

FOCUS

**Legge n. 42 del 5 maggio 2009
“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale,
in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”**

23

14 maggio 2009

*Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale
Adriana Garabello*

*Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale
Aurelia Jannelli*

*A cura di:
Franco Turigliatto, con la collaborazione di Antonella Boffano*

*Realizzazione grafica:
Simonetta Morreale*

INDICE

Premessa.....	5
---------------	---

PARTE PRIMA

Legge n. 42 del 5 maggio 2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”

1. Tempi di discussione della legge delega e iter di attuazione.....	7
2. Disposizioni generali.....	10
2.1. Ambito di intervento (art. 1)	10
2.2. Competenza (art. 2, comma 3)	11
2.3. Tempi (art. 2, commi 1 e 6).....	11
2.4. Modalità (art. 2)	12
2.5. Oggetto e finalità (art. 2)	13
3. Commissioni e Conferenze.....	18
3.1 Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art.3).....	18
3.2. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4).....	19
3.3. Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5).....	19
3.4. Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria (art. 6).....	21
4. Disposizioni relative alla finanza statale e regionale	21
4.1. Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (art. 7).....	21
4.2. Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento (art. 8)	23
4.3. Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni (art. 9)	28

4.4. <i>Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni (art. 10)</i>	30
5. La finanza degli enti locali	31
5.1. <i>Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni dei Comuni, Province e Città metropolitane (art. 11)</i>	31
5.2. <i>Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali (art. 12)</i>	33
5.3. <i>Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali (art. 13)</i>	34
6. Interventi speciali	36
6.1. <i>Interventi speciali: attuazione del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (art. 16)</i>	36
7. Coordinamento dei diversi livelli di governo	38
7.1. <i>Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo (art.17)</i>	38
8. Patrimonio di Regioni e Enti locali	41
8.1. <i>Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni i (art. 19)</i>	41
9. Città metropolitane e Roma Capitale	41
9.1. <i>Città metropolitane (art. 23)</i>	41
9.2. <i>Finanziamento delle città metropolitane (art. 15)</i>	44
10. Norme transitorie e finali	46
10.1. <i>Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni (art. 20)</i>	46
10.2. <i>Norme transitorie per gli enti locali (art. 21)</i>	47
10.3. <i>Perequazione infrastrutturale (art.22)</i>	49
10.4. <i>Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni (art. 25)</i>	50
11. Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano	51
11.1 <i>Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (art. 27)</i>	51

PARTE SECONDA

GLOSSARIO

AUTONOMIA FINANZIARIA	54
COSTO STANDARD.....	55
FABBISOGNO STANDARD.....	55
FEDERALISMO FISCALE.....	55
FISCALITA' DI VANTAGGIO O DI SVILUPPO.....	56
FONDO PEREQUATIVO.....	56
LA CAPACITA' FISCALE E L'ALIQUOTA MEDIA DI RIFERIMENTO.....	57
LEP	57
OBIETTIVI DI SERVIZIO.....	57
PATTO DI CONVERGENZA.....	57
PATTO DI STABILITA' E CRESCITA.....	57
REGIONALISMO.....	58
SPESA STORICA.....	58
STATO	59
STATO FEDERALE.....	59
STATO REGIONALE	60
STATO UNITARIO E CENTRALIZZATO.....	60

Premessa

In data 29 aprile 2009 il Senato ha votato definitivamente in terza lettura la legge delega sul federalismo fiscale con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti¹. Il provvedimento in oggetto, diventata la legge n. 42 del 5 maggio 2009, ha conosciuto un complesso iter legislativo durato circa 6 mesi con un'ampia discussione e diverse e successive modifiche del testo iniziale.

