che la somma della sei funzioni non esaurisca tutte le funzione fondamentali comunali, rimanendo fuori una quota, diciamo pari a $\alpha \geq 0$, avremo:

$$SCorr_i^s = \frac{(1+\alpha) \sum_{f=1}^6 Spesa\_sta_{fi}}{POP_i} = \frac{(1+\alpha) \sum_{f=1}^6 \hat{\beta}_{f0} + (1+\alpha) \sum_{f=1}^6 \sum_{k=1}^K \hat{\beta}_{fk} x_{fki}}{POP_i}, i = 1, \dots, n.$$

L'espressione riproduce quella evocata dall'art. 13, comma 1, lettera d, della LD secondo cui $SCorr_i^s$ dovrebbe essere computato come una quota uniforme per abitante (dalla aggregazione della costante della [10]), corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti (aggregando il contributo degli altri repressori della [10]). Infine, per avere IFF_i , occorre stimare le entrate pro-capite standardizzate, TL_i^s . Una volta calcolato IFF_i si potrà risalire, possibilmente insieme all'*Indicatore di fabbisogno infrastrutturale*, IFI_i , al coefficiente di perequazione. La strada per applicare la LD è dunque, almeno in linea teorica, tracciata.

6. Conclusioni: grande innovazione istituzionale o utopia?

Il sistema di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nell'ambito della riforma del federalismo fiscale potrebbe rappresentare una grande innovazione istituzionale con ampie ricadute positive per tutta la Pubblica Amministrazione italiana. E' il concetto di standardizzazione per l'assegnazione di fondi ad agenzie pubbliche che rappresenta la novità fondamentale. In base a questa, quanto un Comune riceve per il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali non dipende dai costi effettivamente sostenuti, che possono inglobare inefficienze di vario tipo, ma da quelli che dovrebbe sostenere se tenesse un

comportamento relativo ad uno standard o benchmark. Come si dice nella teoria della regolamentazione in condizioni di asimmetria informativa, il Comune è un agente “residual claimant”, cioè che si appropria o sopporta la differenza tra spesa effettiva al netto delle entrate effettive e spesa standard al netto delle entrate standard. Poiché spesa e entrata standard sono un dato esogeno per il Comune, questo è incentivato a ridurre la spesa effettiva netta che, invece, dipende dalle sue decisioni. Ciò determina una spinta ex-ante all’efficienza.

Il metodo potrebbe però ridursi a un’utopia, una mera chimera, se la definizione dei costi e fabbisogni standard (così come delle entrate standard) non sarà sostenuta da analisi rigorose, condivise e comprese a livello istituzionale e politico. Occorre al riguardo ricordare che, nell’accezione della [10], la spesa standard non assume propriamente il significato di costo efficiente di produzione, piuttosto misura il livello di spesa pro-capite che il Comune si immagina debba sostenere perché sia in linea con i comportamenti di spesa medi adottati da Comuni con caratteristiche simili sotto il profilo delle variabili socio-economiche e territoriali considerate. Il differenziale di spesa (tra spesa effettiva e quella stimata) indica, nel caso sia positivo (negativo), che il Comune considerato sta sostenendo un livello di spesa superiore (inferiore) a quello *mediamente* sostenuto da Comuni con caratteristiche analoghe. Come specificato nel paragrafo 3, è possibile fare riferimento alla frontiera minima, ricorrendo ad una delle tecniche utilizzate in letteratura, ma non sembra sia questa l’interpretazione che proviene dalla normativa in oggetto.

Sul piano più tecnico c’è poi da dire che il metodo che ci conduce alla [10], per quanto diffusamente usato, è soggetto a molte incertezze che derivano dall’analisi di regressione, spesso distorta da problemi di multicollinearità, variabili omesse e soprattutto di identificazione, trattandosi, come abbiamo visto, di una forma ridotta di un sistema di equazioni comportamentali sottostanti molto complesse e articolate. Ma probabilmente è quanto di meglio è stato possibile ragionevolmente ottenere dalla eterogeneità e scarsa “pulizia” dei dati, per di più nei tempi ristretti fissati dal Decreto CFS.

Una questione importante, non più approfondita nel dibattito più recente, sebbene prevista nella LD, è relativa al ruolo che potrebbero svolgere le regioni nella formulazione, sia delle tecniche di misurazione dei CS sia nella loro utilizzazione, per costruire più credibili meccanismi di perequazione all’interno del territorio regionale. Le regioni potrebbero contribuire alla definizione degli obiettivi di servizio e fornire stime più attendibili degli indicatori di dotazione infrastrutturale.

Occorre, infine, ribadire che se il metodo dei FS non sarà sorretto da adeguati meccanismi di verifica ex-post delle performance in termini di prestazione quali-quantitativa dei servizi e di una qualche convergenza dinamica verso valori standard, potrebbe risultare un mero esercizio, utile pedagogicamente, ma non operativo in termini di efficienza istituzionale. I casi dei Comuni “non virtuosi”, analizzati nella sezione 4.3 sono emblematici dei paradossi che possono derivare.

C’è dunque da affrontare e risolvere una serie di problemi di natura tecnico-operativa e di problemi di natura istituzionale. La soluzione di questi richiede risorse di tempo e di competenze scientifiche, nonché determinazione e convinzione politica, altrimenti il metodo sarà presto accantonato e si tornerà al più tranquillizzante metodo della “spesa storica”. Purtroppo sembra che i più attendano con fiducia e pazienza

questo esito, frapponendo a tutti i livelli resistenze, rinvii, quando non veri e propri ostacoli. Per cui scommettere oggi sull'insuccesso dell'innovazione è abbastanza facile. Ma sarebbe una grande sconfitta, i cui danni si percepiranno sempre di più nel tempo.

Riferimenti bibliografici

- AHMAD, E., SEARLE, B. (2005), *On the implementation of transfers to sub-national governments*, IMF Working Paper, 05/030.
- AHMAD, E., BROSIO, G. (2006) (a cura di), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham.
- BANCA D'ITALIA (2003), *L'efficienza dei servizi pubblici*, Atti del Convegno dell'11 febbraio 2002, Roma.
- BANCA D'ITALIA (2009), *I servizi pubblici locali: liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Atti del Convegno del 19 febbraio 2008, Roma.
- BIANCO, M., SESTITO, P. (2010), *I servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna.
- BIRD, R., VAILANCOURT, F. (2007), "Expenditure-based equalization transfers", in Martinez-Vazquez, Searle (2007), pp. 259-289.
- BOADWAY, R. (2006), "Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity", in Ahmad, Brosio (2006), pp. 355-380.
- BOADWAY, R., SHAH, A. (a cura di) (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers: principles and practice*, The World Bank, Washington, D.C.
- BROEK van den, J., FORSUND, F.R., HJALMARSSON, L., MEEUSEN, W. (1980), "On the estimation of deterministic and stochastic frontier productions functions: a comparison", *Journal of Econometrics*, 13, pp. 117-138.
- COELLI, T.J., RAO, D.S.P., O'DONNELL, C.J., BATTESE, G.E., (2005), *An introduction to efficiency and productivity analysis*, Springer, Berlin.
- DAFFLON, B., MISCHLER, P. (2007), "Expenditure needs equalization at local level", Copenhagen Workshop, September 13-14.
- FORSUND, F.R., LOVELL, C.A.K., SCHMIDT, S.S. (1980), "A survey of frontier productions functions and their relationships to efficiency measurement", *Journal of Econometrics*, 13, pp. 5-25.
- FRIED, H.O., LOVELL, C.A.K., SCHMIDT, S.S. (1993), *The measurement of productive efficiency: techniques and applications*, Oxford University Press, New York.
- GALMARINI, U., RIZZO, L. (2007), "La spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini", in *La Finanza Locale in Italia, Rapporto 2006*, Franco Angeli, Milano.
- GALMARINI, U., RIZZO, L. (2008), "Determinazione dei fabbisogni attraverso i costi standard", in *La Finanza Locale in Italia, Rapporto 2008*, Franco Angeli, Milano.
- IFEL (2010), *Federalismo Fiscale: Fabbisogni standard*, a cura di S. Scozzese, Direzione Scientifica dell'IFEL.
- MARTIN-VAZQUEZ, J., SEARLE, B. (a cura di) (2007), *Fiscal equalization: Challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York.
- PETRETTO, A. (2009), "Costi e fabbisogni standard per l'attuazione del federalismo fiscale", in G.Gorla, S.Casini Benvenuti, "Avevo sentito parlare di" *Regional Science*: un tributo a Giuliano Bianchi", AISRE-IRPET, F. Angeli, Milano.
- PETRETTO A. (2011), "Need equalization transfers and productive efficiency of local governments", SIE, Roma, 14-15 ottobre 2011.
- RIZZO L., FERRARESI M., MASTROROCCO N. (2010), "La stima della spesa standard comunale: il caso dei comuni pugliesi", in *Prospettive di federalismo fiscale in Puglia e ne Mezzogiorno*, IPRES, Bari.
- SHAH, A. (1996), "A fiscal need approach to equalization", in *Canadian Public Policy*, 22(2), pp. 99-115.

**LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD DEGLI ENTI TERRITORIALI:
UN ELEMENTO DI INCERTEZZA NELLA VIA ITALIANA AL FEDERALISMO FISCALE***

di

Guido Rivosecchi

*(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope")*

20 aprile 2011

Sommario: 1. Determinazione dei livelli essenziali e transizione al sistema dei costi e fabbisogni *standard* degli enti territoriali: il quadro di riferimento. 2. La determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali, tra principio autonomistico, principio unitario ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica. 3. Livelli essenziali, perequazione, costi e fabbisogni *standard* degli enti territoriali: i limiti dell'approccio adottato nella riforma. 4. Determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali e processi di convergenza della finanze pubbliche nella legge di delega... 5. ...e nei decreti legislativi (approvati ed *in itinere*). 5. Considerazioni conclusive.

1. Determinazione dei livelli essenziali e transizione al sistema dei costi e fabbisogni standard degli enti territoriali: il quadro di riferimento

A leggere i lavori preparatori della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”, il

* Il saggio è destinato alla pubblicazione nel volume *Quali prospettive per il federalismo fiscale? Le ipotesi di attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e individuazione dei contenuti*, a cura di G. Campanelli, Torino, Giappichelli, 2011.

passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* nelle modalità di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali costituisce indubbiamente uno degli aspetti maggiormente rilevanti e condivisi dell'intero disegno di riforma¹. Sin dall'avvio dei lavori, nell'*iter* parlamentare del disegno di legge presentato dal Governo, quantomeno su questo specifico obiettivo, si è infatti registrata una larga convergenza delle forze politiche rappresentate in Parlamento. In senso analogo, si sono manifestate pressanti sollecitazioni anche da parte di ulteriori soggetti istituzionali, nazionali e sovranazionali (associazioni di rappresentanza delle autonomie territoriali, Confindustria, associazioni di categoria, Unione europea, istituzioni globali)², a vario titolo interessati ad incorporare criteri di efficienza nel processo di riallocazione delle risorse tra le autonomie infrastatali, specie alla luce della penetrante crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

Il passaggio ai costi *standard* nel calcolo della spesa a copertura dei servizi e delle prestazioni erogate dalla mano pubblica rappresenta quindi uno degli aspetti fondamentali dell'approccio riformatore espresso in questo contesto, che, nell'ordinamento italiano, si è concretizzato nella legge n. 42 del 2009. L'obiettivo conclamato è quello di introdurre un criterio sostitutivo rispetto a quello della spesa storica nella determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali, in grado, cioè, di consentire una misurazione in termini omogenei del costo delle funzioni nell'erogazione delle prestazioni, al netto di eventuali spese aggiuntive e delle inefficienze che si sono manifestate nei differenti contesti geografici del paese³.

1 In questo senso, ad esempio, l'intervento del relatore sul disegno di legge, sen. Azzolini (PDL), nella seduta antimeridiana del 20 gennaio 2009 del Senato (Senato della Repubblica – XVI legislatura, seduta n. 126 del 20 gennaio 2009, resoconto stenografico, in <http://www.parlamento.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=338160>); l'intervento del sen. Morando (PD), nella seduta pomeridiana del 20 gennaio del 2009 del Senato (Senato della Repubblica – XVI legislatura, seduta n. 127 del 20 gennaio 2009, resoconto stenografico, in <http://www.parlamento.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=338170>); l'intervento del sen. Belisario (IDV) nella seduta pomeridiana del 26 gennaio 2009 del Senato (Senato della Repubblica – XVI legislatura, seduta n. 131 del 26 gennaio 2009, resoconto stenografico, in <http://www.parlamento.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=339516>). Sulla centralità della transizione ai costi e fabbisogni *standard* nel processo riformatore, cfr., per tutti, R. Bifulco, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in "Astrid Rassegna", n. 27/2009, in www.astrid-online.it, 8 ss.

2 Al riguardo, cfr. C. De Fiores, *Federalismo fiscale e Costituzione. Note a margine della legge n. 42/2009*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, Jovene, 2010, 431. Sulla non neutralità del diritto dell'Unione europea rispetto alla promozione di autonomie territoriali infrastatali, cfr., ad esempio, N. Lupo, *Perché il federalismo in Italia?*, in *I Quaderni di Italianieuropei – Il Federalismo*, n. 1/2009, 29.

3 Sul punto, per un commento a prima lettura, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata* (15 maggio 2009), in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 6 s.; nonché Id., *La legge delega sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: la difficile quadratura del cerchio*, in *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, a cura di A. De Petris, Padova, Cedam, 2010, 134 s.

A prima vista, sembrerebbe trattarsi di un obiettivo “tecnico”⁴, relativo, cioè, alla ricerca di sistemi di erogazione da parte degli enti territoriali di servizi in condizioni ottimali di efficienza. Tuttavia, dietro questo profilo della riforma non si esprime soltanto – già a partire dal linguaggio fatto proprio dal legislatore – una metodologia direttamente trapiantata dalla scienza statistica e dalla cultura aziendalistica, ma anche il vero e proprio baricentro delle scelte politiche su cui finisce per poggiare l'intero processo di riallocazione delle risorse previsto dal disegno di riforma. I costi *standard* – attraverso cui determinare, come vedremo, i fabbisogni *standard* degli enti territoriali – costituiscono infatti il nuovo parametro di riferimento ai fini del finanziamento complessivo delle funzioni e dei pubblici servizi inerenti ad alcuni fondamentali diritti sociali, con particolare riguardo – in base a quanto previsto dalla stessa legge n. 42 – a sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale. E', quindi, una questione tutt'altro che “tecnica” e su cui anzi sembra misurarsi la tenuta complessiva del disegno di riforma e la sua compatibilità rispetto alla prima parte della Costituzione repubblicana.

Il presente contributo non si ripropone tuttavia di indagare il profondo impatto che il processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 dovrebbe inevitabilmente comportare su alcuni aspetti inerenti ai fondamenti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, ma soltanto di fornire qualche elemento ricostruttivo del nesso intercorrente tra costi e fabbisogni *standard*, al fine di giungere ad una valutazione, a prima lettura, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, recante “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province” (pubblicato in *G.U.* n. 294 del 17-12-2010).

Lo sguardo, però, non può non allargarsi al quadro più ampio di attuazione della riforma, che, secondo il percorso delineato dalla legge di delega, sembra dipanarsi per tappe successive – anche se con una tempistica non sempre sufficientemente delineata⁵ – che ha condotto, tra l'altro, all'adozione dello schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché – per la parte che rileva in questa sede – di determinazione dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario, attualmente pendente davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

4 E' da più parti lamentato un approccio prevalentemente “tecnico”, se non “tecnocratico”, nelle recenti riforme sulle autonomie territoriali negli Stati composti dell'Unione europea. Al riguardo, in riferimento all'ordinamento francese, si vedano le considerazioni fortemente critiche di B. Faure, *Les transformations de l'organisation institutionnelle locale*, Relazione al Convegno Internazionale “Réformes et mutations des collectivités territoriales”, 21-22 ottobre 2010 – Université Toulouse 1 Capitole, Atti in corso di pubblicazione.

5 Al riguardo, si vedano le critiche di A. Manzella, *Progetto reticente*, in *la Repubblica*, 4 ottobre 2008; Id., *I sette peccati del federalismo fiscale*, in *la Repubblica*, 6 maggio 2009 e C. De Fiores, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 436, che sottolinea le incertezze dei tempi di attuazione della riforma.

Nell'accostarsi a questo tema, sembra inoltre indispensabile tenere in debita considerazione almeno due aspetti preliminari, riguardanti, in primo luogo, il rapporto intercorrente tra l'introduzione dei costi e dei fabbisogni *standard* e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. (d'ora in poi, Lep). In secondo luogo, anche al fine di chiarire tali nessi, su cui inevitabilmente si rifletterà l'attuazione della riforma, pare opportuno soffermarsi rapidamente su alcune esperienze pregresse che già esprimono – in base alla normativa vigente – tentativi di adottare analoghi meccanismi di superamento del criterio della spesa storica, o, quantomeno, di introduzione di criteri di misurazione e calcolo del costo delle funzioni orientati alla ricerca di parametri di omogeneità (rinvenibili, ad esempio, in materia sanitaria).

Dal primo punto di vista, va anzitutto sottolineato che, per la prima volta dalla revisione costituzionale del Titolo V, una legge statale persegue il tentativo di dare attuazione alla formula di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.⁶. La determinazione dei Lep – collocata al crocevia tra l'affermazione dell'autonomia politica dei territori e l'esigenza di eguaglianza sostanziale nella fruizione dei diritti civili e sociali⁷ – sembra quindi essere interpretata dal legislatore come la premessa fondamentale ed imprescindibile rispetto al processo di redistribuzione delle risorse, peraltro coerentemente alle posizioni espresse in dottrina in merito alla centralità del loro finanziamento⁸. Sotto questo profilo, è opportuno rilevare che vengono conseguentemente rigettate tutte le ipotesi di attuazione dell'art. 119 Cost. – sulle quali pendevano forti dubbi di costituzionalità – basate sulla preventiva riallocazione delle risorse, avente come esclusivo criterio direttivo il principio di territorialità e intesa come limite rispetto al finanziamento delle funzioni, anche a prescindere dalle garanzie relative ai livelli essenziali⁹. La legge n. 42 del 2009 – peraltro, da questo punto di

6 Lo rileva, ad esempio, A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni (Commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, Donzelli, 2009, 109.

7 In questo senso, G.C. De Martin e altri, *Istruzione e formazione*, in *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, 172.

8 Cfr., tra i tanti, Astrid, *Il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea: una proposta*, in *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Bologna, Il Mulino, 2003, 45; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, in *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, a cura di P. Cavaleri, Torino, Giappichelli, 2008, 132 e 142 ss.; R. Bin, *Che ha di federale il federalismo fiscale?*, in *Quad. cost.*, 2009, 127 s.

9 In questo senso andava, ad esempio, il progetto di legge di attuazione dell'art. 119 Cost. presentato dal Consiglio regionale della regione Lombardia nella XV legislatura: cfr. XV legislatura, A.C. 2844 e A.S. 1676; per una critica, cfr. F. Osculati, *Federalismo lombardo. Punti problematici* (10 giugno 2008), in www.astrid-online.it.

vista, in linea di continuità con i precedenti tentativi di attuazione del Titolo V, a partire dal disegno di legge presentato alle Camere dal secondo Governo Prodi nella XV legislatura – tenta invece di assumere, in maniera maggiormente conforme al disposto costituzionale, il principio in base al quale l'allocazione delle funzioni amministrative accompagna il processo di redistribuzione delle risorse, affrontando – sia pure con un seguito non sempre coerente nei decreti legislativi – la questione relativa alla tutela dei livelli essenziali.

2. La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali, tra principio autonomistico, principio unitario ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica

Non vi è dubbio, infatti, che la determinazione dei livelli essenziali sia strettamente connessa al processo di riallocazione delle risorse, anche se l'ampiezza e la pervasività dei principi di eguaglianza e di solidarietà affermati dalla Costituzione, nonché la stessa perequazione garantita dall'art. 119 Cost., consentirebbero, per molti versi, di sottostimare il problema, dovendo essere il loro finanziamento garantito per specifico vincolo costituzionale¹⁰. Sviluppando questo angolo di visuale, è poi opportuno ricordare che – contrariamente all'orientamento prevalente in dottrina – la determinazione dei Lep potrebbe anche non essere necessariamente considerata condizione necessaria e preliminare al fine dell'individuazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. Anzi, a ben vedere, se si assume – come pare costituzionalmente corretto, tanto più nel quadro di una riforma che si dice federalista – il principio autonomistico come criterio direttivo fondamentale, il processo di determinazione dei costi delle funzioni attribuite agli enti territoriali e dei conseguenti fabbisogni *standard* dovrebbe necessariamente tenere in debito conto gli specifici fattori territoriali, prescindendo, al limite, dalla preventiva determinazione dei Lep. In altre parole, assumere quest'ultima come condizione necessariamente preliminare all'individuazione dei fabbisogni *standard* rischia di confinare il coinvolgimento del sistema delle autonomie soltanto alle funzioni estranee ai Lep. Sul punto, è opportuno ricordare che uno dei nodi maggiormente critici della riforma è senza dubbio costituito dalla distinzione tra funzioni riconducibili ai Lep e *altre* funzioni (c.d. libere) e che, nell'*iter* parlamentare, gran parte del

¹⁰ In questo senso, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 111 ss.; Id., *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto pubblico*, 2002, 956 s., il quale sottolinea che, sia procedendo attraverso la dislocazione della spesa storica, sia introducendo nuovi indicatori standardizzati, l'applicazione del principio di eguaglianza nella determinazione del fabbisogno di spesa di ciascun ente territoriale dovrebbe comunque influire sugli elementi di calcolo che dovrebbero necessariamente tenere conto dei fattori che incidono sui fabbisogni, in riferimento al livello dei bisogni che le funzioni sono preposte a rimuovere ed ai costi gestionali per l'esercizio delle medesime, consentendo così di soddisfare le esigenze perequative affermate dalla Costituzione che vanno ben oltre l'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni.

dibattito sull'originario disegno di legge presentato dal Governo si è concentrato sull'ampliamento delle prime, o, quanto meno, sulla necessità di garantire un adeguato finanziamento anche alle seconde (si pensi alla controversa questione dell'estensione della perequazione a queste ultime), al fine di assicurare il principio costituzionale del finanziamento integrale delle funzioni (art. 119, quarto comma, Cost.)¹¹. La (soltanto parzialmente contenuta) “segmentazione”¹² delle funzioni ha dapprima determinato – come era largamente prevedibile¹³ – la spinta degli enti territoriali per includere gran parte delle funzioni loro attribuite tra quelle riconducibili ai Lep – in quanto soltanto per queste ultime sembrerebbe effettivamente garantita la copertura finanziaria – e, successivamente, il rischio di confinare il coinvolgimento delle autonomie nel processo di determinazione dei fabbisogni *standard* alle sole funzioni c.d. libere, ancorando saldamente al “centro” – per giunta, come si vedrà, con un procedimento decisamente discutibile, incentrato sul ruolo della Società del Ministero dell'economia competente per gli studi di settore e sulla conseguente adozione di metodi statistici ed econometrici – il procedimento di determinazione e finanziamento delle funzioni connesse ai Lep.