La finalità della legge delega è di dare attuazione all'articolo 119 del Capitolo V della Costituzione, che sancisce autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. Si ricorda che il titolo V della Costituzione è stato profondamente modificato nel 2001 con la Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 pubblicata sulla G.U. n. 48 del 24 ottobre 2001: *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*.²

L'obiettivo è quello di sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica con i parametri della spesa standard, così da garantire massima responsabilizzazione, effettività e trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

L'attuazione del federalismo fiscale deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e di crescita, e, inoltre, deve rispettare il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

La nuova legislazione dovrà essere a “costo zero”, cioè l'insieme dei provvedimenti, compresi i decreti legislativi che ne daranno attuazione, non dovrà comportare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica³.

¹ Vedasi il comunicato di fine seduta del Senato alla pagina:

<http://www.senato.it/lavori/21415/152713/164526/168835/sintesiseduta.htm>

² La legge costituzionale è reperibile alla pagina:

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/eleletip.htm>

³ Il Settore Studi, Documentazione e Supporto legislativo ha provveduto a seguire l'iter del provvedimento attraverso 3 strumenti esplicativi:

- con il **Focus “Il federalismo fiscale”** dell'8 ottobre 2008 che esaminava i punti salienti del disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 3 ottobre 2008, reperibile alla pagina:

http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/17federalismo_fiscale.pdf

- con la **Scheda n. 8157** dell'Archivio giuridico che esponeva le principali novità apportate dal Senato che ha approvato il testo in data 22 gennaio 2009, reperibile alla pagina:

La **prima parte** del presente *Focus* è dedicata all'analisi, articolo per articolo della legge così come è stata definitivamente approvata, con numerosi richiami e specificazioni sulle diverse modifiche apportate dal dibattito parlamentare.

Nella **seconda parte** si è invece cercato di fornire, attraverso **lo strumento del Glossario**, una breve spiegazione ai principali termini e alle diverse concezioni istituzionali inerenti il provvedimento in materia di federalismo fiscale.

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=8157>

- con la **Scheda n. 8194** dell'Archivio giuridico che sintetizzava le ulteriori modifiche della Camera dei deputati che ha approvato il testo il 24 marzo 2009, reperibile alla pagina

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=8194>

PARTE PRIMA

Legge n. 42 del 5 maggio 2009 pubblicata sulla G.U. n. 103 del 6 maggio 2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”

1. Tempi di discussione della legge delega e iter di attuazione

- in data 11 settembre 2008 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il disegno di legge⁴;
- il provvedimento è stato poi discusso ufficialmente il 18 settembre in conferenza unificata nel corso della quale sono stati presentati alcuni emendamenti approvati dalla Conferenza delle Regioni⁵ ;
- il 2 ottobre governo e regioni hanno trovato una intesa, a cui ha fatto seguito una riunione della conferenza unificata che ha dato il proprio assenso con alcune ulteriori proposte di modifica⁶;
- il 3 ottobre il governo ha approvato il testo definitivo del disegno di legge delega;⁷

⁴ Il testo originario della legge delega è reperibile alla pagina:

<http://www.riformeistituzionali.it/media/56659/fiscalfedtestofinaledegovernoperinvio.pdf>

⁵ Gli emendamenti presentati al Governo sono stati pubblicati all’indirizzo:

http://www.regioni.it/mhonarc/details_confpres.aspx?id=147268

⁶ La presa di posizione e il testo della Conferenza unificata è pubblicata su:

<http://www.regioni.it/mhonarc/readsqltop1.aspx>

⁷ Il disegno di legge iniziale è consultabile sul sito del Governo, all’indirizzo:

<http://www.riformeistituzionali.it/media/56659/fiscalfedtestofinaledegovernoperinvio.pdf>

Per altri approfondimento si rinvia al sito del governo:

http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_fiscale/index.html, nonché ai seguenti primi commenti a cura dell’ ANCI e dell’UPI:

[http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/scheda%20di%20lettura%20fed%20fisc%209.9.08%20\(2\).doc](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/scheda%20di%20lettura%20fed%20fisc%209.9.08%20(2).doc);

http://www.upinet.it/upinet/docs/contenuti/2008/6/PROPOSTEUIPI_XVI_LEGISLATURA.doc

- l'assemblea del Senato ha iniziato in prima lettura la discussione del disegno di legge il 29 ottobre 2008 , approvando il testo il 22 gennaio 2009;⁸
- la Camera ha iniziato la seconda lettura in assemblea il 16 marzo, concludendola il 26 marzo con l'approvazione del provvedimento; ⁹
- la terza lettura al senato è iniziata in assemblea il 28 aprile 2009 e si è conclusa con l'approvazione definitiva del provvedimento in data 29 aprile 2009.¹⁰

Il provvedimento consta di **23 articoli** suddivisi in 10 Capi così strutturati:

- Contenuti e regole del coordinamento finanziario
- Rapporti finanziari Stato e Regioni
- Finanza degli Enti locali
- Finanziamento delle città metropolitane
- Interventi speciali
- Coordinamento dei diversi livelli di governo
- Norme transitorie e finali
- Obiettivi di perequazione per le Regioni a Statuto speciale
- Salvaguardia finanziaria e abrogazioni

⁸ La discussione del Senato è reperibile alla pagina:
http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/aula/32541_aula.htm

⁹ I lavori della Camera sono consultabili alla pagina:
http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=2105.
 Per un approfondimento delle modifiche apportate dalla Camera e la lettura della tavola sinottica che riporta le diverse formulazione delle norme durante l'iter di discussione parlamentare **vedasi la Nota di lettura pubblicata su Astrid** alla pagina:
http://www.astrid-online.it/rassegna/27-04-2009/MACCIOTTA_Fed-fiscale_Nota-di-lettura-e-testi-a-fronte_22_04_09.pdf

¹⁰ Per la terza lettura in Senato si rinvia alla pagina:
http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/aula/33497_aula.htm

A partire dall'entrata in vigore della legge delega i tempi di realizzazione sono i seguenti:

- **entro ventiquattro mesi** dall'entrata in vigore della legge, il Governo dovrà varare uno o più decreti legislativi attuativi;
- entro i **successivi due anni** potranno essere varati interventi integrativi e correttivi;
- un altro **periodo transitorio di cinque anni** è previsto per il passaggio **dalla spesa storica a quella standard**; esso può prolungarsi di altri cinque anni in casi straordinari di significativa e giustificata insostenibilità per qualche regione;
- è istituita una Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che sarà sciolta al termine della fase transitoria;
- entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi;
- i decreti legislativi dovranno prevedere **l'istituzione**, nell'ambito della Conferenza Unificata, **della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui faranno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali.¹¹

E' infine opportuno segnalare che è attualmente alla discussione della Commissione Bilancio del Senato il provvedimento A.S. 1397 "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli" che interviene su alcuni aspetti dei rapporti

¹¹ Per ulteriori approfondimenti si rinvia al sito del governo: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_fiscale/index.html, nonché ai seguenti primi commenti a cura dell' ANCI e dell'UPI: [http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/scheda%20di%20lettura%20fed%20fisc%209.9.08%20\(2\).doc](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/scheda%20di%20lettura%20fed%20fisc%209.9.08%20(2).doc); http://www.upinet.it/upinet/docs/contenuti/2008/6/PROPOSTEUPI_XVI_LEGISLATURA.doc

finanziari tra Stato e autonomie territoriali Stato e autonomie territoriali e che richiede quindi il coordinamento con la legge delega sul federalismo fiscale.¹²

Si ricorda, infine, che il Consiglio dei Ministri è impegnato nella predisposizione di un disegno di legge relativo al “Codice della autonomie locali”.

2. Disposizioni generali

2.1. Ambito di intervento (art. 1)

L'intervento della legge riguarda **l'attuazione dell'articolo 119¹³ della Costituzione** e, a tal fine, intende:

- dettare i **principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;**
- disciplinare **l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante**, l'uso delle risorse aggiuntive, l'effettuazione degli interventi speciali, l'attribuzione del patrimonio a comuni, province e città

¹² Vedasi il dossier del Senato alla pagina:

http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Elementi_di_documentazione/ED13.pdf

¹³ Art. 119 Cost : “Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

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

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

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

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

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

metropolitane e regioni e dettare norme transitorie, anche finanziarie, sull'**ordinamento di Roma Capitale**.

Alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome si applicano solo le disposizioni contenute negli articoli n. 15, n. 22 e n. 27 della legge¹⁴

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

Trattandosi di una legge delega il governo è delegato ad **adottare uno o più decreti legislativi** volti a realizzare il dettato dell'articolo 119 della Costituzione.

2.2. Competenza (art. 2, comma 3)

I decreti legislativi saranno adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo e del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della pubblica amministrazione e con gli altri Ministri, di volta in volta, competenti nelle materie oggetto del decreto.

2.3. Tempi (art. 2, commi 1 e 6)

L'adozione dei decreti dovrà **avvenire entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge**, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Almeno un decreto, quello che reca i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, dovrà essere adottato entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

¹⁴ L'articolo 15 disciplina il Finanziamento delle città metropolitane; l'articolo 22 disciplina la Perequazione infrastrutturale; l'articolo 27 disciplina il Coordinamento delle finanze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Entro **due anni dall'entrata in vigore** dei decreti legislativi il Governo ha facoltà di adottare altri decreti legislativi con disposizioni integrative e correttive.

2.4. Modalità (art. 2)

E' sancita la **piena collaborazione del Governo con le Regioni** nella predisposizione dei decreti legislativi. Infatti il **principio della concertazione e della collaborazione in relazione a diverse materie, tra lo Stato e le Regioni, è riaffermato in diversi articoli della legge:**

- al **comma 5** del presente articolo relativo alla realizzazione e stesura dei testi dei decreti;
- al **comma 1 lettera h) dell'articolo 5** per il quale la Conferenza permanente per il coordinamento della finanzia pubblica verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza;
- al **comma 1 lettera b) dell'articolo 8** dove si dispone che la quantificazione delle spese essenziali e quindi del finanziamento avvenga in piena collaborazione con Regioni ed Enti locali;
- al **comma 1 lettera e) dell'articolo 16** dove viene prevista l'intesa in sede di Conferenza unificata nella definizione delle modalità di utilizzo delle risorse per gli interventi speciali;
- al **comma 1 lettera h) dell'articolo 20** dove la verifica di situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità nel passaggio dalla spesa storica a quella standard è rimessa alla Conferenza permanente Stato regioni.

2.5. Oggetto e finalità (art. 2)

L'**articolo 2** individua le numerose finalità, principi e criteri direttivi generali a cui i decreti legislativi dovranno attenersi che sono qui di seguito elencati e sintetizzati:

- **autonomia di entrata e spesa** e maggiore responsabilizzazione di tutti i livelli di governo;
- **lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo** e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;
- **razionalità e coerenza dei singoli tributi** e del sistema tributario nel suo complesso, semplificazione e trasparenza del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti;
- **coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali** nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale con l'introduzione di meccanismi premiali;¹⁵
- **principio della territorialità**, nel rispetto del principio di solidarietà, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in base al quale le risorse derivanti dai tributi e dalle **entrate propri di regioni ed enti locali**, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo **consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite**;¹⁶
- determinazione del **costo e del fabbisogno standard** quale costo o fabbisogno obiettivo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia,

¹⁵ Il coinvolgimento dei Comuni nella lotta contro l'evasione fiscale è già previsto nel Decreto legge n. 203 del 2005 prevedendo l'assegnazione agli stessi del 30% del maggior gettito riscosso, a seguito di azioni degli stessi che abbiano contribuito alla sua individuazione.