In altre parole – per concludere queste note introduttive sul metodo adottato nella riforma – l'attuazione dei principi posti dalle norme costituzionali sembra circoscrivere le opzioni possibili ad un'alternativa secca: o si muove dal presupposto della determinazione dei Lep come premessa logicamente e *temporalmente* necessaria rispetto al processo di riallocazione delle funzioni e delle risorse (e, conseguentemente, alla determinazione dei fabbisogni *standard*), privilegiando il “centro” a garanzia dei fattori di omogeneità; o si presuppone che il principio autonomistico possa consentire, per così dire, un apporto degli enti territoriali oltre il perimetro segnato dai livelli essenziali nel processo di finanziamento delle funzioni (e, conseguentemente, di determinazione dei fabbisogni *standard*). Al riguardo, la legge n. 42 del 2009 sembra privilegiare il primo approccio, ma senza trarne, però, tutte le conseguenze coerenti e (costituzionalmente) necessarie. Infatti, come si tenterà di dimostrare, pur assumendo essa la determinazione dei Lep come presupposto ai fini del processo di riclassificazione delle funzioni e di riallocazione delle risorse (art. 8, n. 1, lett. a) e b)), viene invece a confermare, sul punto, l'assetto della legislazione vigente (art. 20, comma 2), con

11 Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale*, cit., 136 s.

12 In questo senso, le osservazioni di da F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore* (5 gennaio 2009), in www.astrid-online.it, 5 s.

13 Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega in materia di federalismo fiscale*, cit., 6; Id., *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in “Astrid Rassegna”, n. 94/2009, in www.astrid-online.it, 12.

conseguenze, come vedremo, non secondarie sul piano del finanziamento delle funzioni e della determinazione dei fabbisogni. Tutto ciò si riflette sulle lacune che, sotto questo profilo, sembrano manifestare gli schemi di decreto legislativo in via di approvazione.

Il carattere “aperto” del modello di finanza territoriale delineato dalle disposizioni costituzionali¹⁴, suscettibile di necessaria attuazione da parte del legislatore, dovrebbe invece consentire di individuare proprio nel processo di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali il baricentro del modello di federalismo fiscale espresso dalla legge n. 42 del 2009, favorendo, pur nella centralità del ruolo dello Stato, un processo di convergenza che preveda, per gli enti territoriali al di sopra dei livelli *standard*, il finanziamento delle funzioni mediante la propria fiscalità¹⁵.

E' stato anche osservato che il riferimento al normale esercizio delle funzioni, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. – per il finanziamento delle quali la disposizione costituzionale postula, per ciascun livello di governo, l'utilizzo dei tre canali “ordinari” indicati ai commi precedenti dello stesso articolo (tributi propri; quote di tributi erariali; fondo perequativo) – sembrerebbe incorporare una nozione standardizzata dei livelli di attivazione delle funzioni attribuite e dei relativi fabbisogni, diretta ad assorbire anche il riferimento all'efficienza economica¹⁶.

Il tentativo di pervenire ad una sorta di standardizzazione nel processo di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali, con specifico riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni in determinate classi di diritti sociali, risulta, per la verità, risalente non soltanto rispetto alla legge n. 42 del 2009, ma alla stessa riforma del Titolo V. Si pensi, a titolo di esempio maggiormente significativo, alla materia sanitaria, rispetto alla quale la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale attribuiva al legislatore statale, in sede di approvazione del piano sanitario nazionale, il compito di fissare i livelli delle prestazioni sanitarie da garantire a tutti i cittadini (art. 3, comma 2, della legge n. 833 del 1978). Fu poi la mancata approvazione del piano e la reiterata inattuazione della normativa sui livelli essenziali a spostare sulle autonomie territoriali i centri decisionali di spesa, con la conseguente tendenza alla formazione di *deficit* di bilancio sempre più consistenti¹⁷.

¹⁴ In questo senso, da ultimo, F. Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, Jovene, 2008, 133 ss.

¹⁵ Cfr. G. Falcon, *Editoriale. Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale*, in *Le regioni*, 2008, 765 s.

¹⁶ Così, L. Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 34 s.

¹⁷ Sul punto, cfr. C. Pinelli, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, 2002, 883 s.

Si tratta di vicende note, ma particolarmente esemplificative di come proprio l'inerzia dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali si possa riflettere sulla crescita esponenziale dei fabbisogni – calcolati sulla base del criterio della spesa storica – con tutti i rischi relativi alla conseguente deresponsabilizzazione del decisore politico¹⁸. In questo contesto, si produceva il definitivo sganciamento tra determinazione delle prestazioni necessarie a soddisfare i livelli essenziali e responsabilità per la loro spesa, che i successivi interventi del legislatore in campo sanitario sarebbero riusciti soltanto in parte a compensare¹⁹. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che dapprima il decreto legislativo n. 502 del 1992 e, successivamente, il decreto legislativo n. 56 del 2000 hanno soltanto parzialmente ricomposto le richiamate asimmetrie: l'uno, ponendo la distinzione tra “livelli uniformi di assistenza sanitaria”, fissati in sede nazionale, ed “eventuali livelli superiori”, determinati dalle regioni, con relativa facoltà di intervento sulle aliquote dei tributi regionali²⁰; l'altro, sostituendo parte dei trasferimenti dello Stato alle regioni con un aumento dell'addizionale sulla benzina, dell'addizionale IRPEF e con una compartecipazione al gettito dell'IVA, attraverso l'innescio di meccanismi di fiscalità regionale, destinati in larga parte a finanziare la spesa sanitaria²¹.

Tra i fattori di crescita dei fabbisogni finanziari degli enti territoriali potrebbe quindi rinvenirsi anche la mancata predeterminazione di livelli essenziali uniformi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In ogni sistema federale, infatti, soltanto la ricerca di *standard* omogenei in sede centrale può consentire di attenuare il divario di cui si è detto tra determinazione delle prestazioni e calcolo dei fabbisogni, anche a prescindere da ogni altra considerazione in merito alle condizioni ottimali di efficienza della spesa pubblica a copertura delle funzioni attribuite o conferite agli enti territoriali.

Di questa prospettiva, sembra farsi interprete la legge n. 42 del 2009, nella parte in cui distingue le spese delle regioni tra quelle riconducibili ai Lep e altre spese (art. 8, comma 1, lett. a), nn. 1 e 2), includendo espressamente tra le prime gli interventi per la sanità, l'assistenza e le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di

¹⁸ Sul punto, cfr. G. Falcon, *Editoriale*, cit., 766.

¹⁹ Sulle asimmetrie tra determinazione dei livelli essenziali e riparto delle risorse e, più in generale, sui problemi di attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. in materia sanitaria, anche in riferimento alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, cfr. R. Balduzzi, *Considerazioni conclusive*, in *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Atti del Convegno – Genova, 24 febbraio 2003, a cura di R. Balduzzi, Milano, Giuffrè, 2004, 391 ss.

²⁰ Così, C. Pinelli, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*, cit., 885.

²¹ Cfr., ad esempio, L. Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale*, cit., 18 ss.

istruzione (art. 8, comma 3). Analogamente, per gli enti locali, vengono ascritte alla prima categoria le funzioni afferenti all'istruzione pubblica e al settore sociale (art. 21, commi 3 e 4).

Per tutte queste funzioni il legislatore delegante, in maniera conforme a quanto disposto dall'art. 119, quarto comma, Cost., specifica che i decreti legislativi dovranno prevedere le modalità che consentano il loro finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* (art. 11, comma 1, lett. b)). Né può sottacersi il rilevante tentativo di estendere la portata degli obiettivi di convergenza che si concretizzano in meccanismi perequativi finalizzati alla copertura integrale dei costi *standard* e dei fabbisogni connessi ai Lep alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, pur nei limiti – imposti da fonti di rango costituzionale – delle norme di attuazione dei rispettivi statuti²².

3. Livelli essenziali, perequazione, costi e fabbisogni standard degli enti territoriali: i limiti dell'approccio adottato nella riforma

Nonostante il tentativo di dare organica e completa attuazione, tra l'altro, all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., non tutti gli interrogativi paiono dissipati, soprattutto in riferimento, da un lato, alla delimitazione ai tre comparti della sanità, assistenza e istruzione (a cui si aggiunge, per gli enti locali, il trasporto pubblico locale) in cui individuare i Lep da garantire su tutto il territorio nazionale²³, e, dall'altro, all'ancor più discutibile opzione di confermare gli attuali Lep, proprio nella legge rivolta all'attuazione della disposizione costituzionale²⁴. Da questo punto di vista, anche a prescindere dall'annosa questione in merito all'individuazione dell'atto finalizzato alla determinazione dei Lep²⁵, peraltro affatto risolta

22 Sul punto, per un approfondimento in chiave critica, cfr. G.C. De Martin e G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in *Il federalismo fiscale*, cit., 335 ss., spec. 345 ss., ove si propende in favore di più pregnanti norme di coordinamento della finanza pubblica degli enti dotati di autonomia particolare direttamente dettate dal legislatore statale.

23 In chiave critica, cfr. C. De Fiores, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 438 ss.; nonché G. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale*, cit., 133 ss.

24 Sul punto, cfr. A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 111.

25 Al riguardo, non vi è alcun dubbio che l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., postuli esplicitamente il ricorso all'atto legislativo sia per espressa riconduzione della determinazione dei livelli essenziali alle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (materia, quindi, coperta da riserva di legge, ancorché relativa: cfr., ad esempio, M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*), in *Politica del diritto*, 2002, 354), sia in quanto materia di carattere trasversale afferente ai fondamenti di omogeneità dei diritti di cittadinanza, operante, anzitutto, come limite al legislatore regionale (R. Bifulco, *Federalismo e diritti*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi – M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, 123 ss.). In questo quadro, posto che la priorità della determinazione legislativa “non può essere intesa nel senso della esclusività”, in quanto “il carattere marcatamente ‘tecnico-prestazionale’ o ‘tecnico-scientifico’ di molti contenuti ascrivibili alla sfera dei livelli essenziali soprattutto in materia sanitaria esula dalla dimensione tipica della norma primaria (ad esempio, A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, a

dalla giurisprudenza costituzionale²⁶, e comunque ormai assestatisi secondo il modello dell'intesa con gli enti territoriali in Conferenza, ciò che solleva maggiori perplessità è la sostanziale elusione del nodo centrale relativo alla determinazione degli stessi livelli essenziali.

Sotto questo profilo, preoccupazioni ancora maggiori desta la scelta di ribadire, nella sostanza, la disciplina statale vigente sulla determinazione dei Lep operata sia dal decreto legislativo n. 216 del 2010 (art. 1, comma 2), sia dallo schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni e di determinazione dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario (art. 9).

Ad un primo sguardo, infatti, i decreti, per quanto taluni ancora in versione provvisoria e suscettibili di ulteriori miglioramenti, paiono infatti elusivi rispetto ai già fortemente “aperti” principi e criteri direttivi della delega, specie in merito al fondamentale nesso intercorrente tra determinazione dei Lep, loro finanziamento e individuazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. Da questo punto di vista, il legislatore delegato sembra muovere in una prospettiva non sempre in linea con il vincolo costituzionale della stabilizzazione dei Lep e della loro copertura finanziaria integrale, rispetto alla quale, come si tenterà di chiarire, sembra debbano considerarsi estranei gli interventi speciali e le risorse aggiuntive di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. La questione risulta, tra l'altro, aggravata dall'incertezza in merito alla determinazione dei fabbisogni *standard*, anche in ragione del consistente ricorso all'istituto dei decreti legislativi integrativi e correttivi – largamente richiamati anche negli schemi di decreto attualmente all'esame delle commissioni parlamentari, quasi ad anticipare periodici interventi in materia, peraltro sostanzialmente rimessi all'apposita Società del Ministero dell'economia per gli studi di settore (Sose S.p.a.)²⁷ – che ben difficilmente produrranno stabilità e certezza rispetto al meccanismo di

cura di E. Bettinelli – F. Rigano, Torino, Giappichelli, 2004, 134 s.; cors. ns.), l'individuazione dell'atto finalizzato alla determinazione dei Lep si sposta sul piano di procedimenti consensuali, fortemente caratterizzati da una concertazione con il sistema delle autonomie.

26 La giurisprudenza costituzionale considera infatti indispensabile un intervento del legislatore statale, ma soltanto per individuare le “norme di principio e di coordinamento” ai fini della determinazione dei livelli essenziali, lasciando comunque spazio a fonti secondarie, anche di natura non governativa (ad esempio, cfr. sentt. C. cost. nn. 88/2003; 345/2004; 134/2006): su questa giurisprudenza, criticamente, G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, cit., 114 ss.

27 Si veda l'art. 9 dello schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario, approvato dal Consiglio dei ministri l'8 ottobre 2010.

determinazione dei fabbisogni, strumento invece indispensabile nell'individuazione di quel fondamento di omogeneità necessario in ogni modello ad impianto federale²⁸.

Al riguardo, se solo si considerano, a tacere d'altro, gli effetti perversi del problematico sganciamento tra determinazione dei Lep e finanziamento del fabbisogno degli enti territoriali, che hanno costantemente accompagnato le vicende del regionalismo italiano²⁹, e che la giurisprudenza costituzionale solo in parte è riuscita a contenere³⁰, anche la legge n. 42 del 2009 appare l'ennesima occasione mancata.

Non sembra anzitutto sciolto il nodo fondamentale in merito alla scelta circa la riconducibilità dei Lep al contenuto essenziale dei diritti civili e sociali o al quadro delle compatibilità finanziarie predeterminate in termini di fabbisogno³¹, che sottende l'alternativa tra la loro configurazione sotto forma di veri e propri diritti o di "entità dell'offerta"³². Le conseguenze della soluzione privilegiata sono ovviamente ben diverse, comportando la prima l'obbligo di soddisfare integralmente la domanda di prestazioni, e configurandosi, la seconda, piuttosto sotto forma di vincoli all'offerta stessa dell'ente erogatore³³.

Sul punto, l'impressione è che la legge n. 42 del 2009 privilegi la seconda prospettiva, anche se la (potenziale) estensione dei meccanismi di perequazione consente un recupero in termini di finanziamento integrale dei Lep, la cui individuazione, però, come si è detto non risulta innovata rispetto alla legislazione vigente (art. 20, comma 2). Quindi, da un lato, anche in caso di crescita dei fabbisogni degli enti territoriali – che, tuttavia, dovrebbero essere contenuti e razionalizzati mediante l'introduzione dei costi *standard* – il legislatore tenta di assicurare l'integrale finanziamento dei Lep; dall'altro, permangono dubbi consistenti in

28 In questa prospettiva, con particolare riferimento ai servizi sociali, cfr., per tutti, K.C. Wheare, *Federal Government*, London, New York, Toronto, Oxford University Press, 1963, trad. it *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, 247 ss.

29 Al riguardo, si vedano già V. Coccozza, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, Jovene, 1979, 152 ss.; M. Bertolissi, *La finanza regionale*, in F. Cuocolo – A. D'Atena – U. Pototschnig – M. Bertolissi – P.A. Capotosti – G. De Martin – A. Barbera, *Le Regioni. Bilancio di Venti Anni*, Atti del IV° Convegno Nazionale di Studi regionali – Consiglio Regionale della Liguria, 9-10 febbraio 1990, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991, 59 ss.

30 Al riguardo, in esplicito riferimento alla giurisprudenza costituzionale sul finanziamento delle prestazioni sanitarie, cfr. M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria regionale e la Corte costituzionale*, in F. Cuocolo – L. Carlassare – U. De Siervo – M. Bertolissi – M. Scudiero – F. Sorrentino, *Corte Costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno di Genova – Consiglio regionale della Liguria, 14-16 maggio 1987, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988, 92 ss.

31 Centrale il dilemma nella ricostruzione di C. Pinelli, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, cit., 886 ss., soprattutto rispetto alla difficile combinazione del rispetto dei vincoli alla finanza pubblica con l'esigenza di superare i perduranti "squilibri socio-economici territoriali".

32 L'alternativa è posta da A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 927 ss.

33 Cfr. A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 928.

merito al carattere sufficientemente determinato della normativa finalizzata all'individuazione dei livelli essenziali.

A destare le maggiori perplessità è proprio il sistema di finanziamento delle funzioni, distinto tra quelle connesse ai Lep e quelle c.d. libere. Ai copiosi canali che lo alimentano, soprattutto attraverso il fondo perequativo, articolati in strumenti di prelievo nazionale (compartecipazioni e riserve di aliquota) e regionale (tributi propri derivati o istituiti con leggi regionali e addizionali), non sembra infatti corrispondere un'effettiva certezza in merito alla disponibilità di risorse. Anche a prescindere dalla già discutibile scelta di non estendere la perequazione alle c.d. funzioni libere (art. 9, lett. a)), per riferirsi soltanto al sistema di finanziamento di quelle connesse ai Lep, colpiscono, al riguardo, almeno due aspetti. In primo luogo, vengono utilizzate anche risorse di provenienza regionale per alimentare il fondo perequativo (art. 9, lett. a)). In secondo luogo, vengono escluse dal meccanismo le regioni con maggiore capacità fiscale, che comunque alimentano il fondo, creando una (costituzionalmente) arbitraria distinzione rispetto ai benefici derivanti dalla perequazione e alla partecipazione di tributi statali (combinato disposto artt. 8, comma 1, lett. g) e 9, lett. g), nn. 1 e 2). Per il finanziamento delle c.d. spese libere il fondo perequativo è invece basato sui differenziali di capacità fiscale connessi all'impiego dell'addizionale regionale all'imposta del reddito sulle persone fisiche, facendo la legge riferimento al gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio, destinato a sostituire i trasferimenti statali (art. 8, comma 1, lett. h)).

Buona parte di queste scelte pare non sempre conciliabile con le finalità redistributive che vengono, per espressa previsione costituzionale, a dare senso compiuto alle spese connesse ai Lep. Il paradosso potrebbe essere quello di consentire l'impiego di tributi propri per il finanziamento dei Lep e l'impiego di risorse nazionali per il finanziamento delle funzioni connesse alle c.d. spese libere³⁴, quando è invece evidente che le previsioni costituzionali impongono l'impiego di risorse certe (di provenienza statale) ai fini della copertura finanziaria dei livelli essenziali.

In questo quadro, va peraltro segnalato che anche la tendenza a sopprimere i trasferimenti statali diretti, a cui la legge n. 42 del 2009 sarebbe dichiaratamente rivolta³⁵, risulta in realtà attenuata da altre disposizioni destinate a determinarne comunque la riemersione sotto forma di copertura del differenziale certificato positivo tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, che è posta come specifico criterio direttivo della legge di

34 Così, G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *I Quaderni di Italianieuropei – Il Federalismo*, cit., 237.

35 Come si legge in più passaggi della relazione di accompagnamento al disegno di legge originario del Governo: cfr. Senato della Repubblica – XVI legislatura – Disegni di legge e relazioni, A.S. n. 1117, 8 ss.

delega in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni (art. 9, lett. e)).

Nella prospettiva di analisi privilegiata nel presente contributo, quello che però colpisce maggiormente è la rilevanza assunta dai costi e dai fabbisogni *standard*, che viene ad innervare il sistema di finanziamento delle funzioni (anche di quelle connesse ai Lep) e – si badi bene – del sistema di perequazione. Da un lato, infatti, tra i principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento previsti dalla legge n. 42 del 2009, si fa espresso riferimento al rispetto dei costi *standard* “associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale” (art. 8, comma 1, lett. b)), su cui, però, il legislatore non ha novato la disciplina vigente; dall'altro, tra quelli relativi alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo, si richiama il fabbisogno *standard* per prestazioni connesse ai Lep come parametro attraverso il quale determinare il differenziale tra il fabbisogno finanziario necessario alla loro copertura (già calcolato con il sistema dei costi *standard*) e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati (art. 9, lett. c), n. 1).

In definitiva, sulla base dei richiamati principi e criteri direttivi, è demandato ai decreti legislativi il compito fondamentale di individuare le modalità che dovrebbero consentire il finanziamento integrale dei Lep³⁶. La ricerca di un faticoso equilibrio tra garanzie di omogeneità e principio autonomistico viene quindi rimessa in via integrale ai decreti legislativi, passando per il nodo cruciale della determinazione dei costi e fabbisogni *standard*.