¹⁶ Art. 118 della Costituzione "Art. 118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

costituisce l'**indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione** degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o funzioni fondamentali riconducibili art. 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione;¹⁷

- salvaguardia del **criterio della progressività** del sistema tributario;
- **superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali del criterio della spesa storica a favore:**
 - del fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e delle funzioni fondamentali;
 - della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- esclusione della medesima imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali della legge statale o regionale;
- **tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate**, al fine di favorire la

¹⁷Art. 117 "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa;

- istituzione a favore degli enti locali di **compartecipazioni al gettito** dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- **esclusione di interventi sulle base imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo**; lo stato potrà effettuare interventi su queste fattispecie solo a parità di funzioni conferite e solo se contestualmente è prevista completa compensazione e previa quantificazione finanziaria delle predette misure;
- **principio di efficienza nell'accertamento e riscossione fiscale** attraverso strumenti che assicurino **l'accreditamento rapido delle riscosso agli enti titolari del tributo** e previsione che i tributi erariali compartecipati siano **integralmente contabilizzati nel bilancio dello Stato**;
- possibilità per ciascun soggetto titolare di tributo di accedere direttamente alle anagrafi e ad altre banche dati;
- **principio di premialità** dei comportamenti virtuosi e previsioni di **meccanismi sanzionatori** per gli enti locali che non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni fondamentali, o qualora si verificino scostamenti permanenti dal patto di convergenza, possibilità per il governo di adottare misure sanzionatorie, prevedendo misure correlate all'entità degli scostamenti e l'applicazione di misure automatiche per l'incremento di entrate tributarie ed extratributarie, fino all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. Tali sanzioni si potranno applicare anche in caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci o di mancata e tardiva comunicazione;
- principio di **flessibilità fiscale** su cui gli enti possano esercitare una certa autonomia e adattare, in modo responsabile, la base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme su tutto il territorio nazionale;

- **trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e spesa** al fine di garantire i principi di efficacia, efficienza ed economicità;
- **disciplina dei tributi locali** rivolta a valorizzare la sussidiarietà orizzontale;
- **principio di corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione del settore pubblico con la previsione di strumenti che consentano autonomia dei diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;**
- **certeza delle risorse** e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento in misura corrispondente alle funzioni attribuite;
- individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di **forme di fiscalità di sviluppo**, in particolare riferite alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate.

Con particolare riguardo alle **Regioni** e d agli Enti Locali:

- adozione da parte delle Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, nelle proprie politiche di bilancio, di **regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;**
- **redazione dei bilanci** di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata e loro pubblicazione su siti internet;
- individuazione di **termini** entro i quali regioni ed enti locali **devono comunicare al governo i propri bilanci preventivi e consuntivi** con meccanismi sanzionatori nel caso di non rispetto di tali termini.

- **autonomia impositiva delle regioni con possibilità per la legge regionale, con riguardo a presupposti non assoggettati ad imposizione statale, di istituire:**
 - tributi regionali e locali;
 - determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare in relazione ai tributi di cui sopra;
- possibilità per la **legge regionale**, sempre rispettando le regole comunitarie ed entro i limiti della legge nazionale, **di valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto** per quei cittadini o imprese che risiedono o abbiano sede nelle regioni interessate dalla concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.
- **riduzione della pressione fiscale statale** in misura corrispondente alla più ampia autonomia delle regioni e degli enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente alla riduzione delle risorse statali umane e strumentali;
- eliminazione dal bilancio dello Stato delle **previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni**, province, comuni e città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;
- **principio della territorialità dei tributi regionali** e riferimento al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata, sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti.

La Camera ha introdotto il criterio del **doppio parere** del Parlamento. Qualora il Governo non intenda conformarsi al primo parere parlamentare delle Commissioni competenti può rinviare i testi alle Camere per l'espressione di un

nuovo parere¹⁸. Se ancora non intende conformarsi al secondo parere, il Governo lo può disattendere previa relazione motivata.

Ciascun decreto dovrà essere corredato da relazione tecnica che evidenzi i suoi effetti sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico.