Che al legislatore statale competa la determinazione dei livelli essenziali – ora, nel rinnovato Titolo V, per espressa previsione costituzionale – non impedisce, di per sé, di demandare il loro finanziamento agli enti territoriali secondo i canali di finanziamento “ordinari” indicati dall'art. 119 Cost.³⁷. In questo senso, la legge n. 42 del 2009 esprime una certa coerenza rispetto alla concezione di autonomia finanziaria sottesa alle disposizioni costituzionali, a condizione, però, di dare piena attuazione al fondamentale principio della perequazione integrale dei fabbisogni, anche alla luce, cioè, delle specificità territoriali. Queste ultime, invece, sembrano trascurate dal legislatore, che tende a privilegiare il ben più insidioso parametro della “capacità fiscale per abitante”³⁸, inidoneo a tenere conto di tutte le variabili dei differenti contesti socio-economici in cui i meccanismi perequativi sono

36 Cfr., ad esempio, A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 110.

37 In questo senso, G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, cit., 159 ss.

38 In questo senso, ad esempio, F. Gallo, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in *L'attuazione del federalismo fiscale*, cit., 178 ss., il quale individua effetti limitativi delle tradizionali politiche redistributive nel passaggio dal “finanziamento dei bisogni” alla “perequazioni delle capacità fiscali”.

costituzionalmente tenuti a conseguire l'obiettivo del finanziamento integrale delle funzioni connesse ai livelli essenziali³⁹.

Anzi, proprio la distinzione posta dall'art. 119 Cost. tra il finanziamento delle funzioni normali, da un lato, che deve essere integralmente garantito attraverso i tre canali ordinari (risorse proprie, partecipazioni e fondo perequativo), espressione del principio dell'autonomia finanziaria, e risorse aggiuntive e interventi speciali, dall'altro, che sono finalizzati alla riduzione degli squilibri territoriali⁴⁰, dovrebbe indurre a considerare il finanziamento dei Lep quale parte integrante (ed anzi elemento maggiormente qualificante) dello spessore delle “normali” funzioni attribuite o conferite all'ente territoriale. La diretta conseguenza non può che essere l'impossibilità di ricondurre i trasferimenti di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., al finanziamento dei Lep degli enti territoriali⁴¹, o, quanto meno, la loro connotazione *integrativa* in termini di fabbisogno degli enti territoriali rispetto alle risorse “ordinarie”⁴². Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. – peraltro scarsamente valorizzati, anche nella loro distinzione costituzionalmente prevista, dalla legge n. 42 del 2009⁴³ – si dovrebbero invece tradurre in strumenti straordinari di rimozione delle disuguaglianze e di tutela della coesione sociale, ascrivibili, quindi, alla categoria di trasferimenti a carico dello Stato, senza prevedere meccanismi di cofinanziamento con la partecipazione degli stessi enti territoriali destinatari degli interventi⁴⁴,

39 Sul punto, anche per un'analisi degli effetti perversi della scelta di incentrare i meccanismi perequativi sulla capacità fiscale, cfr. C. De Fiore, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 440 ss. Analogamente, anche alla luce degli schemi di decreto legislativo adottati dal Consiglio dei ministri nell'ottobre del 2010, E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, in www.astrid-online.it, 4, rileva che “i parametri per determinare i costi standard sono ancora tutti da costruire e, quando ciò avverrà, si dovrà tenere conto di tutte le variabili possibili: dalla dimensione dei territori degli enti destinatari, del sistema infrastrutturale di sostegno, delle loro condizioni fisiche e socio-economiche e delle caratteristiche delle popolazioni interessate che si renderanno destinatarie/beneficiarie della eventuale perequazione compensativa, garante dell'esigibilità dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale”.

40 Sul punto, si vedano A. Brancasi e F. Merloni, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2009, 18 ss.; analogamente, C. Salazar, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost., secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del “federalismo fiscale a Costituzione invariata”*, in *Le Regioni*, 2007, 10.

41 In questo senso, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 111 ss.

42 In questo senso, F. Gallo, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione*, cit., 182 s., il quale, in proposito, sottolinea “il fatto in sé limitativo che, dato il suo carattere aggiuntivo (e perciò in qualche modo speciale), l'intervento ex articolo 119, comma 5, ai fini del finanziamento dei livelli essenziali dei suddetti diritti possa ridursi ad essere il risultato dell'applicazione non di un meccanismo legislativo solidaristico, automatico e fisiologico (come sarebbe se il finanziamento fosse imputato al fondo perequativo di cui al comma 3 dell'articolo 119), bensì di una incerta quanto opinabile dialettica politica e rivendicazionistica, in cui lo Stato potrebbe rivestire la sgradevole figura dell'elemosiniere di ultima istanza”.

43 Al riguardo, cfr. C. De Fiore, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 446 ss.

44 Come sembra invece disporre, attraverso i meccanismi di cofinanziamento, l'art. 16, comma 1, lett. a): sul punto, si vedano le osservazioni critiche di C. De Fiore, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 447 s.

dovendosi invece assicurare il finanziamento dei Lep attraverso i canali ordinari previsti dalla Costituzione⁴⁵.

Accogliendo questa linea ricostruttiva, il finanziamento dei Lep non appare quindi inquadrabile tra gli strumenti correttivi adottati dagli Stati federali rispetto alle possibili situazioni di disegualianza nella fruizione dei diritti di cittadinanza⁴⁶. Al contrario, nella prospettiva della rinnovata autonomia finanziaria degli enti territoriali espressa dall'art. 119 Cost., esso costituisce lo strumento ordinario di garanzia delle normali funzioni conferite ai diversi livelli di governo. Oltre ai tributi propri e alle compartecipazioni, saranno infatti i meccanismi perequativi ad assicurarne la garanzia del finanziamento operando come istituto ordinario – sia pure di chiusura – del sistema. In questa prospettiva, la perequazione appare sempre più come lo strumento fondamentale di riequilibrio tra spinte egualitaristico-redistributive proprie dei sistemi di *Welfare* e spinte alla differenziazione proprie del principio autonomistico, che possono concretizzarsi anche nella “territorializzazione” delle risorse fiscali⁴⁷.

La determinazione dei livelli essenziali, invece, costituisce il presupposto ai fini dell'introduzione di parametri e *standard* omogenei per il finanziamento delle funzioni conferite agli enti territoriali⁴⁸. Essa risulta quindi espressione di un “potere conformativo che condiziona le politiche di settore”⁴⁹, vincolando gli enti territoriali ad affrontare, per così dire, dal basso – secondo una rinnovata concezione dell'autonomia finanziaria – la questione della disponibilità delle risorse volte ad assicurare quegli *standard* comuni di garanzia nell'erogazione dei servizi. Tale processo di convergenza – a cui è dichiaratamente rivolta la legge n. 42 del 2009 nell'attuazione del Titolo V – vincola gli enti territoriali rispetto al

45 In questo senso, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 111 ss., che definisce la questione del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni un “falso problema”, in quanto esso deve essere comunque assicurato attraverso le risorse e i canali ordinari.

46 Cfr. A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 911 s. e 926.

47 Su cui, cfr. P. Carrozza, *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani – E. Cheli, Bologna, Il Mulino, 2008, 32 ss. Analogamente, A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 123, secondo la quale “la perequazione costituisce il punto di equilibrio tra *cittadinanza sociale* e *autonomie territoriali*, poiché essa non è funzionalizzata a colmare qualunque dislivello ma è unicamente diretta a evitare che a minori capacità fiscali dei territori corrisponda un livello insufficiente di prestazioni in materia di diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti dall'esercizio di talune funzioni pubbliche da parte degli enti territoriali”.

48 Altro è invece stabilire quanto la nozione di “livelli essenziali”, pur rispondendo ad istanze solidaristiche, sia effettivamente e strutturalmente connessa al ben più penetrante principio costituzionale di eguaglianza: sul punto, si vedano le osservazioni critiche di M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., 352 ss. Per una ricostruzione del nesso tra Lep ed eguaglianza sostanziale, v. invece A. Poggi, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Jovene, 2004, 1713 ss.

49 A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 926 s.

conseguimento di un grado minimo di omogeneità, che – individuato, quanto ai parametri di riferimento, dal “centro” mediante la determinazione dei Lep – produrrà ovviamente effetti differenti sul fabbisogno necessario degli enti territoriali. Di qui muove la ricerca di costi e fabbisogni *standard* come baricentro su cui finisce per poggiare l’intero disegno di riforma, sino a costituire – come si è visto – il parametro fondamentale su cui viene costruito lo stesso sistema perequativo, con tutte le conseguenti incertezze che si è tentato di mettere in rilievo.

Sotto il secondo profilo preliminare sopra ricordato, è opportuno tenere presente che, quantomeno sul piano metodologico, si riscontrano già delle esperienze significative da cui si possono trarre prime indicazioni di una qualche utilità ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

In alcuni comparti, infatti, sono stati parzialmente sperimentati criteri di progressivo superamento della spesa storica. Per esempio, in materia di sanità, appare di una qualche rilevanza l’esperienza maturata in relazione ai c.d. DRG (*Diagnosis related groups*), ovvero di categorie di pazienti definite in modo che presentino caratteristiche cliniche analoghe e richiedano per il loro trattamento volumi omogenei di risorse ospedaliere. In questi casi, si è sperimentata una misurazione preventiva delle prestazioni sanitarie rispetto a determinate patologie sulla base di un tentativo di standardizzazione dei costi delle prestazioni. Da questo punto di vista, la determinazione della spesa per garantire le prestazioni è basata su criteri per certi versi assimilabili a quelli che potrebbero essere usati per i costi *standard*, attraverso dei codici sperimentali, per lo meno da ciò che risulta, tra l’altro, dalle relazioni della Corte dei conti al Parlamento.

Sotto questo profilo, si manifestano comunque problemi rilevanti, che concernono la scelta di fondo da adottare nel passaggio ai costi *standard*, rispetto alla quale può essere privilegiato un approccio c.d. micro, ovvero c.d. macro. Il primo tende a considerare come elemento fondamentale il calcolo relativo alle singole prestazioni; il secondo, invece, privilegia piuttosto l’istituzione di fondi nazionali per il passaggio ai costi *standard*, in base ai quali dovrebbe avvenire soltanto in un momento successivo il riparto delle risorse finanziarie, secondo un modello simile a quello previsto per il fondo sanitario nazionale. E’ in questa seconda prospettiva, come vedremo, che si sta orientando il legislatore delegato nella predisposizione degli schemi di decreto, soprattutto in materia di fabbisogni *standard* in materia sanitaria.

4. Determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali e processi di convergenza della finanze pubbliche nella legge di delega...

E' in questo imprescindibile quadro di riferimento che va inquadrato il processo di transizione ai costi e fabbisogni *standard*. Anche alla luce delle esperienze pregresse sopra richiamate, esso è infatti interpretato dalla legge n. 42 del 2009 come principale strumento finalizzato a garantire il concorso di tutti gli enti territoriali e di tutti i livelli di governo al conseguimento degli obiettivi della politica di bilancio nazionale, in coerenza con i vincoli posti dal patto di stabilità europeo⁵⁰.

Il coordinamento della finanza pubblica, assunto ad architrave del nuovo assetto delle relazioni tra centro e periferia delineate dal Titolo V⁵¹, e rafforzato anche dagli orientamenti della giurisprudenza costituzionale⁵², nella legge n. 42 del 2009 si esprime anche in forme di monitoraggio e controllo dei livelli, dei costi e della qualità dei servizi erogati dagli enti territoriali. Le norme di delega infatti, anche se con principi e criteri direttivi non sempre sufficientemente determinati, delineano un processo di convergenza che coinvolge tutto il sistema delle autonomie territoriali rispetto all'individuazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

L'art. 2, comma 2, lett. f), della legge n. 42 richiede che il c.d. costo *standard* e il c.d. fabbisogno *standard* sia assunto quale costo o fabbisogno obiettivo, su cui costruire parametri rispetto ai quali valutare l'azione pubblica e gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni riconducibili ai Lep.

L'art. 2, comma 2, lett. m), della legge n. 42, afferma il principio del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica, in favore del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., e delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. Per le altre funzioni, invece, il criterio della spesa storica viene sostituito dalla perequazione della capacità fiscale.

50 Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 370 ss.

51 In proposito, cfr. G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.

52 Al riguardo, per una panoramica sugli orientamenti della Corte, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, vol. XX, n. 1/2010, 49 ss.

Sotto questo profilo, si ripropone quella già lamentata “segmentazione” – o, comunque, netta distinzione – delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo⁵³, che ha costituito uno dei nodi più discussi nell’*iter* del disegno di legge⁵⁴. Per quanto attenuata rispetto alla versione originaria⁵⁵, la legge di delega prevede ancora forme differenziate di finanziamento delle funzioni non soltanto tra enti territoriali (regioni, province e comuni), ma anche rispetto alle tipologie di spesa di ciascun livello di governo. Anche se, da questo punto di vista, il provvedimento è notevolmente migliorato nel passaggio alla Camera, continuano a essere tenute distinte, da una parte, le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, per le quali è assicurato il finanziamento dei Lep, con particolare riguardo ai comparti sanità, assistenza e istruzione a cui sono aggiunti, per gli enti locali, il trasporto locale e le funzioni fondamentali, e, dall’altra, le funzioni restanti (c.d. libere), per le quali non è garantito l’integrale finanziamento.

Per gli enti locali la questione risulta poi ulteriormente aggravata dal fatto che non sono state ancora individuate dal legislatore statale le funzioni fondamentali ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., su cui infatti il Governo ha dovuto successivamente presentare al Parlamento il disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie⁵⁶. Tutto ciò contribuisce a rendere ancora meno chiara la scelta su *quali* funzioni finanziare con i decreti legislativi.

Posto che – come si è visto anche nel paragrafo precedente – è sui costi e fabbisogni *standard* che finiscono per poggiare gli stessi meccanismi di perequazione, una delle condizioni fondamentali ai fini del contemperamento delle ragioni dell’autonomia con le garanzie di omogeneità nella fruizione dei diritti civili e sociali pare individuabile nella necessità di far rientrare proprio nel sistema di perequazione il complesso dei fattori che concorrono alla determinazione degli squilibri territoriali di carattere economico e sociale (assetto delle infrastrutture e del sistema produttivo, dimensione demografica e composizione

53 In questo senso, in riferimento alla versione originaria del disegno di legge del Governo, cfr. F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all’esame del Senato*, cit., 5 s.

54 Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione* (21 gennaio 2009), www.amministrazioneincammino.luiss.it.

55 In questo senso, F. Bassanini, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, (30 giugno 2010), in www.astrid-online.it, 9 s., il quale riconosce l’incostituzionalità di tale “segmentazione” e, pur rilevando che la questione “non ha un gran rilievo quantitativo” in quanto “le funzioni per cui è prevista una perequazione parziale valgono meno di 2 punti del PIL”, mette in rilievo come la scelta di una perequazione parziale rischi, tra l’altro, di alimentare richieste di finanziamento per coprire il differenziale, assorbendo, in tal modo, risorse destinate ad investimenti necessari a superare nel tempo le condizioni di minore capacità fiscale.

56 Attualmente pendente davanti al Senato: cfr. XVI legislatura, A.S. 2259.

per classi di età, densità abitativa degli enti territoriali), senza ancorarlo in via esclusiva alla capacità fiscale *pro capite*⁵⁷.

Da questo punto di vista, il legislatore (soprattutto delegato) dovrebbe tenere necessariamente conto che nella determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* si svelano questioni di ben più ampia portata – a partire dell'effettivo rendimento dei sistemi di perequazione, anche rispetto alla copertura finanziaria dei Lep – che si collocano decisamente al di là dell'introduzione di indicatori effettivi di valutazione del grado di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica.

E' anzitutto verosimile che la transizione ai costi e ai fabbisogni *standard* determinerà l'assegnazione di risorse minori al Mezzogiorno – termine che, tra l'altro, scompare dal testo costituzionale dopo la riforma del Titolo V – anche se, nelle norme transitorie per gli enti locali di cui all'art. 21 della legge n. 42 del 2009, sono state introdotte clausole di garanzia sulle esigenze di riequilibrio nella fase transitoria⁵⁸.

Si pongono comunque ulteriori e rilevanti problemi, soprattutto rispetto alla gestione della fase transitoria, che è stata comunque meglio disciplinata e determinata nel passaggio alla Camera del provvedimento rispetto alla versione originaria del disegno di legge del Governo, ma nella quale, specie per la disciplina delle funzioni degli enti locali, non sono poste sufficienti garanzie, fissando, tra l'altro, in modo arbitrario la percentuale delle funzioni fondamentali all'80 per cento del complesso delle funzioni.

Su questi aspetti della delega, si aggrovigliano almeno tre nodi critici. Si dovrebbe anzitutto lamentare l'esiguità e la laconicità dei principi e criteri direttivi nel disciplinare il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni *standard*, che non determina certezze sulle modalità e sui tempi di uno degli aspetti maggiormente qualificanti e condivisi dell'interno disegno di riforma. La legge di delega, inoltre, non viene a fornire alcuna definizione del costo *standard*, rimettendone integralmente la disciplina ai decreti legislativi. Si scorge infine nella normativa una contraddizione tra alcuni principi e criteri direttivi ispirati a criteri di eguaglianza tra gli enti territoriali, quando è richiamato il fabbisogno *standard* per i Lep e le funzioni fondamentali, ed altri che sembrano invece negare tale presupposto, quando è privilegiato il criterio della capacità fiscale per le altre funzioni. Soltanto, quindi, per i costi relativi alle prime funzioni il legislatore prevede un meccanismo di perequazione sulla base di

57 In questo senso, le considerazioni di C. De Fiores, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 440 s., spec. nota 35.

58 Sulla centralità della fase transitoria (e sulla conseguente necessità di garantire una disciplina esaustiva) nei processi di riforma a forte impatto sui diritti economico-sociali, cfr. M. Luciani, *Liberalizzazioni. Il quadro costituzionale nella prospettiva della giurisprudenza*, in *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina*, a cura di E. Sticchi Damiani, Torino, Giappichelli, 2008, 20 ss.

criteri unitari relativi a *standard* di efficienza, mentre per quelli relativi alle seconde viene utilizzata la “capacità fiscale” come indice della capacità di spesa. Se tuttavia si assume il principio della definizione degli *standard* dei servizi da erogare come criterio privilegiato al fine di determinare i fabbisogni ottimali di ciascun livello di governo, desta non poche perplessità la mancata estensione di tale criterio alla generalità delle funzioni⁵⁹. Le spese per quelle non direttamente afferenti ai Lep e per quelle non riconducibili all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., rischiano infatti di non essere adeguatamente perequate⁶⁰.

In definitiva, nella determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali si esprimono delicati processi di redistribuzione delle risorse, al crocevia tra principio autonomistico, vincoli di bilancio e tutela dei diritti costituzionali. Da questo punto di vista, la prospettiva adottata dalla riforma – nella legge di delega e, in misura ancora maggiore, nei decreti legislativi – assume come presupposto la ricerca della dimensione ottimale del fabbisogno finanziario degli enti territoriali mediante la determinazione quantitativa dei bisogni da soddisfare e dei diritti da garantire in condizioni di efficienza e di efficacia. In altre parole, nel presupposto che “il dimensionamento dei fabbisogni finanziari degli enti territoriali influenza ed è a sua volta influenzato dai profili economici della gestione dell'amministrazione”⁶¹, la ricerca del punto di equilibrio tra principio autonomistico e garanzie di omogeneità si sposta decisamente – nel solco della cultura aziendalistica – sul piano del nesso tra costo *standard* e fabbisogno *standard* e sul tentativo di riconnettere l'aspetto finanziario a quello economico della gestione degli enti territoriali (art. 2, comma 2, lett. f) e m), della legge n. 42 del 2009).

L'effetto è quello di far assurgere la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* a strumento *dinamico* di coordinamento della finanza pubblica⁶², nel tentativo di

59 In questo senso, ad esempio, F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato*, cit., 5 ss.; G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 238 ss.; T. Martines – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale. Appendice di aggiornamento*, Milano, Giuffrè, 2010, 9; nonché, adesivamente, E. Corali, *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010, 188.

60 Al riguardo, cfr. G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 237 ss.

61 R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard (Commento agli artt. 13 e 21)*, in *Il federalismo fiscale*, cit., 196.

62 Si utilizza in questo scritto la nozione di coordinamento in senso *dinamico* per indicare la funzione svolta dall'insieme delle disposizioni volte ad assicurare l'armonico orientamento di individui, gruppi ed istituzioni verso fini determinati, pur mantenendo l'autonomia dei soggetti interessati (riprendendo la definizione di V. Bachelet, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 631 e 633) – in questo caso, le regole sul processo di convergenza delle finanze pubbliche messo in moto dalla riforma, destinate a mutare nel corso del tempo per accompagnare le evoluzioni del sistema – distinta dalla nozione di coordinamento in senso *statico*, che indica piuttosto l'insieme delle disposizioni, collocate su un piano sovraordinato rispetto alle prime, volte alla predeterminazione delle sfere materiali di rispettiva spettanza dei soggetti partecipi del coordinamento

contemperare vincoli di bilancio e ragioni dell'autonomia, in quanto il costo *standard* si configura come la determinante quantitativa del fabbisogno finanziario *standard* che, a sua volta, costituisce il parametro fondamentale – come si è visto – ai fini dei meccanismi di perequazione, con particolare riferimento alla copertura finanziaria dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali⁶³.

Né la legge di delega, né – come vedremo – il decreto legislativo sui costi e fabbisogni *standard* degli enti locali (n. 216 del 2010) forniscono, però, alcuna definizione univoca di cosa effettivamente si intenda per costo *standard*. Quest'ultimo, infatti, può essere calcolato nel modo più diverso, seguendo impostazioni prevalentemente aziendalistiche, statistiche o econometriche⁶⁴. Sul punto, da un lato, la legge n. 42 del 2009 rinvia ai decreti legislativi e, dall'altro, il decreto legislativo n. 216 del 2010 e gli altri schemi di decreto licenziati dal Consiglio dei ministri si limitano a disciplinare le metodologie adottate, i soggetti e i procedimenti per il definitivo superamento del criterio della spesa storica, che costituisce l'unico obiettivo certo da garantire nella transizione ai costi *standard*, senza però giungere ad una compiuta definizione dello strumento su cui effettivamente si regge la riforma.

E' noto infatti che essi “riassumono in generale l'esito quantitativo del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità”⁶⁵, ma, quanto alla loro effettiva individuazione e – soprattutto – agli effetti che produrranno sulla determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali e sull'effettiva copertura finanziaria delle funzioni loro attribuite, tutto dipende dalla costruzione di parametri preventivi di misurazione che è rimessa al legislatore delegato.

Anzitutto, la circostanza che il costo *standard* si configuri come grandezza economica (e non finanziaria) si riflette sulla difficoltà di individuare parametri comuni – nella determinazione dei fabbisogni *standard* su cui si regge il processo di convergenza – a tutti gli enti territoriali che, quantomeno ancora in larga parte, adottano invece un sistema di contabilità basata sulla

– in questo caso, le disposizioni che predeterminano le tipologie di entrata e gli ambiti di spesa affidati agli enti territoriali – da cui consegue la necessità di dover distinguere le prime dalle seconde non in base al contenuto delle disposizioni, ma in base alle funzioni da esse materialmente svolte (cfr. V. Bachelet, voce *Coordinamento*, cit., 632, secondo il quale “di coordinamento deve parlarsi piuttosto nei confronti delle attività, che non dei singoli atti”). Per una prima distinzione tra regole statiche e regole dinamiche del coordinamento della finanza delle autonomie territoriali, cfr. A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1425.

63 Cfr. G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 233 ss.; R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 199 ss.

64 Per una prima panoramica, cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 5 s.

65 Così, ad esempio, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, (16 giugno 2010), in www.federalismi.it, 7.

competenza giuridica⁶⁶. Di qui, tra l'altro, la centralità del processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, messo in moto dalle leggi nn. 42 e 196 del 2009⁶⁷, nel presupposto – per il profilo che rileva nella presente prospettiva di analisi – che la definizione quantitativo-monetaria del costo *standard*, che condiziona la determinazione dei fabbisogni *standard*, non dovrà basarsi sul dato storico e determinerà, in tal modo, il passaggio dalla logica del bilancio incrementale a quella dello *zero-based budgeting* fondato sui costi di produzione *standard*⁶⁸. Vedremo quanto questo approccio sia difficilmente trasponibile sul piano della determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali che si caratterizzano per il profondo impatto sulla tutela dei diritti costituzionali, quale, ad esempio, la materia sanitaria.

Nel disegno di riforma, la transizione ai costi e fabbisogni *standard* presuppone, tra l'altro, la richiamata nozione di coordinamento *dinamico* della finanza pubblica, intesa come strumento finalizzato – attraverso appositi interventi normativi collocati nella legge finanziaria (ora legge di stabilità) – 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” e a “stabilire, per ciascun ente 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” (art. 18 legge n. 42 del 2009).

La legge n. 42, quindi, introduce un istituto inedito, denominato patto di convergenza, volto appunto a conseguire quel “coordinamento dinamico” della finanza pubblica, finalizzato ad agevolare, tra l'altro, il riallineamento dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo. Da questo punto di vista, la riforma è finalizzata a contenere i tradizionali squilibri territoriali del Paese, presupponendo, con il passaggio ai costi *standard* e ai fabbisogni *standard*, un processo di omogeneizzazione della spesa dei servizi essenziali, anche mediante

⁶⁶ Per un approfondimento delle difficoltà preliminari di natura contabile nel processo di transizione ai costi *standard*, cfr. R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 197 s., i quali sottolineano che, “nonostante le molteplici sollecitazioni normative, gli enti locali italiani, fatte salve ancora troppo limitate eccezioni, non tengono una contabilità generale a base economico-patrimoniale né, tanto meno, una contabilità economica di tipo analitico con l'ovvia conseguenza che la base informativa per determinare e, poi, soprattutto controllare i costi della produzione è, a oggi, certamente insufficiente”.

⁶⁷ Al riguardo, per un commento a prima lettura del processo riformatore, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica* (8 giugno 2009), in www.forumcostituzionale.it; nonché, per ulteriori approfondimenti sull'armonizzazione delle procedure contabili nell'intreccio con la riforma del sistema di contabilità, Id., *La legge delega sul federalismo fiscale*, cit., 141 s.

⁶⁸ Sul punto, cfr. R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 197.

il superamento del criterio della spesa storica, rimuovendo gradualmente il meccanismo di pagamento “a piè di lista”.

Ai sensi dell'art. 18 della legge n. 42, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata e in coerenza con gli obiettivi e gli interventi enunciati nel Documento di programmazione economico-finanziaria (ora, dopo l'entrata in vigore della legge n. 196 del 2009, Decisione di finanza pubblica) è tenuto a proporre, nell'ambito del disegno di legge finanziaria (ora legge di stabilità), norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica finalizzate 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'art. 117, secondo comma, lett. *m*) e *p*), Cost. L'introduzione dell'istituto del patto di convergenza presuppone, pertanto, un ampliamento del contenuto tipico della legge finanziaria (ora legge di stabilità), vincolando l'iniziativa legislativa del Governo all'inserimento nel relativo disegno di legge sia di regolazioni programmatiche di tipo quantitativo dei flussi finanziari tra Stato e autonomie territoriali, sia, soprattutto, norme volte ad assicurare la convergenza tra costi e fabbisogni *standard*, su cui finiranno per poggiare le regole di coordinamento dinamico negli assetti tra centro e periferia.

Il patto di convergenza sembrerebbe configurarsi, pertanto, come una sorta di patto di stabilità interno dai contenuti più estesi, indicando un insieme di regole per il coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica che il Governo è chiamato a definire annualmente nella legge di stabilità previo confronto con le autonomie territoriali in sede di Conferenza unificata, come del resto già avvenuto per prassi negli ultimi anni. Esso viene quindi interpretato dalla legge n. 42 del 2009 come il necessario passaggio finalizzato a monitorare l'adeguamento delle spese territoriali al parametro del costo *standard* e del fabbisogno *standard*, nei cinque anni previsti per la fase transitoria di attuazione con riferimento alle regioni (art. 20, comma 1, lett. *b*) e *c*), della legge n. 42 del 2009) e agli enti locali (art. 20, comma 1, lett. *d*), della legge n. 42 del 2009).

Anche a prescindere – in questa sede – dai nodi ancora irrisolti, dopo le modificazioni apportate dall'art. 51, comma 3, della legge n. 196 del 2009, all'art. 18, comma 1, della legge n. 42 del 2009, nel rapporto tra patto di convergenza e patto di stabilità interno – essendo il primo oggetto di regolazione da parte della legge di stabilità o in apposito provvedimento collegato e, il secondo, disciplinato dalla legge di stabilità sulla base delle indicazioni fornite

nella Decisione di finanza pubblica (DFP)⁶⁹ – quello che più rileva nella presente prospettiva di analisi è nuovamente la centralità assunta dall'introduzione dei costi e dei fabbisogni *standard* come presupposto e parametro su cui costruire i processi di convergenza delle finanze pubbliche. Rispetto a questo largo utilizzo dell'istituto – sino a prevedere l'adozione di una vera e propria banca dati, comprendente gli indicatori che andranno utilizzati per l'introduzione, il mantenimento e il controllo dei costi e dei fabbisogni *standard*, rimessa alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5, comma 1, lett. g)) – la legge di delega non offre, però, alcuna definizione certa⁷⁰.

5. ...e nei decreti legislativi (approvati ed in itinere)

Se l'analisi si sposta sul piano dei decreti legislativi, la situazione appare ancora meno confortante. Anzitutto, rispetto all'approccio privilegiato dallo stesso legislatore di assumere la determinazione dei Lep come presupposto della riforma, si è già accennato ai limiti della scelta di mantenere il quadro fornito dalla legislazione vigente sull'individuazione dei livelli essenziali come parametro di determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province (art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 216 del 2010).

Inoltre, il citato decreto legislativo n. 216 del 2010 si limita a disciplinare il metodo, i soggetti e i procedimenti per il definitivo superamento del criterio della spesa storica, assumendo, nel contempo, come criteri fondamentali, il perseguimento dell'adeguata garanzia di entrata e di spesa degli enti territoriali e la loro massima responsabilizzazione finanziaria e contabile. Si tratta, quindi, del primo significativo atto nel complesso procedimento di attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 42 del 2009, su cui misurare il concreto rendimento del disegno di riforma del federalismo fiscale, prescindendo, per un momento, dai temi – dall'impatto più circoscritto – rispettivamente disciplinati dai decreti legislativi, già entrati in vigore, del 28 maggio 2010, n. 85 (“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”) e del 17 settembre 2010, n. 156 (“Disposizioni recanti attuazione

69 Si riscontrano, anzitutto, diversi passaggi della stessa legge n. 42 del 2009, in cui la normativa fa contraddittoriamente riferimento non già al patto di convergenza – al fine di assicurare, cioè, un processo di coordinamento più ampio e pregnante – ma “soltanto” al patto di stabilità, con la conseguenza di ancorare il processo di convergenza a perimetri più ristretti e a cifre maggiormente statiche. Analogamente, la legge n. 196, nel dettare specifiche disposizioni di coordinamento della finanza degli enti territoriali, definisce un quadro di riferimento normativo che poggia più sul patto di stabilità interno che sul patto di convergenza, rinviando, per giunta, alla Decisione di finanza pubblica e alla Legge di stabilità rispettivamente la definizione dei contenuti e delle sanzioni del patto (art. 10, comma 2, lett. f)) e l'individuazione delle norme attuative (art. 11, comma 3, lett. m)).

70 Cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 4.

dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale”).

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 sembra quindi orientato all'individuazione delle misure quantitative necessarie a garantire un'ottimale erogazione dei servizi in condizioni di efficienza, vale a dire alla predeterminazione dei costi e dei fabbisogni *standard* alla luce delle specificità dei territori regionali. L'aspetto centrale del provvedimento consiste indubbiamente nell'elaborazione di una metodologia finalizzata alla determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. Il disegno normativo muove dalla Relazione governativa sul federalismo fiscale trasmessa alle Camere il 30 giugno del 2010, che, nella parte relativa al finanziamento degli enti territoriali, sottolinea l'opportunità di giungere alla determinazione dei fabbisogni *standard* attraverso il ricorso alla metodologia applicata per gli studi di settore.

Il decreto, però, nonostante i copiosi richiami, nel preambolo, ai diversi profili tracciati dai principi e criteri direttivi della delega, non reca una puntuale determinazione dei fabbisogni *standard* – come invece previsto dall'art. 2, comma 2, lett. f), della legge n. 42 – bensì si limita a disciplinare i profili metodologici (art. 4) e procedurali (art. 5) attraverso i quali gli stessi fabbisogni *standard* saranno oggetto di definizione da parte della già citata Società per gli studi di settore (Sose S.p.a.).

Quanto al metodo, il provvedimento viene indubbiamente ad adottare un percorso fortemente innovativo, finalizzato non già ad elaborare formule, per così dire, “calate dall'alto”, orientate all'individuazione di fabbisogni teorici standardizzati, sulla base di parametri predeterminati, in riferimento ai quali attribuire i finanziamenti. Esso esprime, tra l'altro, la consapevolezza dell'opportunità di passare ad una metodologia prevalentemente basata sulla collaborazione e sulla cooperazione con gli enti territoriali, al fine di individuare parametri univoci finalizzati alla razionalizzazione della spesa, corredati da controlli di coerenza, in grado di tenere in debito conto la varietà e la peculiarità delle specificità regionali e locali. Tutto ciò si dovrebbe tradurre non tanto nell'indicazione di cifre predeterminate dall'alto, a copertura delle funzioni da finanziare, quanto, piuttosto, nell'elaborazione di un metodo, quanto più condiviso, finalizzato alla determinazione dei fabbisogni *standard*.

Da questo punto di vista, però, non può sottrarsi una tendenziale elusione dei principi e dei criteri direttivi, sotto il profilo, anzitutto, della mancata indicazione degli obiettivi di servizio inerenti alle funzioni fondamentali degli enti locali, che rappresentano il parametro di riferimento in base al quale determinare le risorse necessarie a garantire l'equilibrata

erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni⁷¹. E' proprio l'individuazione degli obiettivi di servizio che costituisce il presupposto della fase di transizione tra il meccanismo di finanziamento delle funzioni attraverso il criterio della spesa storica e quello basato sui costi e fabbisogni *standard*, al fine di garantire la progressiva convergenza verso parametri ed unità di misura comuni nell'erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, troppo labili paiono le coordinate tracciate dall'art. 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, che finisce per rimettere integralmente al Governo, nell'ambito della legge di stabilità o con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, le norme di coordinamento dinamico degli obiettivi di servizio ai Lep e alle funzioni fondamentali degli enti locali, con una pedissequa riproposizione dell'art. 18, comma 1, della legge n. 42 del 2009, senza che, sul punto, siano forniti gli elementi qualitativi e quantitativi attraverso i quali il legislatore delegato dovrebbe invece garantire il percorso che dai Lep conduce agli obiettivi di servizio e, conseguentemente, alla determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, secondo questo previsto dalla stessa legge di delega. Al riguardo, l'unico elemento di novazione è rappresentato dall'inserimento, nel decreto legislativo, di un riferimento al passaggio alla contabilità c.d. economico-patrimoniale, riferendosi, il decreto, "all'incrocio tra i dati relativi alla classificazione funzionale delle spese e quelli relativi alla classificazione economica" (art. 2, comma 2), che deve caratterizzare tale processo di convergenza. La norma, tuttavia, non pare ancora adeguatamente sorretta da una revisione complessiva del sistema di contabilità degli enti locali e di armonizzazione dei relativi bilanci degli enti territoriali⁷².

L'ulteriore rinvio alla legge statale di determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali disposto dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2010, contribuisce a rendere ancor più incerto il quadro di riferimento in merito alla classificazione delle relative spese, che sarà presumibilmente oggetto di ulteriori modificazioni rispetto agli elenchi indicati per effetto della (prossima) approvazione della già citata Carta delle autonomie locali (XVI legislatura, Ddl A.S. 2259).

In definitiva, mentre la legge di delega affronta, pur con tutti i limiti che si sono visti in termini di non adeguata determinatezza, la questione del finanziamento dei Lep e delle funzioni fondamentali – riferiti ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (Lea) e delle

71 In questo senso, sia pure in riferimento alla versione originaria dello schema di decreto, M. Causi, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche* (20 settembre 2010), in www.astrid-online.it, 2.

72 Al riguardo, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale*, cit., 141 s.

prestazioni sociali (Liveas), alle spese amministrative di funzionamento nel settore dell'istruzione e dei trasporti pubblici locali – in stretta connessione agli obiettivi di servizio, rimettendo le scelte qualitative e quantitative al legislatore delegato, il decreto legislativo in questione e gli altri schemi di decreto non sembrano fornire risposte significative⁷³.

Al di là delle indicazioni sull'approccio metodologico adottato per la determinazione dei fabbisogni *standard*, non risulta tra l'altro assolutamente chiarito rispetto a quale parametro essi debbano essere individuati. Pur nel quadro dei principi e criteri direttivi delineati dalla legge di delega, ben diversi paiono infatti gli orientamenti possibili. Si potrebbe ancorarne la determinazione al singolo servizio erogato, o a ciascuna funzione conferita, o al complesso della spesa primaria di ciascun ente territoriale. Le soluzioni risultano tutte astrattamente ammissibili, anche se gli effetti dell'opzione prescelta (approccio c.d. micro o approccio c.d. macro), essendo di volta in volta basati su meccanismi di standardizzazione dei costi di produzione di ciascuna prestazione in condizioni ottimali di efficienza, o, in alternativa, sui fabbisogni complessivi degli enti territoriali, potrebbero indirettamente determinare un impatto potenzialmente differenziato sul rendimento dei sistemi di perequazione⁷⁴. Non è nemmeno certo che i costi *standard* siano effettivamente connessi ad una componente economica del nuovo sistema tariffario riferito ai servizi che l'ente territoriale è tenuto ad erogare, ben potendo, per altro verso, quanto meno in materia sanitaria, tradursi in una quota capitaria standardizzata, calcolata sulla base di determinati moltiplicatori, attraverso cui rideterminare un nuovo fondo sanitario nazionale⁷⁵.

In definitiva, tra approcci c.d. micro e approcci c.d. macro, continua ancora a sfuggire, sia nella legge di delega (caratterizzata, sul punto, da principi e criteri direttivi non sufficientemente determinati), sia negli schemi di decreto legislativo (ispirati a vaghe indicazioni metodologiche), il procedimento attraverso cui individuare i parametri qualitativi e quantitativi di riferimento ai fini dell'individuazione delle tipologie delle medie valoriali assunte nel processo di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*⁷⁶.

Il “processo di efficientamento dei servizi locali” – come si legge nell'art. 7 del decreto legislativo n. 216 del 2010, forse con un eccesso di trapianto di istituti e terminologie di derivazione aziendalistica – non sembra quindi essere effettivamente ancorato a parametri certi, essendo, tra l'altro, riferibile, in base alla normativa transitoria, a settori di funzioni fondamentali, nell'ambito dei quali si dovrebbe garantire il passaggio ai fabbisogni *standard*

73 Cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 3.

74 Cfr., ad esempio, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, cit., 15 s.

75 Per una prima ricostruzione, cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 5.

76 In questo senso, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, cit., 11.

su un arco di tempo triennale. A fronte della scansione temporale così delineata dall'art. 2, comma 5, che risulta quindi potenzialmente esaurire in un periodo delimitato la messa a regime dei fabbisogni *standard* in riferimento a tutte le funzioni fondamentali dei comuni e delle province, non sembra invece indicato, in termini sufficientemente definiti, il novero delle funzioni rispetto alle quali determinare i fabbisogni *standard* nel triennio 2011-2013.

Anche a prescindere dalla sospetta elusione dei principi e dei criteri direttivi, ciò che desta forse maggiori perplessità è la circostanza che, sotto il profilo probabilmente più qualificante dell'intera riforma, né il legislatore delegante, né quello delegato sono in grado di fornire indicazioni univoche.

Le considerazioni sopra sviluppate possono in qualche misura estendersi anche al già menzionato schema di decreto legislativo sulla determinazione dei fabbisogni *standard* in materia sanitaria. Tuttavia, in esso, rispetto alla vaghezza dei criteri metodologici adottati dal decreto legislativo n. 216 del 2010, si riscontra una più decisa scelta in favore del c.d. approccio macroeconomico, orientato, cioè, alla determinazione di un fabbisogno sanitario nazionale (denominato fabbisogno *standard*), alla luce delle risorse disponibili e dei vincoli di bilancio, da ripartire successivamente tra le diverse regioni. Lo schema di decreto, per quanto in versione ancora provvisoria, sembra comunque esprimere la consapevolezza dell'opportunità di accantonare opzioni alternative, volte ad incorporare nella determinazione finale dei fabbisogni *standard* i costi di produzione di ciascuna prestazione sanitaria in condizione di efficienza e di efficacia, che mal si conciliano non soltanto con i principi costituzionali, ma anche con procedimenti certi di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali. Tuttavia, lo schema di decreto non viene a precisare in maniera sufficiente che il fabbisogno finanziario *standard* in materia sanitaria non deve essere costruito soltanto sulle compatibilità delle finanze pubbliche, ma soprattutto sulle soglie di garanzia dei diritti di prestazione e dei livelli di assistenza da assicurare per espresso vincolo costituzionale⁷⁷.

Nell'indeterminatezza di questi primi orientamenti assunti dal legislatore delegato, il rischio è, ancora una volta, di ribaltare su fonti di rango secondario – specie sotto forma di d.P.C.M. – l'effettiva determinazione dei fabbisogni *standard*.

Sotto questo profilo, è appena il caso di ricordare quanto già accaduto con il decreto legislativo n. 85 del 2010, sul c.d. federalismo demaniale, che finisce per attribuire un'eccessiva discrezionalità ai d.P.C.M. come fonti regolatrici della materia, ai quali viene sostanzialmente demandata, pur nei presupposti indicati dalla legge, la disciplina inerente ai

⁷⁷ In questa prospettiva, le critiche di M. Bordignon e N. Dirindin, *Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi* (28 settembre 2010), in www.lavoce.info.it.

profili procedurali e contenutistici nella determinazione dei beni oggetto di trasferimento (artt. 3, comma 1, e 5, comma 4); o, ancora, quanto accaduto nel risalente processo di trasferimento delle risorse finanziarie a copertura dei conferimenti effettuati dalla legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo n. 112 del 1998, che, ai sensi dell'art. 7 del provvedimento da ultimo menzionato, poggiavano su un vero e proprio sistema di d.P.C.M., con garanzie non sempre definite in merito all'effettiva copertura finanziaria delle funzioni trasferite⁷⁸.

Accogliendo questa prospettiva, i decreti legislativi approvati e gli schemi di decreto *in itinere* rischiano di realizzare una progressiva dequotazione della fonte indicata dallo stesso legislatore delegante ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

La tendenza da ultimo richiamata apre scenari ulteriori, da un lato, sotto il profilo della potenziale elusione di principi e criteri direttivi della legge di delega, che rimettono a fonti di rango primario la determinazione dei fabbisogni *standard*; dall'altro, dal punto di vista dell'indubbia incidenza di fonti di rango secondario nel processo di attuazione della riforma. Se a tutto questo, si aggiunge l'inarrestabile espansione delle competenze attribuite alla Società del Ministero dell'economia per gli studi di settore (Sose S.p.a.), a cui, come si è visto, è demandata l'effettiva determinazione delle dimensioni quantitative e valoriali nel processo di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali, si avrà la concreta misura del progressivo allontanamento degli schemi di decreto legislativo dal modello concertativo e cooperativo per certi versi delineato dalla legge di delega.

Anche sul piano delle procedure e degli organi coinvolti nel processo di riforma, le scelte espresse negli schemi di decreto delegato, per lo meno allo stato attuale, destano non poche perplessità⁷⁹. Si registra, infatti, la mancata istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che – in linea di continuità rispetto agli strumenti di cooperazione introdotti dalle riforme degli anni Novanta – dovrebbe costituire la vera stanza di compensazione e il vero organo di controllo e monitoraggio dei processi di convergenza ai fini della definizione dei fabbisogni *standard*, anche mediante la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo coinvolti (art. 5, comma 1, lett. *h*), della legge n. 42 del 2009). Al momento, invece, nel processo di attuazione della riforma, viene privilegiato il ruolo della Commissione tecnica paritetica, che la legge tende piuttosto a configurare in termini di organo

78 Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Roza Acuña, Torino, Giappichelli, 2003, 224 ss.

79 Per una panoramica sui procedimenti e sugli organi coinvolti nel processo di attuazione della riforma, cfr. L. Gianniti e N. Lupo, *La Commissione bicamerale per il federalismo fiscale: alla ricerca di un ruolo per le Camere nei complessi procedimenti delineati dalla legge n. 42/2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, 787 ss.

tecnico strumentale allo svolgimento dei compiti della Conferenza (artt. 4, comma 4, e 5, comma 1, lett. g), della legge n. 42 del 2009)⁸⁰.

5. Considerazioni conclusive

Volendo trarre qualche considerazione conclusiva dall'indagine condotta, l'impressione prevalente è che il percorso intrapreso dal legislatore sia ancora lontano dal garantire una sufficiente chiarezza e determinatezza nel processo che dovrebbe condurre dall'individuazione dei livelli essenziali, alla definizione degli obiettivi di servizio – a cui devono tendere le amministrazioni degli enti territoriali – per giungere, al fine, alla determinazione dei costi e fabbisogni *standard*. Specie sotto il profilo privilegiato nella presente analisi, sembrano infatti ancora irrisolti almeno tre nodi fondamentali.

Anzitutto, rispetto a quello che costituisce lo scenario generale su cui si innesta il processo di riforma, ovvero il nesso intercorrente tra livelli essenziali e garanzie di omogeneità nella fruizione di alcuni diritti fondamentali di cittadinanza, tanto la legge n. 42 del 2009 – pur essendo rivolta, tra l'altro, all'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. – quanto gli schemi di decreto legislativo *in itinere* appaiono, in realtà, sostanzialmente deficitari. Essi infatti, da questo punto di vista, si limitano a confermare la legislazione vigente in materia di Lep, senza giungere ad indicazioni univoche nell'attuazione del quadro costituzionale.

In secondo luogo, il procedimento di delegazione non sembra fornire garanzie sufficientemente certe in merito alla definizione dei costi e dei fabbisogni *standard*, che risultano invece centrali nelle dinamiche dei processi di convergenza e dei (deboli) profili redistributivi messi in moto dalla riforma, anche per come essi si riflettono sui sistemi di perequazione. Sia i decreti legislativi già approvati, sia quelli in corso di approvazione, per quanto suscettibili di modificazioni, non sembrano infatti ancora in grado di fornire un ancoraggio certo in termini quantitativi e qualitativi ai parametri su cui costruire i processi di convergenza.

Infine, con specifico riferimento alla determinazione dei fabbisogni *standard*, desta ulteriori perplessità la scelta del legislatore delegato (con particolare riferimento al decreto legislativo n. 216 del 2010) di affidare la costruzione dei parametri quantitativi e qualitativi attraverso i quali contemperare le ragioni del centro con quelle delle autonomie ad una metodologia largamente mutuata dagli studi di settore, sia sotto il profilo soggettivo che sotto

⁸⁰ Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di M. Causi, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard*, cit., 2 s.

quello oggettivo. Dal primo punto di vista, il ruolo riconosciuto all'apposita Società del Ministero dell'economia (Sose S.p.a.), ancorché parzialmente elusivo dei principi e dei criteri direttivi della legge di delega, sembra difficilmente inquadrabile nel sistema di cooperativo di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali; dal punto di vista oggettivo, il principio di differenziazione tra gli enti territoriali, che costituisce uno dei criteri fondamentali nel processo di riallocazione delle risorse e di determinazione dei fabbisogni *standard* in una riforma di stampo federalista, rischia di essere completamente assorbito dagli indicatori statistici, con buona pace del principio autonomistico e dell'effettiva partecipazione degli enti territoriali all'individuazione dei criteri mediante i quali individuare i costi delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo.

IL COORDINAMENTO DINAMICO DELLA FINANZA PUBBLICA TRA PATTO DI STABILITÀ, PATTO DI CONVERGENZA E DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD DEGLI ENTI TERRITORIALI*

SOMMARIO: 1. Il coordinamento della finanza pubblica tra vincoli europei al governo dei conti pubblici e attuazione del Titolo V. 2. L'implementazione dei principi di coordinamento in senso dinamico mediante regole spartitorie fissate dal centro: a) il patto di stabilità interno. 3. *Segue*: b) il patto di convergenza. La difficoltà di assicurare il sindacato di costituzionalità sulle disposizioni di legge che disciplinano gli istituti di coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica. 4. La determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali assunta a processo di coordinamento dinamico, tra legge di delega sul federalismo fiscale e decreti delegati. 5. La prevalenza di regole di coordinamento in senso dinamico e le carenze sul piano delle norme strutturali di governo dei conti pubblici.

1. Il coordinamento della finanza pubblica tra vincoli europei al governo dei conti pubblici e attuazione del Titolo V

Il tema del coordinamento della finanza pubblica – oggetto del convegno odierno – può essere declinato sotto il profilo *dinamico*, relativo alle regole di convergenza e di stabilità, già vigenti da diversi anni nell'ordinamento (si pensi soltanto al c.d. patto di stabilità interno), ma rafforzate, sotto diversi profili, dalle leggi 5 maggio 2009, n. 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”, e 31 dicembre 2009, n. 196, “Legge di contabilità e finanza pubblica”. Distinto da quello assunto in senso statico¹, esso indica gli strumenti volti ad assicurare le modalità e il periodico contributo in termini quantitativi fornito dagli enti territoriali ai processi di convergenza e di stabilità delle finanze pubbliche, nel quadro dei vincoli europei e dei principi costituzionali².

E' infatti indubbio che le più recenti riforme da cui muove la riflessione odierna – non soltanto per quanto siano direttamente attinenti ai profili della contabilità pubblica, ma anche per come assumano un più ampio valore ordinamentale – risultino proprio incentrate sul coordinamento della finanza pubblica come fondamentale strumento di garanzia e misura dell'effettivo rendimento del sistema policentrico. L'approccio privilegiato da Governo e Parlamento sembra però essere orientato non tanto a definire le grandi linee del sistema tributario e finanziario e gli ambiti materiali di competenza degli enti territoriali sul lato dell'entrata e su quello dei poteri di spesa (coordinamento in senso ampio o in senso *statico*), quanto piuttosto ad assicurare puntuali e reattive risposte del sistema di contabilità pubblica al ciclo congiunturale nel faticoso processo di allineamento agli obiettivi parametrici imposti dall'Unione europea, dalla crisi finanziaria e dai mercati. Tutto ciò postula la necessità di rideterminare, con una periodicità sempre più intensa, come dimostra l'ormai sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza, il contributo quantitativo delle autonomie in

* Relazione al Convegno “Il coordinamento dinamico della finanza pubblica” - Università degli Studi di Cagliari, 15-16 ottobre 2010, Atti in corso di pubblicazione nel volume *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, Jovene, 2011.

¹ Per una prima distinzione tra regole statiche e regole dinamiche del coordinamento della finanza delle autonomie territoriali, nell'accezione che si utilizza anche nel presente lavoro, cfr. A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1425.

² Per un tentativo di contemperare polarità sotto diversi profili difficilmente conciliabili, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, *passim*, spec. 38 ss. e 361 ss.

termini di governo dei conti pubblici, che si garantisce anzitutto attraverso forme di coordinamento in senso proprio, o in senso *dinamico*, relative, cioè, alle effettive modalità di esercizio dei poteri degli enti territoriali rispetto al conseguimento degli obiettivi richiesti.

Scopo del presente contributo è quello di fornire – secondo l'approccio adottato da Antonio Brancasi – prime indicazioni metodologiche e contenutistiche in merito alla distinzione tra regole di coordinamento in senso appunto *dinamico* e regole di coordinamento in senso *statico* della finanza pubblica e del sistema tributario, con specifico riferimento al processo di attuazione delle riforme di contabilità sopra richiamate, specie sotto il profilo della determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. L'analisi dovrebbe consentire di giungere ad una valutazione del rapporto intercorrente tra le due distinte tipologie di disposizioni: le prime orientate a disciplinare le modalità e la misura del contributo degli enti territoriali ai mutevoli (in relazione al ciclo economico-finanziario) obiettivi di governo dei conti pubblici; le seconde – solitamente poste in fonti di rango costituzionale o, a seconda degli ordinamenti, in leggi organiche – volte invece a predeterminare le rispettive tipologie di entrata e gli ambiti di spesa loro riservati³. La riflessione dovrebbe consentire di cogliere le reciproche interrelazioni tra i due distinti livelli normativi, dimostrando, per anticipare le conclusioni, come i principi di coordinamento della finanza pubblica siano stati prevalentemente sviluppati nel nostro ordinamento privilegiando gli aspetti dinamici rispetto a quelli statici, con la conseguenza di determinare non poche carenze sotto il profilo strutturale delle norme sul governo dei conti pubblici e sull'assetto della finanza e dei tributi degli enti territoriali⁴.

Per fornire una prima indicazione metodologica, è anzitutto opportuno ricordare che risultano ascrivibili alla prima categoria (coordinamento *dinamico*) l'insieme delle disposizioni volte ad assicurare l'armonico orientamento di determinate istituzioni verso fini comuni, pur essendo quelle regole stesse finalizzate a mantenere l'autonomia dei soggetti interessati⁵: nella fattispecie del coordinamento della finanza pubblica, sembrano riconducibili a questa tipologia le disposizioni sul processo di convergenza delle finanze pubbliche messo in moto dalle riforme sopra richiamate, destinate a mutare nel corso del tempo –

³ In questa distinzione, si utilizza la prospettiva di analisi adottata da A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in questo volume.; nonché Id., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, Relazione al 57° Convegno di Studi Amministrativi, "Il federalismo alla prova dei decreti delegati", Varenna, 22-23-24 settembre 2011, reperibile al sito www.astrid-online.it.

⁴ In questo scritto, con tale espressione, ci si riferisce in senso specifico al complesso delle disposizioni vigenti nell'ordinamento sia a livello costituzionale (artt. 81 e 119 Cost.) che di legge ordinaria (a partire dalla legge di contabilità n. 468 del 1978, come successivamente modificata sino alla legge n. 196 del 2009, e dalla legge n. 42 del 2009) che disciplinano il sistema della contabilità pubblica dello Stato e delle autonomie territoriali, preferendo tale terminologia alla c.d. "costituzione finanziaria" da altri utilizzata in riferimento ad uno specifico settore della (più ampia) costituzione economica, volta a ricomprendervi l'insieme dei principi fondamentali del governo dell'economia. Nel richiamato significato di "costituzione finanziaria" cfr., ad esempio, A. Barettoni Arleri, *Legge finanziaria e bilancio*, in *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, a cura di M. D'Antonio, Milano, Edizione del Sole-24 Ore, 1985, 309 ss.; F. Bassanini, *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quad. cost.*, 1993, 423 ss.; mentre, per quello di "costituzione economica", cfr., ad esempio, F. Coccozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, vol. I, *Incidenza dei rapporti economici sull'organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1999, 143 ss.; L. Cassetti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2002, 46 ss.; S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, 27, spec. nota 44 (in riferimento alla costituzione economica europea); G.C. Spattini, *Ascesa e declino (eventuale) della nozione di «costituzione economica» (nell'ordinamento italiano e in quello comunitario)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, 1596 ss. In senso fortemente critico rispetto al concetto di costituzione economica, anche in un significato meramente descrittivo, si vedano le pregnanti considerazioni di M. Luciani, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 1990, 374 s., il quale critica sia l'utilizzazione della formula "riassuntiva per indicare sinteticamente ed allusivamente l'insieme delle norme costituzionali in materia economica", sia quella finalizzata ad indicare "un complesso normativo in qualche misura autonomo rispetto all'insieme della Costituzione, della quale peraltro sarebbe il nocciolo essenziale", per porsi invece a presidio di un'interpretazione unitaria del testo costituzionale, con particolare riferimento all'inscindibilità delle norme costituzionali in materia economica da quelle che affermano i valori sociali (ivi, 377 ss.).

⁵ Riprendendo, da questo punto di vista, la definizione di V. Bachelet, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 631 e 633, richiamata anche da A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, cit.

generalmente con una periodicità di tipo annuale, essendo definite nella legge finanziaria (oggi legge di stabilità), anche se le più recenti esperienze di flessibilizzazione del patto di stabilità interno postulano un arco temporale più ampio, per consentire variazioni compensative sia a livello geografico che intertemporale – al fine di garantire l'adeguamento del sistema finanziario e tributario agli obiettivi previsti in termini di governo dei conti pubblici. Da queste ultime, si distinguono – come si accennava – le regole di coordinamento in senso *statico*, volte piuttosto ad indicare l'insieme delle disposizioni, generalmente collocate in fonti sovraordinate rispetto alle prime, orientate alla predeterminazione delle sfere materiali di rispettiva spettanza dei soggetti partecipi del coordinamento. Nella fattispecie della finanza e dei tributi, in questo secondo caso si tratta delle disposizioni volte all'individuazione delle tipologie di entrata e degli ambiti di spesa affidati agli enti territoriali – generalmente riconducibili a fonti di rango costituzionale e, ove previste dall'ordinamento, a c.d. leggi organiche – da cui consegue la necessità di dover distinguere le prime dalle seconde non in base al contenuto delle disposizioni, ma in base alle funzioni da esse materialmente svolte⁶.

In termini più generali, come ogni sistema multilivello o policentrico, anche quello delineato dal Titolo V della parte seconda della Costituzione italiana manifesta pregnanti esigenze di coordinamento, specie sotto il profilo dell'assetto complessivo assunto dal sistema finanziario e tributario. Queste ultime da un lato riflettono principi di sistema rispetto al valore costituzionale dell'unità economica della Repubblica e, dall'altro, sembrano ulteriormente postulate (e rafforzate) dal principio della responsabilità del Governo in sede europea per l'andamento dei conti pubblici. E' infatti evidente che, senza un qualche coordinamento complessivo della finanza pubblica e del sistema tributario della Repubblica, capace di coinvolgere tutti gli enti territoriali dotati di competenze finanziarie e tributarie, non vi sarebbe alcuna possibilità di rispettare i vincoli esterni posti dal diritto dell'Unione europea.

E' quindi lo stesso assetto della forma di Stato delineata dal Titolo V a postulare necessità di coordinamento delle finanze pubbliche, soprattutto tra i diversi livelli territoriali di governo.

Alla piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria, insita nell'assetto policentrico della Repubblica delle autonomie, corrisponde infatti l'affermazione di inderogabili istanze unitarie che vengono a permeare la Carta costituzionale sia sul piano istituzionale che su quello funzionale, elevando il canone del coordinamento ad architrave della costituzione finanziaria delineata dal Titolo V⁷.

Si pensi, ad esempio, al limite dell'"armonia con la Costituzione" e dei "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", espressamente richiamati dall'art. 119, secondo comma, Cost., in riferimento all'autonomia tributaria degli enti territoriali; ai principi di coesione e di solidarietà sociale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.; al principio della necessaria correlazione tra funzioni e risorse attribuite a ciascun ente territoriale, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.; al carattere integrativo e complementare – rispetto ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali – del fondo perequativo, di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., volto ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo; al carattere sussidiario delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., finalizzati a costituire ulteriore (anche se straordinaria) garanzia rispetto alla rimozione degli squilibri territoriali.

Tali disposizioni costituzionali disegnano un assetto delle relazioni intergovernative finanziarie pienamente coerente con i principi dell'art. 5 Cost., segnato, cioè, da una forte implementazione del principio autonomistico, ma nel quadro di inderogabili istanze unitarie riconducibili ai principi fondamentali e alla prima parte della Costituzione repubblicana.

E' appena il caso di ricordare che, all'autonomia finanziaria predicata per tutti i livelli di governo

⁶ Sul punto, si vedano ancora le considerazioni di V. Bachelet, voce *Coordinamento*, cit., 632, secondo il quale "di coordinamento deve parlarsi piuttosto nei confronti delle attività, che non dei singoli atti". Per una prima distinzione tra regole statiche e regole dinamiche del coordinamento della finanza delle autonomie territoriali, nell'accezione sopra richiamata, si veda ancora A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale*, cit., 1425.

⁷ In proposito, cfr., ad esempio, G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.

dall'art. 119, primo comma, Cost., corrisponde una differenziata potestà normativa degli enti territoriali (potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., sul "sistema tributario e contabile dello Stato" e sulla "perequazione delle risorse finanziarie"; potestà concorrente regionale ex art. 117, terzo comma, Cost., sull'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"; potestà regolamentare degli enti locali, sia pure con tutti i limiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha negato che la disciplina del sistema tributario degli enti locali spetti alla potestà legislativa residuale delle regioni: ad esempio, sent. C. cost. n. 296/2003), che postula esigenze indefettibili di coordinamento da parte del legislatore, in quanto, in ragione della riserva di legge ex art. 23 Cost. – che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno le norme di "base" della prestazione – l'effettivo spazio normativo a disposizione della potestà regolamentare degli enti locali sarà fissato dalla legislazione statale e da quella regionale nelle materie di rispettiva competenza⁸.

Di fronte a questa scissione tra potestà impositiva propria di ciascun livello di governo e differenziata potestà legislativa, la Corte costituzionale, esercitando in questo come in altri settori del Titolo V una delicata funzione di supplenza, ha individuato nella legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario la preconditione per poter procedere all'attuazione del disegno autonomistico (ad esempio, sent. n. 37/2004), sottolineando la necessità di estendere i principi di coordinamento all'intero sistema delle autonomie territoriali – anche, sia pure sotto taluni profili, in espresso riferimento alle autonomie speciali – al fine di conseguire l'equilibrio unitario della finanza pubblica (sentt. nn. 267/2006; 179/2007).

In altre parole, nell'inerzia del legislatore, la giurisprudenza costituzionale ha preservato quelle imprescindibili istanze di unità e garantito quella fondamentale funzione di coordinamento, anche al prezzo di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e di avvalorare, in talune circostanze, una concezione "statalista" del coordinamento finanziario⁹, sia sul lato dei poteri tributari, che sul lato dei poteri di spesa. Basti pensare a quella giurisprudenza che non consente il dispiegarsi della potestà legislativa regionale concorrente in materia tributaria e di coordinamento finanziario senza una legge che indichi i principi fondamentali della materia (sentt. nn. 37 e 241/2004), in deroga ad un consolidato orientamento della Corte, ribadito dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V (sent. 282/2002); o a quella giurisprudenza che tende a respingere le interpretazioni "regionaliste" orientate a riconoscere una potestà legislativa regionale residuale sul sistema tributario regionale e locale (sentt. nn. 296, 297 e 311/2003)¹⁰; o ancora a quella giurisprudenza che tende ad avvalorare un'interpretazione eccessivamente centralistica del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con forti limitazioni di spesa agli enti autonomi (sent. 289/2008), giudicando conformi a Costituzione – proprio in quanto riconducibili al principio di coordinamento della finanza pubblica – disposizioni dettate dal legislatore statale (prevalentemente in leggi finanziarie) incidenti anche in modo penetrante sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali (sentt. nn. 4, 17 e 36/2004), spesso configurandole come riflesso del necessario coordinamento finanziario degli enti autonomi sotto la spinta dei vincoli europei (ad esempio, sentt. nn. 4/2004 e 417/2005).

Tale orientamento restrittivo della Corte si spiega, però, proprio alla luce della necessità di compensare il vuoto normativo determinato dalla mancanza della legge generale di coordinamento, sulla base del riconoscimento di inderogabili istanze unitarie di coordinamento vevolevoli per tutti gli enti territoriali, pur nella compiuta affermazione del principio autonomistico.

⁸ Sul punto, anche per ulteriori indicazioni alla giurisprudenza costituzionale, cfr. C. De Fiores, *Federalismo fiscale e Costituzione. Note a margine della legge n. 42/2009*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, Jovene, 2010, 431 s., spec. nota 6; nonché, per un'ulteriore panoramica sugli orientamenti della Corte, G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, vol. XX, n. 1/2010, 49 ss.

⁹ Al riguardo, cfr. A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, 1235 ss.

¹⁰ Cfr. A. Brancasi, *Per "congelare" la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2003, 2562 ss.

Questo approccio appare, tra l'altro, perfettamente in linea con il necessario processo di adeguamento dell'ordinamento ai vincoli europei al governo dei conti pubblici posti dal patto di stabilità, espressamente costituzionalizzati nel Titolo V dall'art. 117, primo comma, Cost., e con le relative regole sul riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo, faticosamente introdotte dal patto di stabilità interno e successivamente valorizzate, anche sul piano sanzionatorio, oltre che dalle sanzioni previste dalle stesse regole spartitorie, anche dalla c.d. "procedura di rivalsa" (introdotta dall'art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007"), che consente tra l'altro allo Stato di riaversi sulle autonomie territoriali responsabili di oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

2. L'implementazione dei principi di coordinamento in senso dinamico mediante regole spartitorie fissate dal centro: a) il patto di stabilità interno

Ancor prima della riforma del Titolo V – che ha, si ricorda, attribuito alla potestà legislativa regionale concorrente la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" – i soggetti protagonisti, la materia e le finalità del coordinamento finanziario hanno costantemente richiesto il ricorso a strumenti formalmente pattizi, anche se in larga parte predeterminati dal "centro". Questi ultimi hanno inevitabilmente finito per privilegiare il profilo dinamico rispetto a quello statico nel coordinamento del sistema finanziario e tributario.

Di questa prospettiva è anzitutto diretto riflesso il patto di stabilità interno, adottato per definire l'entità del concorso dei diversi enti territoriali agli obiettivi di governo dei conti pubblici. Introdotto dall'art. 28 della legge n. 448 del 1998 (c.d. "collegato di sessione" alla legge finanziaria per il 1999)¹¹, esso ha successivamente avuto un'evoluzione assai diversificata rispetto alla sua originaria formulazione. In estrema sintesi, può riconoscersi che, nei primi anni di applicazione dell'istituto, era richiesto agli enti territoriali di ridurre gradualmente il disavanzo finanziario e lo *stock* di debito. Il patto di stabilità interno faceva quindi riferimento a parametri diversi dall'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, determinando, in tal modo, un primo ordine di asimmetrie con i vincoli europei, essendo questi ultimi riconducibili ad un perimetro più ampio (l'intero settore delle pubbliche amministrazioni) calcolato sulla base di saldi diversi, contabilizzati in termini differenti: criterio della cassa per il patto di stabilità interno; criterio della competenza economica per la normativa comunitaria, basata sul sistema europeo di contabilità nazionale (c.d. SEC95)¹². Per quanto le scelte del legislatore presentassero, quanto meno sotto certi profili, una certa coerenza, in quanto assumere quale parametro di riferimento del vincolo ad estendere agli enti territoriali un aggregato finanziario di cassa presentava ad esempio il vantaggio di poterne meglio monitorare l'andamento in corso d'anno, correlandolo così ai trasferimenti statali, le asimmetrie sopra richiamate si sarebbero ben presto riflesse negativamente sui primi anni di applicazione dell'istituto¹³. In particolare, facendo il patto di stabilità e crescita europeo riferimento all'andamento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, si imponeva una rideterminazione degli aggregati sulla base dei quali calcolare il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di governo dei conti pubblici: già con la legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289/2002) il patto di stabilità interno viene quindi calcolato anche in riferimento alla gestione di competenza (oltre che di cassa). Il passaggio successivo vede poi, a decorrere dal 2005, ricomprendere anche le spese in conto

¹¹ Sulle origini dell'istituto, si veda, tra i tanti, L. Cassetti, *patto di stabilità interno e livelli essenziali dei diritti*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Atti del Convegno – Roma, 27 maggio 2004, a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo, Milano, Giuffrè, 2005, 81 ss.

¹² Per una penetrante panoramica delle principali asimmetrie contabili tra le regole del diritto dell'Unione europea e quelle della contabilità pubblica, cfr. P. De Ioanna – C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, Bologna, Il Mulino, 2008, 89 ss., spec. 118 ss. e 126 ss.; A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2010, 372 ss.

¹³ Sul punto, prime significative indicazioni in F. Balassone, D. Franco e S. Zotteri, *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica*, n. 2/2001, 5 ss., spec. 8 ss.

capitale tra i parametri del patto di stabilità interno.

Nei primi anni di vigenza dell'istituto, si assiste quindi ad una progressiva implementazione del vincolo interno mediante il tendenziale passaggio da obbligazioni di risultato – originariamente riconducibili a riduzioni del disavanzo annuo in determinate percentuali – a più incisive limitazioni quantitative riferite alle singole voci di spesa. Meccanismi tutto sommato piuttosto flessibili (soprattutto quanto agli effetti che hanno prodotto, al di là del tentativo di irrigidire dal “centro” le spese degli enti territoriali), come, ad esempio, quello previsto dall'art. 30 della legge finanziaria n. 488 del 1999 – che consentiva alle regioni che non avessero conseguito gli obiettivi previsti in termini di disavanzo di recuperare il differenziale negli anni successivi – vengono progressivamente sostituiti da veri e propri tetti di spesa, dapprima sotto forma di limitazioni indifferenziate alla crescita della spesa pubblica per le autonomie territoriali, e, successivamente, da puntuali articolazioni quantitative dei vincoli posti dal legislatore nazionale sul saldo del bilancio finanziario, tra spese correnti e spese in conto capitale, da un lato, e tra singole voci di spesa, dall'altro.

L'ulteriore declinazione differenziata delle limitazioni previste, distinta rispettivamente per le regioni e gli enti locali – dal 2007 le prime sono assoggettate al patto di stabilità interno mediante vincoli quantitativi alle spese finali (sia in termini di competenza, che in termini di cassa), mentre i secondi sotto forma di vincoli al saldo del bilancio finanziario – ha finito per avviare la ricerca di soluzioni sempre più articolate, irrigidendo la struttura del patto di stabilità interno come strumento anzitutto di limitazione della spesa pubblica. Dal 2008, infatti, per gli enti locali, il vincolo viene configurato secondo il criterio della c.d. competenza mista, sotto forma, cioè, di limiti quantitativi in termini di competenza giuridica sulla spesa corrente e in termini di cassa sulla spesa in conto capitale, anzitutto al fine di rimodellarlo sul reale andamento di quest'ultima nel corso tempo. L'obiettivo, cioè, è quello di disporre effetti limitativi per come la spesa risulta scaglionata nel corso degli anni e non soltanto in riferimento al primo anno in cui è approvato l'impegno, come risulterebbe se il vincolo fosse predisposto in termini di competenza.

Nelle differenti versioni del patto di stabilità interno, che si sono susseguite in oltre dodici anni di vigenza dell'istituto, si sono registrate parecchie differenze anche sotto il profilo delle modalità di calcolo degli obiettivi, espressi ora in riferimento ai risultati di un singolo esercizio, ora alla media dei risultati tra più esercizi.

Dietro soluzioni che riflettono una – per lo meno sulla carta – sempre maggiore rigidità, le linee evolutive dell'istituto sembrano però palesare esigenze di flessibilizzazione e di declinazione territoriale della struttura del vincolo finanziario, finalizzate a consentire – anche sulla scorta delle significative esperienze fornite dai paesi dell'Unione europea – variazioni compensative sia sul piano geografico che su quello intertemporale. Le prime sono orientate a consentire l'utilizzo degli eccessi di fabbisogno eventualmente manifestatisi in alcuni enti locali in favore di altri enti della stessa regione caratterizzati, invece, da una scarsa capacità di spesa per investimenti; le seconde a consentire variazioni compensative tra un esercizio finanziario e l'altro dello stesso ente territoriale.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare le eloquenti scelte di alcuni dei principali ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea – senza soffermarsi su tematiche oggetto di una specifica relazione¹⁴ – che confermano la prospettiva da ultimo richiamata in merito alla flessibilizzazione delle regole di riparto interne degli oneri finanziari. Si prenda l'esempio tedesco. I tratti peculiari del federalismo fiscale cooperativo, caratterizzati da forti elementi redistributivi in senso dinamico sia tra il *Bund* e i *Laender* che tra gli stessi *Laender*¹⁵, sul piano della ricerca di forme di indebitamento sostenibile da parte degli enti territoriali si traducono in veri e propri negoziati tra Governo federale, governi regionali e amministrazioni comunali finalizzati all'individuazione di regole e meccanismi spartitori interni coerenti con i vincoli europei. Sotto questo profilo, appare ancor più significativo il caso austriaco, laddove l'introduzione del patto di stabilità

¹⁴ Cfr. G.G. Carboni, *Il coordinamento della finanza pubblica negli ordinamenti stranieri: modelli e obiettivi*, in questo volume.

¹⁵ Cfr., ad esempio, J. Woelk, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi – R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2001, 194 ss., che sottolinea gli elementi fortemente *dinamici* del sistema perequativo tedesco.

interno è, sin dalla seconda metà degli anni Novanta, orientato a consentire forme di vera e propria contrattazione tra enti territoriali sulle quote di *deficit* e di spesa pubblica, per così dire, disponibili, al fine di rimanere entro gli obiettivi parametrici fissati in sede europea. Per non parlare poi dell'esempio spagnolo, caratterizzato anch'esso da regole fiscali certe in termini di vincoli di contenuto al governo dei conti pubblici e da pregnanti formule cooperative, che trovano in specifici organi di raccordo con le Comunità autonome e con le autorità locali (Consiglio per la politica fiscale e finanziaria e Commissione nazionale delle amministrazioni locali) gli strumenti di riparto tra le autonomie territoriali delle quote di *deficit* e di debito di volta in volta consentite al fine di assicurare il loro contributo agli obiettivi di governo dei conti pubblici, comunque posti dal "centro" nella legge generale di stabilità finanziaria. E si potrebbe continuare.

L'esperienza dei principali ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea mostra quindi la ricerca di soluzioni – necessariamente incentrate su un forte ruolo di intermediazione del livello di governo regionale – volte a garantire una maggiore flessibilità delle regole spartitorie interne degli oneri finanziari derivanti dai vincoli parametrici, volte comunque a consentire compensazioni tra enti territoriali infraregionali, da un lato, e tra esercizi finanziari, dall'altro.

L'adozione di questo approccio nelle più recenti declinazioni del patto di stabilità interno – dapprima nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; successivamente all'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; e, da ultimo, all'art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 – finisce per riaffermare le sopra richiamate caratteristiche tipiche di regole a fattispecie progressiva e di norme di principio nella materia coordinamento della finanza pubblica, anche con significativi strumenti di raccordo con il processo di attuazione del federalismo fiscale¹⁶. Del pari, la conferma, per gli enti locali, del vincolo imposto sul saldo del bilancio finanziario secondo il criterio della c.d. competenza mista, unito ad altre innovazioni contabili, e soprattutto all'estensione del vincolo interno al complesso degli enti territoriali in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, ha consentito evidenti miglioramenti sotto il profilo della raffrontabilità del saldo contabile applicato per il patto di stabilità interno con quello applicato in sede europea in riferimento al patto di stabilità e crescita.

Il quadro dei vincoli prestabiliti per gli enti territoriali è poi ulteriormente migliorato sotto il profilo della flessibilizzazione delle politiche di bilancio consentite: gli enti territoriali che presentano posizioni di bilancio in disavanzo sono tenuti alla progressiva riduzione del *deficit*, mentre per quelli che presentano una situazione in attivo sono consentiti margini di peggioramento del saldo, secondo parametri prefissati.

Alla luce dell'esperienza maturata in dodici anni di vigenza dell'istituto, è possibile trarre un bilancio sufficientemente articolato del "rendimento" del patto di stabilità interno come disciplina di coordinamento in senso dinamico della finanza degli enti territoriali. Nella prima fase applicativa, esso non si è rivelato particolarmente incisivo come strumento di contenimento della spesa degli enti territoriali. Nonostante il formale e sostanziale rispetto dei limiti contenutistici di volta in volta indicati, in ragione delle asimmetrie di natura contabile – anche sopra messe in rilievo – erano infatti piuttosto circoscritte le voci di bilancio degli enti territoriali effettivamente assoggettate agli obiettivi predeterminati. La progressiva estensione del vincolo al complesso delle voci di bilancio ha successivamente ridotto il margine di apprezzamento nelle politiche di spesa degli enti autonomi, introducendo limiti assoluti configurabili in termini di veri e propri tetti di spesa. Il mutamento di prospettiva è stato effettivamente corroborato dal contributo – chiaramente quantificabile nelle manovre annuali, soprattutto a decorrere dal 2007 – fornito dagli enti territoriali in termini di convergenza e sostegno degli oneri finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Ciononostante, permangono ancora aspetti fortemente critici soprattutto in ragione della commistione tra più obiettivi di governo dei conti pubblici – spesso contraddittori – che è stata

¹⁶ Si veda, ad esempio, l'art. 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che "flessibilizza" l'applicazione del patto di stabilità interno rispetto al processo di attuazione della legge n. 42 del 2009, stabilendo vincoli quantitativi agli enti territoriali, ma modellandoli – anche rispetto alla riduzione del regime dei trasferimenti – alle nuove modalità di finanziamento delle funzioni definite dalla legge di delega sul federalismo fiscale.

impropriamente ricondotta alle diverse versioni del patto di stabilità interno susseguitesesi nel corso degli anni. Si pensi ai tentativi di utilizzare l'istituto non soltanto nella (coerente, rispetto alla tipologia delle regole di coordinamento in senso dinamico) prospettiva di assicurare il concorso di tutti gli enti territoriali agli obiettivi di governo dei conti pubblici desumibili dai vincoli europei, ma anche in funzione di risanamento dei bilanci degli enti territoriali in *deficit*. Analogamente, in alcuni casi, al patto di stabilità interno è stato attribuito l'obiettivo di contenere la pressione fiscale, introducendo, però, talvolta anche norme che vanno in senso diametralmente opposto, quando, ad esempio, in leggi finanziarie, sono stati imposti agli enti territoriali aumenti automatici su talune tipologie di tributi sotto forma di possibili sanzioni previste in caso di mancato rispetto delle regole di stabilità interne.

Sotto questo profilo, sono evidenti le contraddizioni, relativamente agli stessi obiettivi riconducibili all'istituto, che hanno accompagnato l'evoluzione della normativa. Il contenimento della pressione fiscale, ad esempio, peraltro contraddittoriamente perseguito, risulta sostanzialmente estraneo alla logica stessa di regole spartitorie di carattere interno, alle quali non si può chiedere di vincolare gli enti territoriali in termini di limiti all'imposizione tributaria, peraltro in un quadro già di per sé, a scapito delle dichiarazioni conclamate e degli apparenti orientamenti del legislatore, sostanzialmente limitativo della capacità impositiva propria – relativamente ai tributi propri, distinti dai c.d. tributi propri derivati – degli enti territoriali¹⁷.

Da questo punto di vista, si manifesta uno dei limiti maggiormente evidenti del patto di stabilità interno: da un lato, specie nella sua versione originaria, non risulta sufficientemente riferibile a tutte le voci di bilancio e non ha quindi consentito di stabilire pregnanti vincoli di spesa per gli enti territoriali; dall'altro, finisce per penalizzare la stessa autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali in termini sostanzialmente incompatibili con una coerente implementazione del principio autonomistico o, se si preferisce, con l'introduzione di forme di federalismo fiscale, e, in ogni caso, appare difficilmente in grado di assicurare l'effettivo allineamento rispetto ai vincoli europei.

Non a caso le più recenti indagini sulla finanza locale sottolineano almeno tre effetti distorsivi nella prassi applicativa¹⁸. Anzitutto, il carattere progressivamente stringente dei limiti quantitativi del patto – di anno in anno posti dalle leggi finanziarie – e il contestuale congelamento dell'uso della leva fiscale hanno determinato una forte compressione della spesa per investimenti degli enti locali. Quest'ultima, infatti, costituisce, anche per il suo carattere discrezionale, la componente di spesa maggiormente penalizzata dal vincolo¹⁹.

In secondo luogo, la scelta del legislatore di formulare il patto di stabilità nei termini della c.d. competenza mista e i conseguenti effetti restrittivi sui pagamenti della spesa per investimenti – in quanto i corrispondenti impegni non sono soggetti a vincoli specifici, per cui l'eventuale interruzione della procedura di spesa, in caso di gestioni finanziarie più restrittive, si pospone alla fase del pagamento – ha concorso in maniera determinante all'incremento dei residui in conto capitale. Al riguardo, le misure adottate per arginare tale fenomeno – il tendenziale sblocco dei residui, da un lato, e le misure contabili volte a consentire ai funzionari l'adozione di atti di impegno solo a condizione che possa essere garantito il pagamento in una logica di programmazione complessiva delle risorse²⁰, dall'altro – hanno consentito di attenuare soltanto

¹⁷ Al riguardo, sia pure in riferimento all'originario disegno di legge del Governo, cfr. R. Bin, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 127 ss. Mi pare che il giudizio possa essere sostanzialmente confermato, con particolare riferimento al mancato potenziamento dei tributi propri degli enti territoriali, essendo la legge n. 42 del 2009 fondamentalmente orientata allo sdoganamento dei c.d. tributi propri derivati, disciplinati, cioè, da legge statale: sul punto, cfr. G. Rivosocchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009*, cit., 49 ss., spec. 54 ss.

¹⁸ Cfr., ad esempio, Camera dei deputati – XVI legislatura, V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione), *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, Documento conclusivo approvato dalla Commissione, seduta del 28 settembre 2010, reperibile al sito www.camera.it.

¹⁹ Cfr. Camera dei deputati – XVI legislatura, V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione), *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, cit.

²⁰ Come ricordato da Grisolia nell'audizione del 28 gennaio 2010 davanti alla V Commissione permanente della Camera dei deputati nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, cit.

parzialmente la tendenza alla perenzione delle somme originariamente stanziare sulle voci di spesa. La scelta di declinare il vincolo sul saldo del bilancio finanziario degli enti locali secondo il criterio della competenza mista ovviamente non determina, di per sé, in alcun modo la loro scarsa capacità di spesa in conto capitale. Tuttavia essa può concorrere, assieme ad altri fattori, ad indurre gli enti locali ad adottare orientamenti maggiormente restrittivi in termini di gestione di cassa, determinando, in tal modo, la formazione dei residui in conto capitale.

Infine, l'utilizzo del patto allo scopo di ottenere il concorso alla manovra da parte di tutti gli enti territoriali di maggiori dimensioni – inclusi quelli con i conti già in equilibrio – ha determinato la progressiva emersione di posizioni di avanzo da parte degli enti locali, con effetti negativi sia rispetto all'efficiente allocazione delle risorse, sia rispetto alla tenuta del vincolo nel lungo periodo²¹.

Tutto ciò postula la ricerca di soluzioni volte a consentire limitati margini di peggioramento dei saldi agli enti che nel 2007 presentavano posizioni di avanzo. Più in generale, il dibattito sulla riforma del patto di stabilità interno si orienta verso l'introduzione di meccanismi di flessibilizzazione dell'istituto a livello regionale, al fine di consentire – come si accennava – compensazioni sia in termini geografici (disponendo l'utilizzo di eventuali eccessi di fabbisogno evidenziati da alcuni enti locali a favore di altri che abbiano necessità di disporre di un maggiore potenziale di spesa in conto capitale), sia in termini temporali (mediante la definizione dell'obiettivo di bilancio su un arco temporale pluriennale, consentendo variazioni compensative tra più esercizi)²².

Da questo punto di vista, va sottolineato il tentativo della legge n. 42 del 2009 di estendere quei meccanismi di declinazione territoriale del patto di stabilità interno su base regionale, già da tempo introdotti nelle autonomie speciali, laddove, tra i principi di coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, dispone che siano assicurati gli 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” (art. 17, comma 1, lett. c), della legge n. 42 del 2009).

Anche le riforme più recenti non sembrano aver definitivamente sciolto i nodi problematici che hanno costantemente accompagnato l'istituto. In particolare, la stessa legge n. 42 del 2009 non riesce ancora a garantire il necessario coordinamento fra la struttura dei vincoli vigenti per il complesso delle pubbliche amministrazioni e le previsioni annualmente formulate nel patto di stabilità interno con riferimento alle amministrazioni locali²³. Al riguardo, si ricorda che l'art. 17, comma 1, lett. c), in combinato disposto con l'art. 13 sui principi e criteri direttivi per il riparto dei fondi perequativi in favore degli enti locali, della stessa legge di delega, nell'ambito delle disposizioni sulla c.d. premialità dei comuni, finisce per limitare la loro capacità di spesa, con particolare riferimento alla spesa per investimenti, mentre analoghe clausole non sono ammesse in sede europea per il complesso delle pubbliche amministrazioni. Permangono, inoltre, le asimmetrie contabili anche sopra richiamate: il rispetto degli obiettivi di saldo è previsto nella legge n. 42 del 2009 in termini di competenza e di cassa, mentre in sede europea si fa riferimento al criterio della competenza economica. Infine, tra le misure di rientro previste a carico degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, la stessa disposizione da ultimo menzionata indica l'alienazione dei beni mobiliari e immobiliari (art. 17, comma 1, lett. c), della legge n. 42 del 2009): tali operazioni, pur essendo suscettibili di recare effetti positivi sul saldo del fabbisogno, non determinerebbero effetti computabili ai fini del saldo dell'indebitamento netto strutturale, che costituisce l'indicatore principale ai fini della valutazione del rispetto degli obiettivi

²¹ Cfr. Camera dei deputati – XVI legislatura, V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione), *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, cit.

²² Su questi aspetti, si rinvia alla relazione di M. Barbero, *La “territorializzazione” del patto di stabilità interno*, in questo volume.

²³ Si veda, in particolare, l'art. 17, comma 1, lett. b), c), della legge n. 42 del 2009, che sostanzialmente non attenua le asimmetrie contabili sopra messe in rilievo in riferimento al patto di stabilità interno rispetto ai vincoli europei, specie nel c.d. sistema dei saldi su cui si costruisce la trasposizione delle regole di stabilità europee in regole spartitorie interne.

parametrici definiti in sede europea.

3. Segue: b) il patto di convergenza. La difficoltà di assicurare il sindacato di costituzionalità sulle disposizioni di legge che disciplinano gli istituti di coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica

Il coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario sembra effettivamente caratterizzare l'approccio adottato nei più recenti processi di riforma sulla contabilità pubblica e le autonomie territoriali.

Nel disegno concepito dalla legge n. 42 del 2009, ad esempio, la transizione ai costi e fabbisogni *standard* presuppone, tra l'altro, la richiamata nozione di coordinamento *dinamico* della finanza pubblica, intesa come strumento finalizzato – attraverso appositi interventi normativi collocati nella legge finanziaria (ora legge di stabilità) – 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” e a “stabilire, per ciascun ente 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” (art. 18 legge n. 42 del 2009).

La legge n. 42 del 2009, quindi, introduce un istituto inedito, denominato patto di convergenza, volto appunto a conseguire quel “coordinamento dinamico” della finanza pubblica, finalizzato ad agevolare, tra l'altro, il riallineamento dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo. Da questo punto di vista, la riforma è finalizzata a contenere i tradizionali squilibri territoriali del Paese, presupponendo, con il passaggio ai costi *standard* e ai fabbisogni *standard*, un processo di omogeneizzazione della spesa dei servizi essenziali, anche mediante il superamento del criterio della spesa storica, rimuovendo gradualmente il meccanismo di pagamento “a piè di lista”.

Ai sensi dell'art. 18 della legge n. 42 del 2009, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata e in coerenza con gli obiettivi e gli interventi enunciati nel Documento di programmazione economico-finanziaria (ora, dopo l'entrata in vigore della legge n. 196 del 2009, Decisione di finanza pubblica) è tenuto a proporre, nell'ambito del disegno di legge finanziaria (ora legge di stabilità), norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica finalizzate – come si è detto – 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'art. 117, secondo comma, lett. *m*) e *p*), Cost. L'introduzione dell'istituto del patto di convergenza presuppone, pertanto, un ampliamento del contenuto tipico della legge finanziaria (ora legge di stabilità), vincolando l'iniziativa legislativa del Governo all'inserimento nel relativo disegno di legge sia di regolazioni programmatiche di tipo quantitativo dei flussi finanziari tra Stato e autonomie territoriali, sia, soprattutto, norme volte ad assicurare la convergenza tra costi e fabbisogni *standard*, su cui finiranno per poggiare le regole di coordinamento dinamico negli assetti tra centro e periferia.

Il patto di convergenza sembrerebbe configurarsi, pertanto, come una sorta di patto di stabilità interno dai contenuti più estesi, indicando un insieme di regole per il coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica che il Governo è chiamato a definire annualmente nella legge di stabilità previo confronto con le autonomie territoriali in sede di Conferenza unificata, come del resto già avvenuto per prassi negli ultimi anni. Esso viene quindi interpretato dalla legge n. 42 del 2009 come il necessario passaggio finalizzato a monitorare l'adeguamento delle spese territoriali al parametro del costo *standard* e del fabbisogno *standard*, nei cinque anni previsti per la fase transitoria di attuazione con riferimento alle regioni (art. 20, comma 1, lett. *b*) e *c*), della legge n. 42 del 2009) e agli enti locali (art. 20, comma 1, lett. *d*), della legge n. 42 del 2009).

Sotto il profilo dell'analisi delle disposizioni volte ad assicurare il coordinamento in senso dinamico della finanza degli enti territoriali, va sottolineato che è proprio nel rapporto tra patto di convergenza e patto di stabilità interno che permangono ancora diversi nodi critici, almeno sulla carta, in assenza di alcuna prassi

applicativa (non essendo ancora stato attuato l'istituto del patto di convergenza, che presuppone la transizione ai costi e fabbisogni *standard*).

Già sul piano delle fonti di disciplina degli istituti il quadro risulta tutt'altro che chiaro. A seguito delle modificazioni apportate dall'art. 51, comma 3, della legge n. 196 del 2009, all'art. 18, comma 1, della legge n. 42 del 2009, il patto di convergenza è infatti oggetto di regolazione da parte della legge di stabilità o in apposito provvedimento collegato. Analogamente, però, anche il patto di stabilità interno dovrebbe essere oggi definito dalla legge di stabilità sulla base delle indicazioni fornite nella Decisione di finanza pubblica (DFP), salvo, come è spesso accaduto per le ultime declinazioni dell'istituto, corpose "anticipazioni" intervenute mediante decreti-legge.

Sul piano dei contenuti la distinzione è ancora meno definita. Al riguardo, si riscontrano infatti diversi passaggi della stessa legge n. 42 del 2009 in cui la normativa fa contraddittoriamente riferimento non già al patto di convergenza – al fine di assicurare, cioè, un processo di coordinamento più ampio e pregnante delle finanze pubbliche – ma "soltanto" al patto di stabilità, con la conseguenza di ancorare il processo di convergenza a perimetri più ristretti e a cifre maggiormente "statiche". Analogamente, la legge n. 196 del 2009, nel dettare specifiche disposizioni di coordinamento della finanza degli enti territoriali, delinea un quadro di riferimento normativo che poggia più sul patto di stabilità interno che sul patto di convergenza, rinviando, per giunta, alla Decisione di finanza pubblica e alla legge di stabilità rispettivamente la definizione dei contenuti e delle sanzioni del patto (art. 10, comma 2, lett. f), legge n. 196/2009) e l'individuazione delle norme attuative (art. 11, comma 3, lett. m), legge n. 196/2009).

Anche sul piano delle finalità, il patto di convergenza sembra riflettere alcune delle contraddizioni sopra messe in rilievo in merito al patto di stabilità interno. Valga un esempio per tutti. Gli automatismi sull'incremento della pressione fiscale degli enti territoriali – sopra richiamati in riferimento a clausole sanzionatorie, già disposte in leggi finanziarie in caso di violazione del patto di stabilità interno, che, si ricorda, possono comportare in via immediata l'incremento dei tributi dell'ente – sono stati successivamente incentivati e formalizzati dalla stessa legge n. 42 del 2009, in specifico riferimento al patto di convergenza. L'art. 2, comma 2, lett. z), della legge di delega sul federalismo fiscale, prevede infatti che, nell'ambito della definizione dei principi della delega sugli aspetti premiali e sanzionatori in merito ai processi di convergenza delle finanze degli enti territoriali, scostamenti sistematici dal patto di convergenza "possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie".

In questo quadro dai tratti decisamente incerti sia per le autonomie territoriali che per lo Stato, permane il non secondario problema di assicurare il sindacato di costituzionalità soprattutto sulle modalità e sull'intensità dei vincoli posti dal legislatore statale ai bilanci degli enti territoriali che hanno, come si è visto, assunto forme progressivamente assai diversificate. Per limitarsi a qualche rapido cenno, un conto è, ad esempio, la determinazione di un limite massimo all'entità dei disavanzi che appare coerente con il patto di stabilità europeo; un altro conto sono i limiti posti alla spesa corrente rispetto al precedente esercizio finanziario, che risultano poco in linea con le regole poste dal diritto dell'Unione europea e nascondono piuttosto un forte recupero della discrezionalità del legislatore statale²⁴, tanto meno ammissibile oggi che è stata approvata la legge generale di coordinamento della finanza pubblica e di attuazione dell'art. 119 Cost. Dietro queste misure e a quell'uso distorto di alcuni strumenti sanzionatori, sopra messo in rilievo, si nasconde l'obiettivo di imporre agli enti territoriali oneri finanziari derivanti dal livello di governo superiore, cioè da quello statale. Tutto ciò, soprattutto alla luce dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, comporta due rischi: da un lato, quello di non assicurare la copertura finanziaria anche nella prospettiva del conferimento di nuove funzioni e di attuazione del federalismo fiscale; dall'altro, quello di utilizzare la potestà impositiva degli enti territoriali in contrasto con il principio autonomistico, non già, cioè, per rispecchiare la volontà della collettività in ordine alla combinazione tra pressione fiscale e finanziamento delle funzioni e dei servizi, ma

²⁴ Al riguardo, si vedano, ad esempio, le osservazioni critiche di C. Pinelli, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 515.

per fronteggiare oneri imposti dal livello territoriale di governo superiore²⁵.

Di qui, a mio avviso, la necessità di ricercare forme più incisive nell'esercizio del sindacato di costituzionalità. Infatti, da un lato, la Corte costituzionale, nei giudizi in via principale, valorizza i controlli finanziari, distinti dai controlli di gestione, come strumento per assicurare l'equilibrio finanziario della finanza pubblica del settore complessivo delle pubbliche amministrazioni in linea con i parametri europei (sentt. nn. 262/2006; 179/2008²⁶; nonché, da ultimo, limitatamente alla valorizzazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. come parametro di giudizio sulle leggi regionali, sent. n. 272/2011); dall'altro, nel giudizio in via incidentale, continua a negare l'estensione della legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo a sollevare questioni di costituzionalità. Al riguardo, sono note le vicende che hanno condotto la giurisprudenza costituzionale a limitare – soprattutto sotto il profilo del parametro, circoscritto all'art. 81, quarto comma, Cost. – l'accesso della Corte dei conti in via incidentale all'organo di giustizia costituzionale in sede di esercizio del controllo preventivo sugli atti del Governo; a consentirlo in sede di giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, in un primo tempo escludendo comunque che la Corte dei conti potesse impugnare le singole leggi di spesa o la legge di bilancio (sent. n. 142/1968), per poi mutare giurisprudenza ritenendo rilevanti – sempre limitatamente al giudizio di parificazione – questioni relative a leggi che alterino l'equilibrio di bilancio a causa di modalità scorrette di adempimento dell'obbligo di copertura (sent. n. 244/1995). Nonostante il progressivo ampliamento delle vie di accesso alla Corte nel giudizio incidentale (anche) per la Corte dei conti, permangono interrogativi aperti, soprattutto rispetto alla difficoltà di assicurare il sindacato di costituzionalità sui vincoli posti a vario titolo dal legislatore statale a carico degli enti territoriali dal patto di stabilità interno, nonché, in prospettiva, in esito al processo di attuazione della legge n. 42 del 2009, dal c.d. patto di convergenza.

La contraddizione si coglie da ultimo nella sent. n. 37 del 2011 della Corte costituzionale, su una questione, sollevata dalla Sezione di controllo della Corte di conti della regione Lombardia, avente ad oggetto alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2007 (art. 1, commi 681-683, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nella parte in cui prevedono che, per il rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2007, gli enti territoriali debbano conseguire un saldo finanziario in termini di cassa pari a quello medio riferito agli anni 2003-2005. La pronuncia di inammissibilità, per difetto di legittimazione del remittente²⁷, inserendosi nel consolidato filone della giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione restrittiva dei requisiti richiesti dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (duplice requisito, soggettivo – giudice – e oggettivo – giudizio – ai fini della legittimazione), rischia di creare zone franche nel controllo di costituzionalità, in quanto le leggi che stabiliscono vincoli di indebitamento degli enti territoriali difficilmente potranno essere oggetto di impugnativa per altra via se non sotto forma di questioni sollevate in via incidentale dalla Corte dei conti in sede di controllo.

E' appena il caso di rilevare che, al di là del pur rilevante contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione del coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica²⁸, se Governo e Parlamento prediligono l'introduzione di regole di coordinamento in senso dinamico, al fine di garantire un'adeguata tenuta del sistema policentrico risulta indispensabile assicurarne anche un'adeguata giustiziabilità. La questione appare ad avviso di chi scrive assolutamente dirimente nella duplice prospettiva del rispetto del principio autonomistico – onde scongiurare, cioè, il rischio di un surrettizio recupero della discrezionalità del legislatore statale sulla materia coordinamento della finanza pubblica ora di potestà

²⁵ In questo senso, cfr. A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit.

²⁶ Al riguardo, si vedano le significative considerazioni di C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giustizia civile*, 2008, 1617 ss.

²⁷ Al riguardo, si vedano le osservazioni critiche di A. Oddi, *Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*, in *Giur. cost.*, 2011, 519 ss., spec. 522 ss.

²⁸ Su cui si rinvia alla relazione di L. Cavallini, *Corte costituzionale e coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in questo volume.

concorrente, anche mediante un improprio utilizzo della potestà impositiva degli enti territoriali per fronteggiare oneri finanziari derivanti dai livelli di governo superiori – sia in quella del rispetto dei vincoli finanziari da parte degli enti territoriali sotto forma di regole spartitorie interne, altrimenti non giustiziabili, se non in sede di giudizio di costituzionalità, in caso di mancato rispetto degli obiettivi parametrici da parte delle stesse autonomie.

4. La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali assunta a processo di coordinamento dinamico, tra legge di delega sul federalismo fiscale e decreti delegati

Il coordinamento della finanza pubblica, assunto a fondamento dell'assetto delle relazioni tra centro e periferia delineate dal Titolo V, e rafforzato – come si è visto – anche dagli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, nella legge n. 42 del 2009 si esprime anche in forme di monitoraggio e controllo dei livelli, dei costi e della qualità dei servizi erogati dagli enti territoriali. Le norme di delega infatti, anche se con principi e criteri direttivi non sempre sufficientemente determinati, delineano un processo di convergenza che coinvolge tutto il sistema delle autonomie territoriali rispetto all'individuazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

L'art. 2, comma 2, lett. f), della legge n. 42 del 2009, richiede che il c.d. costo *standard* e il c.d. fabbisogno *standard* sia assunto quale costo o fabbisogno obiettivo, su cui costruire parametri rispetto ai quali valutare l'azione pubblica e gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (c.d. Lep).

L'art. 2, comma 2, lett. m), della legge n. 42 del 2009, afferma il principio del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica, in favore del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., e delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. Per le altre funzioni, invece, il criterio della spesa storica viene sostituito dalla perequazione della capacità fiscale.

Sotto questo profilo, si ripropone quella già lamentata “segmentazione” – o, comunque, netta distinzione – delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo²⁹, che ha costituito uno dei nodi più discussi nell'iter del disegno di legge³⁰. Per quanto attenuata rispetto alla versione originaria³¹, la legge di delega prevede ancora forme differenziate di finanziamento delle funzioni non soltanto tra enti territoriali (regioni, province e comuni), ma anche rispetto alle tipologie di spesa di ciascun livello di governo. Anche se, da questo punto di vista, il provvedimento è notevolmente migliorato nel passaggio alla Camera, continuano a essere tenute distinte, da una parte, le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, per le quali è assicurato il finanziamento dei Lep, con particolare riguardo ai comparti sanità, assistenza e istruzione a cui sono aggiunti, per gli enti locali, il trasporto locale e le funzioni fondamentali, e, dall'altra, le funzioni restanti (c.d. libere), per le quali non è garantito l'integrale finanziamento.

Per gli enti locali la questione risulta poi ulteriormente aggravata dal fatto che non sono state ancora individuate dal legislatore statale le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p),

²⁹ In questo senso, in riferimento alla versione originaria del disegno di legge del Governo, cfr. F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore* (5 gennaio 2009), in www.astrid-online.it, 5 s.

³⁰ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* (21 gennaio 2009), www.amministrazioneincammino.luiss.it.

³¹ In questo senso, F. Bassanini, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, (30 giugno 2010), in www.astrid-online.it, 9 s., il quale sottolinea l'incostituzionalità di tale “segmentazione” e, pur rilevando che la questione “non ha un gran rilievo quantitativo”, in quanto “le funzioni per cui è prevista una perequazione parziale valgono meno di 2 punti del PIL”, mette in rilievo come la scelta di una perequazione parziale rischi, tra l'altro, di alimentare richieste di finanziamento per coprire il differenziale, assorbendo, in tal modo, risorse destinate ad investimenti necessari a superare nel tempo le condizioni di minore capacità fiscale.

Cost., su cui infatti il Governo ha dovuto successivamente presentare al Parlamento il disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie³². Tutto ciò contribuisce a rendere ancora meno chiara la scelta su *quali* funzioni finanziare con i decreti legislativi.

Posto che è sui costi e fabbisogni *standard* che finiscono per poggiare gli stessi meccanismi di perequazione³³, una delle condizioni fondamentali ai fini del contemperamento delle ragioni dell'autonomia con le garanzie di omogeneità nella fruizione dei diritti civili e sociali pare individuabile nella necessità di far rientrare proprio nel sistema di perequazione il complesso dei fattori che concorrono alla determinazione degli squilibri territoriali di carattere economico e sociale (assetto delle infrastrutture e del sistema produttivo, dimensione demografica e composizione per classi di età, densità abitativa degli enti territoriali), senza ancorarlo in via esclusiva alla capacità fiscale *pro capite*³⁴.

Da questo punto di vista, il legislatore (soprattutto delegato) dovrebbe tenere necessariamente conto che nella determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* si svelano questioni di ben più ampia portata – a partire dall'effettivo rendimento dei sistemi di perequazione, anche rispetto alla copertura finanziaria dei Lep – che si collocano decisamente al di là dell'introduzione di indicatori effettivi di valutazione del grado di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica.

E' anzitutto verosimile che la transizione ai costi e ai fabbisogni *standard* determinerà l'assegnazione di risorse minori al Mezzogiorno – termine che, tra l'altro, scompare dal testo costituzionale dopo la riforma del Titolo V – anche se, nelle norme transitorie per gli enti locali di cui all'art. 21 della legge n. 42 del 2009, sono state introdotte clausole di garanzia sulle esigenze di riequilibrio nella fase transitoria³⁵.

Si pongono comunque ulteriori e rilevanti problemi, soprattutto rispetto alla gestione della fase transitoria, che è stata comunque meglio disciplinata e determinata nel passaggio alla Camera del provvedimento rispetto alla versione originaria del disegno di legge del Governo, ma nella quale, specie per la disciplina delle funzioni degli enti locali, non sono poste sufficienti garanzie, fissando, tra l'altro, in modo arbitrario la percentuale delle funzioni fondamentali all'80 per cento del complesso delle funzioni.

Su questi aspetti della delega, si aggrovigliano almeno tre nodi critici. Si dovrebbe anzitutto lamentare l'esiguità e la laconicità dei principi e criteri direttivi nel disciplinare il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni *standard*, che non determina certezze sulle modalità e sui tempi di uno dei contenuti maggiormente qualificanti e condivisi dell'interno disegno di riforma. La legge di delega, inoltre, non viene a fornire alcuna definizione del costo *standard*, rimettendone integralmente la disciplina ai decreti legislativi. Nella normativa si scorge infine una contraddizione tra alcuni principi e criteri direttivi ispirati a criteri di eguaglianza tra gli enti territoriali, quando è richiamato il fabbisogno *standard* per i Lep e le funzioni fondamentali, ed altri che sembrano invece negare tale presupposto, quando è privilegiato il criterio della capacità fiscale per le altre funzioni. Soltanto, quindi, per i costi relativi alle prime funzioni il legislatore prevede un meccanismo di perequazione sulla base di criteri unitari relativi a *standard* di efficienza, mentre per quelli relativi alle seconde viene utilizzata la "capacità fiscale" come indice della capacità di spesa. Se tuttavia si assume il principio della definizione degli *standard* dei servizi da erogare come criterio privilegiato al fine di determinare i fabbisogni ottimali di ciascun livello di governo, desta non poche perplessità la mancata estensione di tale criterio alla generalità delle funzioni³⁶. Le spese per quelle non direttamente

³² Attualmente pendente davanti al Senato: cfr. XVI legislatura, A.S. 2259.

³³ Per un approfondimento di questo profilo, sia consento un rinvio a G. Rivosecchi, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, fasc. n. 8/2011.

³⁴ In questo senso, le considerazioni di C. De Fiore, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 440 s., spec. nota 35.

³⁵ Sulla centralità della fase transitoria (e sulla conseguente necessità di garantire una disciplina esaustiva) nei processi di riforma a forte impatto sui diritti economico-sociali, cfr. M. Luciani, *Liberalizzazioni. Il quadro costituzionale nella prospettiva della giurisprudenza*, in *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina*, a cura di E. Sticchi Damiani, Torino, Giappichelli, 2008, 20 ss.

³⁶ In questo senso, ad esempio, F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato*, cit., 5 ss.; G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *I Quaderni di Italianieuropei – Il Federalismo*, n. 1/2009, 238 ss.; T. Martinez – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale. Appendice*

affendenti ai Lep e per quelle non riconducibili all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., rischiano infatti di non essere adeguatamente perequate³⁷.

In definitiva, nella determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali si esprimono delicati processi di redistribuzione delle risorse, al crocevia tra principio autonomistico, vincoli di bilancio e tutela dei diritti costituzionali. Da questo punto di vista, la prospettiva adottata dalla riforma – nella legge di delega e, in misura ancora maggiore, nei decreti legislativi – assume come presupposto la ricerca della dimensione ottimale del fabbisogno finanziario degli enti territoriali mediante la determinazione quantitativa dei bisogni da soddisfare e dei diritti da garantire in condizioni di efficienza e di efficacia. In altre parole, nel presupposto che “il dimensionamento dei fabbisogni finanziari degli enti territoriali influenza ed è a sua volta influenzato dai profili economici della gestione dell'amministrazione”³⁸, la ricerca del punto di equilibrio tra principio autonomistico e garanzie di omogeneità si sposta decisamente – nel solco della cultura aziendalistica – sul piano del nesso tra costo *standard* e fabbisogno *standard* e sul tentativo di riconnettere l'aspetto finanziario a quello economico della gestione degli enti territoriali (art. 2, comma 2, lett. f) e m), della legge n. 42 del 2009).

L'effetto è quello di far assurgere la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* a strumento *dinamico* di coordinamento della finanza pubblica, nel tentativo di contemperare vincoli di bilancio e ragioni dell'autonomia, in quanto il costo *standard* si configura come la determinante quantitativa del fabbisogno finanziario *standard* che, a sua volta, costituisce il parametro fondamentale – come si accennava – ai fini dei meccanismi di perequazione, con particolare riferimento alla copertura finanziaria dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali³⁹.

Di qui, la centralità assunta dall'introduzione dei costi e dei fabbisogni *standard* come presupposto e parametro su cui costruire i processi di convergenza in senso dinamico delle finanze pubbliche. Rispetto a questo largo utilizzo dell'istituto – sino a prevedere l'adozione di una vera e propria banca dati, comprendente gli indicatori che andranno utilizzati per l'introduzione, il mantenimento e il controllo dei costi e dei fabbisogni *standard*, rimessa alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5, comma 1, lett. g)) – la legge di delega non offre, però, alcuna definizione certa⁴⁰.

In definitiva, né la legge di delega, né il decreto legislativo sui costi e fabbisogni *standard* degli enti locali (n. 216 del 2010) forniscono alcuna definizione univoca di cosa effettivamente si intenda per costo *standard*. Quest'ultimo, infatti, può essere calcolato nel modo più diverso, seguendo impostazioni prevalentemente aziendalistiche, statistiche o econometriche⁴¹. Sul punto, da un lato, la legge n. 42 del 2009 rinvia ai decreti legislativi e, dall'altro, il decreto legislativo n. 216 del 2010 e gli altri schemi di decreto licenziati dal Consiglio dei ministri si limitano a disciplinare le metodologie adottate, i soggetti e i procedimenti per il definitivo superamento del criterio della spesa storica, che costituisce l'unico obiettivo certo da garantire nella transizione ai costi *standard*, senza però giungere ad una compiuta definizione dello strumento su cui effettivamente si regge la riforma.

E' noto infatti che essi “riassumono in generale l'esito quantitativo del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità”⁴², ma, quanto alla loro effettiva individuazione e – soprattutto – agli effetti che produrranno sulla determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali e sull'effettiva copertura

di aggiornamento, Milano, Giuffrè, 2010, 9; nonché, adesivamente, E. Corali, *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010, 188.

³⁷ Al riguardo, cfr. G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 237 ss.

³⁸ R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard* (Commento agli artt. 13 e 21), in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, Donzelli, 2009, 196.

³⁹ Cfr. G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 233 ss.; R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 199 ss.

⁴⁰ Cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, in www.astrid-online.it, 4.

⁴¹ Per una prima panoramica, cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 5 s.

⁴² Così, ad esempio, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, (16 giugno 2010), in www.federalismi.it, 7.

finanziaria delle funzioni loro attribuite, tutto dipende dalla costruzione di parametri preventivi di misurazione che è rimessa al legislatore delegato.

Anzitutto, la circostanza che il costo *standard* si configuri come grandezza economica (e non finanziaria) si riflette sulla difficoltà di individuare parametri comuni – nella determinazione dei fabbisogni *standard* su cui si regge il processo di convergenza – a tutti gli enti territoriali che, quantomeno ancora in larga parte, adottano invece un sistema di contabilità basata sulla competenza giuridica⁴³. Di qui, tra l'altro, la centralità del processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, messo in moto dalle leggi nn. 42 e 196 del 2009⁴⁴, nel presupposto – per il profilo che rileva nella presente prospettiva di analisi – che la definizione quantitativo-monetaria del costo *standard*, che condiziona la determinazione dei fabbisogni *standard*, non dovrà basarsi sul dato storico e determinerà, in tal modo, il passaggio dalla logica del bilancio incrementale a quella dello *zero-based budgeting* fondato sui costi di produzione *standard*⁴⁵. Questo approccio risulta difficilmente trasponibile sul piano della determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali che si caratterizzano per il profondo impatto sulla tutela dei diritti costituzionali, come, ad esempio, accade in materia sanitaria.

A garanzia del processo di convergenza – che costituisce l'esempio più compiuto di valorizzazione del coordinamento dinamico della finanza pubblica – è poi da sottolineare la disposizione di chiusura dell'art. 18 della legge n. 42, secondo la quale nel caso in cui l'attività di monitoraggio del patto di convergenza rilevi che uno o più enti non abbiano raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato è tenuto ad attivare – previa intesa in sede di Conferenza unificata e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante – un apposito procedimento correttivo, denominato “Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza”. Esso è volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive che devono essere intraprese al fine di contenerli ed eliminarli, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ed utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.

Se l'analisi si sposta sul piano dei decreti legislativi, la situazione appare ancora meno confortante. Anzitutto, rispetto all'approccio privilegiato dallo stesso legislatore di assumere la determinazione dei Lep come presupposto della riforma, non possono sottacersi i limiti della scelta di mantenere il quadro fornito dalla legislazione vigente sull'individuazione dei livelli essenziali come parametro di determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province (art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 216 del 2010)⁴⁶.

Inoltre, il citato decreto legislativo n. 216 del 2010 si limita a disciplinare il metodo, i soggetti e i procedimenti per il definitivo superamento del criterio della spesa storica, assumendo, nel contempo, come criteri fondamentali, il perseguimento dell'adeguata garanzia di entrata e di spesa degli enti territoriali e la loro massima responsabilizzazione finanziaria e contabile. Si tratta, quindi, del primo significativo atto nel complesso procedimento di attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 42 del 2009, su cui misurare il concreto rendimento del disegno di riforma del federalismo fiscale, prescindendo, per un momento, dai temi – dall'impatto più circoscritto – rispettivamente disciplinati dai decreti legislativi, già entrati in vigore, del 28 maggio 2010, n. 85 (“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio,

⁴³ Per un approfondimento delle difficoltà preliminari di natura contabile nel processo di transizione ai costi *standard*, cfr. R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 197 s., i quali sottolineano che, “nonostante le molteplici sollecitazioni normative, gli enti locali italiani, fatte salve ancora troppo limitate eccezioni, non tengono una contabilità generale a base economico-patrimoniale né, tanto meno, una contabilità economica di tipo analitico con l'ovvia conseguenza che la base informativa per determinare e, poi, soprattutto controllare i costi della produzione è, a oggi, certamente insufficiente”.

⁴⁴ Al riguardo, per un commento a prima lettura del processo riformatore, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica* (8 giugno 2009), in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁵ Sul punto, cfr. R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 197.

⁴⁶ Per un approfondimento in chiave critica, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, cit.

in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42") e del 17 settembre 2010, n. 156 ("Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale").

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 sembra quindi orientato all'individuazione delle misure quantitative necessarie a garantire un'ottimale erogazione dei servizi in condizioni di efficienza, vale a dire alla predeterminazione dei costi e dei fabbisogni *standard* alla luce delle specificità dei territori regionali. L'aspetto centrale del provvedimento consiste indubbiamente nell'elaborazione di una metodologia finalizzata alla determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. Il disegno normativo muove dalla Relazione governativa sul federalismo fiscale trasmessa alle Camere il 30 giugno del 2010, che, nella parte relativa al finanziamento degli enti territoriali, sottolinea l'opportunità di giungere alla determinazione dei fabbisogni *standard* attraverso il ricorso alla metodologia applicata per gli studi di settore.

Il decreto, però, nonostante i copiosi richiami, nel preambolo, ai diversi profili tracciati dai principi e criteri direttivi della delega, non reca una puntuale determinazione dei fabbisogni *standard* – come invece previsto dall'art. 2, comma 2, lett. f), della legge n. 42 – bensì si limita a disciplinare i profili metodologici (art. 4) e procedurali (art. 5) attraverso i quali gli stessi fabbisogni *standard* saranno oggetto di definizione da parte della già citata Società per gli studi di settore (Sose S.p.a.).

Quanto al metodo, il provvedimento viene indubbiamente ad adottare un percorso fortemente innovativo, finalizzato non già ad elaborare formule, per così dire, "calate dall'alto", orientate all'individuazione di fabbisogni teorici standardizzati, sulla base di parametri predeterminati, in riferimento ai quali attribuire i finanziamenti. Esso esprime, tra l'altro, la consapevolezza dell'opportunità di passare ad una metodologia prevalentemente basata sulla collaborazione e sulla cooperazione con gli enti territoriali, al fine di individuare parametri univoci finalizzati alla razionalizzazione della spesa, corredati da controlli di coerenza, in grado di tenere in debito conto la varietà e la peculiarità delle specificità regionali e locali. Tutto ciò si dovrebbe tradurre non tanto nell'indicazione di cifre predeterminate dall'alto, a copertura delle funzioni da finanziare, quanto, piuttosto, nell'elaborazione di un metodo, quanto più condiviso, finalizzato alla determinazione dei fabbisogni *standard*.

Da questo punto di vista, però, non può sottacersi una tendenziale elusione dei principi e dei criteri direttivi, sotto il profilo, anzitutto, della mancata indicazione degli obiettivi di servizio inerenti alle funzioni fondamentali degli enti locali, che rappresentano il parametro di riferimento in base al quale determinare le risorse necessarie a garantire l'equilibrata erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni⁴⁷. E' proprio l'individuazione degli obiettivi di servizio che costituisce il presupposto della fase di transizione tra il meccanismo di finanziamento delle funzioni attraverso il criterio della spesa storica e quello basato sui costi e fabbisogni *standard*, al fine di garantire la progressiva convergenza verso parametri ed unità di misura comuni nell'erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, troppo labili paiono le coordinate tracciate dall'art. 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, che finisce per rimettere integralmente al Governo, nell'ambito della legge di stabilità o con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, le norme di coordinamento dinamico degli obiettivi di servizio ai Lep e alle funzioni fondamentali degli enti locali, con una pedissequa riproposizione dell'art. 18, comma 1, della legge n. 42 del 2009, senza che, sul punto, siano forniti gli elementi qualitativi e quantitativi attraverso i quali il legislatore delegato dovrebbe invece garantire il percorso che dai Lep conduce agli obiettivi di servizio e, conseguentemente, alla determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, secondo quanto previsto dalla stessa legge di delega. Al riguardo, l'unico elemento di novazione è rappresentato dall'inserimento, nel decreto legislativo, di un riferimento al passaggio alla contabilità c.d. economico-patrimoniale, riferendosi, il decreto, "all'incrocio tra i dati relativi alla classificazione funzionale delle spese e quelli relativi alla classificazione economica" (art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 216 del

⁴⁷ In questo senso, sia pure in riferimento alla versione originaria dello schema di decreto, M. Causi, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche* (20 settembre 2010), in www.astrid-online.it, 2.

2010), che deve caratterizzare tale processo di convergenza. La norma, tuttavia, non pare ancora adeguatamente sorretta da una revisione complessiva del sistema di contabilità degli enti locali e di armonizzazione dei relativi bilanci delle autonomie territoriali⁴⁸.

L'ulteriore rinvio alla legge statale di determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali disposto dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2010, contribuisce a rendere ancor più incerto il quadro di riferimento in merito alla classificazione delle relative spese, che sarà presumibilmente oggetto di ulteriori modificazioni rispetto agli elenchi indicati per effetto della (prossima) approvazione della già citata Carta delle autonomie locali (XVI legislatura, Ddl A.S. 2259).

In definitiva, mentre la legge di delega affronta, pur con tutti i limiti che si sono visti in termini di non adeguata determinatezza, la questione del finanziamento dei Lep e delle funzioni fondamentali – riferiti ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (Lea) e delle prestazioni sociali (Liveas), alle spese amministrative di funzionamento nel settore dell'istruzione e dei trasporti pubblici locali – in stretta connessione agli obiettivi di servizio, rimettendo le scelte qualitative e quantitative al legislatore delegato, il decreto legislativo in questione e gli altri schemi di decreto non sembrano fornire risposte significative⁴⁹.

Al di là delle indicazioni sull'approccio metodologico adottato per la determinazione dei fabbisogni *standard*, non risulta tra l'altro assolutamente chiarito rispetto a quale parametro essi debbano essere individuati. Pur nel quadro dei principi e criteri direttivi delineati dalla legge di delega, ben diversi paiono infatti gli orientamenti possibili. Si potrebbe ancorarne la determinazione al singolo servizio erogato, o a ciascuna funzione conferita, o al complesso della spesa primaria di ciascun ente territoriale. Le soluzioni risultano tutte astrattamente ammissibili, anche se gli effetti dell'opzione prescelta (approccio c.d. micro o approccio c.d. macro), essendo di volta in volta basati su meccanismi di standardizzazione dei costi di produzione di ciascuna prestazione in condizioni ottimali di efficienza, o, in alternativa, sui fabbisogni complessivi degli enti territoriali, potrebbero indirettamente determinare un impatto potenzialmente differenziato sul rendimento dei sistemi di perequazione⁵⁰. Non è nemmeno certo che i costi *standard* siano effettivamente connessi ad una componente economica del nuovo sistema tariffario riferito ai servizi che l'ente territoriale è tenuto ad erogare, ben potendo, per altro verso, quanto meno in materia sanitaria, tradursi in una quota capitaria standardizzata, calcolata sulla base di determinati moltiplicatori, attraverso cui rideterminare un nuovo fondo sanitario nazionale⁵¹.

In definitiva, tra approcci c.d. micro e approcci c.d. macro, continua ancora a sfuggire, sia nella legge di delega (caratterizzata, sul punto, da principi e criteri direttivi non sufficientemente determinati), sia negli schemi di decreto legislativo (ispirati a vaghe indicazioni metodologiche), il procedimento attraverso cui individuare i parametri qualitativi e quantitativi di riferimento ai fini dell'individuazione delle tipologie delle medie valoriali assunte nel processo di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*⁵².

Il "processo di efficientamento dei servizi locali" – come si legge nell'art. 7 del decreto legislativo n. 216 del 2010, forse con un eccesso di trapianto di istituti e terminologie di derivazione aziendalistica – non sembra quindi essere effettivamente ancorato a parametri certi, essendo, tra l'altro, riferibile, in base alla normativa transitoria, a settori di funzioni fondamentali, nell'ambito dei quali si dovrebbe garantire il passaggio ai fabbisogni *standard* su un arco di tempo triennale. A fronte della scansione temporale così delineata dall'art. 2, comma 5, che risulta quindi potenzialmente esaurire in un periodo delimitato la messa a regime dei fabbisogni *standard* in riferimento a tutte le funzioni fondamentali dei comuni e delle province, non sembra invece indicato, in termini sufficientemente definiti, il novero delle funzioni rispetto alle quali

⁴⁸ Al riguardo, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: la difficile quadratura del cerchio*, in *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, a cura di A. De Petris, Padova, Cedam, 2010, 141 s.

⁴⁹ Cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 3.

⁵⁰ Cfr., ad esempio, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, cit., 15 s.

⁵¹ Per una prima ricostruzione, cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 5.

⁵² In questo senso, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, cit., 11.

determinare i fabbisogni *standard* nel triennio 2011-2013.

Anche a prescindere dalla sospetta elusione dei principi e dei criteri direttivi, ciò che desta forse maggiori perplessità è la circostanza che, sotto il profilo probabilmente più qualificante dell'intera riforma, né il legislatore delegante, né quello delegato sono in grado di fornire indicazioni univoche.

Le considerazioni sopra sviluppate possono in qualche misura estendersi anche al già menzionato schema di decreto legislativo sulla determinazione dei fabbisogni *standard* in materia sanitaria. Tuttavia, in esso, rispetto alla vaghezza dei criteri metodologici adottati dal decreto legislativo n. 216 del 2010, si riscontra una più decisa scelta in favore del c.d. approccio macroeconomico, orientato, cioè, alla determinazione di un fabbisogno sanitario nazionale (denominato fabbisogno *standard*), alla luce delle risorse disponibili e dei vincoli di bilancio, da ripartire successivamente tra le diverse regioni. Lo schema di decreto, per quanto in versione ancora provvisoria, sembra comunque esprimere la consapevolezza dell'opportunità di accantonare opzioni alternative, volte ad incorporare nella determinazione finale dei fabbisogni *standard* i costi di produzione di ciascuna prestazione sanitaria in condizione di efficienza e di efficacia, che mal si conciliano non soltanto con i principi costituzionali, ma anche con procedimenti certi di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali. Tuttavia, esso non viene a precisare, in maniera sufficiente, che il fabbisogno finanziario *standard* in materia sanitaria non deve essere costruito soltanto sulle compatibilità delle finanze pubbliche, ma soprattutto sulle soglie di garanzia dei diritti di prestazione e dei livelli di assistenza da assicurare per espresso vincolo costituzionale⁵³.

Nell'indeterminatezza di questi orientamenti assunti dal legislatore delegato, il rischio è, ancora una volta, di ribaltare su fonti di rango secondario – specie sotto forma di d.P.C.M. – l'effettiva determinazione dei fabbisogni *standard*.

Sotto questo profilo, rinviando per ulteriori approfondimenti ad altra relazione⁵⁴, è appena il caso di ricordare quanto già accaduto con il decreto legislativo n. 85 del 2010, sul c.d. federalismo demaniale, che finisce per attribuire un'eccessiva discrezionalità ai d.P.C.M. come fonti regolatrici della materia, ai quali viene sostanzialmente demandata, pur nei presupposti indicati dalla legge, l'individuazione della disciplina inerente ai profili procedurali e contenutistici nella determinazione dei beni oggetto di trasferimento (artt. 3, comma 1, e 5, comma 4, del decreto legislativo n. 85 del 2010); o, ancora, quanto accaduto nel risalente processo di trasferimento delle risorse finanziarie a copertura dei conferimenti effettuati dalla legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo n. 112 del 1998, che, ai sensi dell'art. 7 del provvedimento da ultimo menzionato, poggiavano su un vero e proprio "sistema di d.P.C.M.", con garanzie non sempre definite in merito all'effettiva copertura finanziaria delle funzioni trasferite⁵⁵.

Accogliendo questa prospettiva, i decreti legislativi approvati e gli schemi di decreto *in itinere* rischiano di realizzare una progressiva dequotazione della fonte indicata dallo stesso legislatore delegante ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

La tendenza da ultimo richiamata apre ulteriori scenari problematici, da un lato, sotto il profilo della potenziale elusione di principi e criteri direttivi della legge di delega, che rimettono a fonti di rango primario la determinazione dei fabbisogni *standard*; dall'altro, dal punto di vista dell'indubbia incidenza di fonti di rango secondario nel processo di attuazione della riforma. Se a tutto questo, si aggiunge l'inarrestabile espansione delle competenze attribuite alla Società del Ministero dell'economia per gli studi di settore (Sose S.p.a.), a cui, come si è visto, è demandata l'effettiva determinazione delle dimensioni quantitative e valoriali nel processo di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali, si avrà la concreta misura del progressivo allontanamento degli schemi di decreto legislativo dal modello concertativo e cooperativo per

⁵³ In questa prospettiva, le critiche di M. Bordignon e N. Dirindin, *Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi* (28 settembre 2010), in www.lavoce.info.it.

⁵⁴ Cfr. G. Colombini, *Federalismo demaniale, più ombre che luci*, in questo volume.

⁵⁵ Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Roza Acuña, Torino, Giappichelli, 2003, 224 ss.

certi versi delineato dalla legge di delega.

Anche sul piano delle procedure e degli organi coinvolti nel processo di riforma, le scelte espresse negli schemi di decreto delegato, per lo meno allo stato attuale, destano non poche perplessità⁵⁶. Si registra, infatti, la mancata istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che – in linea di continuità rispetto agli strumenti di cooperazione introdotti dalle riforme degli anni Novanta – dovrebbe costituire la vera stanza di compensazione e il vero organo di controllo e monitoraggio dei processi di convergenza ai fini della definizione dei fabbisogni *standard*, anche mediante la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo coinvolti (art. 5, comma 1, lett. *h*), della legge n. 42 del 2009). Al momento, invece, nel processo di attuazione della riforma, viene privilegiato il ruolo della Commissione tecnica paritetica, che la legge tenderebbe invece a configurare in termini di organo tecnico strumentale allo svolgimento dei compiti della Conferenza (artt. 4, comma 4, e 5, comma 1, lett. *g*), della legge n. 42 del 2009)⁵⁷.

Anche sotto questo profilo, non può non lamentarsi la mancata attuazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che dovrebbe configurarsi come soggetto partecipante con il Governo nel processo di attuazione dei principi di coordinamento. L'art. 5, comma 1, lettere *a*-*g*), della legge n. 42 del 2009, attribuisce, tra l'altro, a tale organo la funzione di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto con implicito riferimento, anzitutto, al patto di stabilità interno (e poi, esplicitamente, al patto di convergenza), nell'ambito della definizione degli obiettivi del quale, la Conferenza dovrebbe esercitare compiti non soltanto di proposta, ma anche di monitoraggio e di verifica.

5. La prevalenza di regole di coordinamento in senso dinamico e le carenze sul piano delle norme strutturali di governo dei conti pubblici

Volendo trarre qualche breve considerazione conclusiva dalla disamina di alcuni istituti e procedure di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario degli enti territoriali, appare largamente prevalente l'utilizzo di regole operanti in senso dinamico, finalizzate, cioè, ad assicurare il periodico e quantitativamente mutevole contributo delle autonomie ai processi di stabilità e di convergenza. Forme di coordinamento in senso dinamico sono probabilmente meglio in grado di assicurare quella necessaria elasticità e flessibilità che costituisce indispensabile presupposto per assicurare il rendimento di un sistema policentrico, tanto più in un quadro di riferimento caratterizzato dalla progressiva incidenza di vincoli esterni al governo dei conti pubblici, secondo forme mutevoli e sempre maggiormente pervasive.

E' difficile però sfuggire all'impressione che, nelle incertezze delle riforme *in itinere*, siano stati attratti sul piano del coordinamento in senso dinamico anche ambiti, per così dire, costitutivi dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, sia sul lato dei poteri impositivi, che su quello dei poteri di spesa⁵⁸. Si tratta di settori che dovrebbero essere invece ricondotti – come indica la prospettiva fornita dal diritto comparato, in riferimento agli altri paesi dell'Unione europea – a fonti di rango costituzionale o a leggi organiche non soltanto per principi di coerenza interna del sistema delle fonti, ma anche per sostanziali garanzie di tenuta di ogni sistema multilivello.

Da questo punto di vista, le leggi nn. 42 e 196 del 2009, sul c.d. federalismo fiscale e sulla riforma del sistema di contabilità, avrebbero probabilmente dovuto operare una più netta distinzione tra gli ambiti strutturali di definizione dei cespiti riservati ai diversi livelli territoriali di governo e dei corrispondenti poteri di spesa, da un lato, e quello, per così dire, maggiormente variabile, frutto soprattutto di aggiustamenti legati

⁵⁶ Per una panoramica sui procedimenti e sugli organi coinvolti nel processo di attuazione della riforma, cfr. L. Gianniti e N. Lupo, *La Commissione bicamerale per il federalismo fiscale: alla ricerca di un ruolo per le Camere nei complessi procedimenti delineati dalla legge n. 42/2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, 787 ss.

⁵⁷ Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di M. Causi, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard*, cit., 2 s.

⁵⁸ Sull'impropria commistione tra i due piani, si vedano le pregnanti considerazioni di A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit.

alla congiuntura e alla necessità di assicurare un percorso di rientro certo entro gli obiettivi parametrici determinati in sede europea ed amplificati dai mercati di fronte alla crisi dei debiti sovrani, dall'altro. La commistione tra i due livelli ed ambiti di intervento – corrispondenti a finalità non interscambiabili, ed anzi costituzionalmente distinte – rischia invece di pregiudicare le ragioni della vera autonomia e le imprescindibili esigenze di coerenza del sistema policentrico.