3. Commissioni e Conferenze

3.1 Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art.3)

Questo articolo, introdotto in sede di discussione parlamentare, istituisce la **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**, composta da quindici senatori e da quindici deputati il cui presidente è nominato tra i componenti stessi dal Presidente del Senato e quello della Camera di intesa tra loro. **Al fine di assicurare il raccordo con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, viene costituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali.**

Tale comitato è nominato dalla **componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali** nell'ambito della conferenza unificata e si compone di 12 membri di cui 4 per le regioni, due per le province e quattro per i comuni. I costi della partecipazione dei componenti al Comitato sono a carico dei soggetti istituzionali rappresentati e ad essi non spetta alcun compenso.

La Commissione esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi e verifica lo stato di attuazione della legge sul federalismo fiscale, riferendone ogni sei mesi alle Camere, fornisce al governo elementi per la predisposizione dei decreti legislativi, può chiedere ai presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione dei pareri; la Commissione è sciolta al termine della fase transitoria fino alla fine della fase transitoria.

¹⁸ Dal testo sembra evincersi che il rinvio al Parlamento per il secondo parere coinvolge direttamente le assemblee parlamentari e non le Commissioni.

3.2. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4)

Viene istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, una **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale** con il compito di **acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi.**

Tale l'organismo è composto da **trenta membri**, di cui metà rappresentanti tecnici dello Stato e metà da rappresentanti tecnici degli enti territoriali. E' inoltre prevista la partecipazione alle riunioni della Commissione di un rappresentante tecnico della Camera, uno del Senato e uno delle assemblee legislative regionali e provinciali (designato dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali).

La commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuovendo anche le rilevazioni necessarie per acquisire ulteriori elementi informativi e svolgendo attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario degli Enti locali; opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge funzioni di segreteria tecnica della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui al successivo articolo 5. Trasmette, su richiesta, informazioni alle Camere, ai Consigli regionali e alle province autonome.

3.3. Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5)

Nell'ambito della Conferenza Unificata, è istituita **la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.** Essa si avvale della Commissione tecnica paritetica di cui all'art. 4 per le attività istruttorie necessarie.

Tale Conferenza, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, ha il compito di:

- concorrere alla **definizione degli obiettivi di finanza pubblica** per comparto e delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- promuovere **l'attivazione degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi in particolare rispetto la procedura del Patto di convergenza di cui al successivo articolo 17;**
- avanzare proposte per la **determinazione degli indici di virtuosità** e dei relativi incentivi nonché vigilare **sull'applicazione dei meccanismi di premialità** e sul rispetto dei **meccanismi sanzionatori;**
- verificare **l'attuazione e indicare i criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo;**
- assicurare **la congruità dei tributi** presi a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard delle spese regionali e la verifica delle relazioni finanziarie fra i vari soggetti, proponendo eventuali correzioni;
- **operare la verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard;**
- promuovere **la conciliazione degli interessi** tra i diversi livelli di governo.

Nel suo ambito è istituita una **banca dati** comprendente indicatori di costi, di copertura e qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obbiettivi di servizio. La Conferenza mette a disposizione delle Camere e dei consigli regionali e province autonome tutti gli elementi raccolti.

3.4. Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria (art. 6)

L'articolo dispone che nel quadro della legge n. 60 del 27 marzo 1976¹⁹ che disciplina l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e del funzionamento dell'anagrafe tributaria, **la Commissione parlamentare di vigilanza abbia anche il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi e riscossione dei tributi locali.** Questo articolo è stato introdotto nel corso della prima lettura e tale nuova attribuzione di funzione pare da collocare, a livello sistematico, nel quadro della nuova fiscalità degli enti territoriali prefigurata dalla legge in oggetto.²⁰

4. Disposizioni relative alla finanza statale e regionale

4.1. Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (art. 7)

Saranno i decreti legislativi a disciplinare i tributi delle regioni che saranno definiti sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- le regioni dispongono di **tributi e di compartecipazione al gettito dei tributi erariali**, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), di modo da poter finanziarie sia le spese su cui hanno competenza esclusiva, sia quelle concorrenti, ed anche le spese, la cui materia è di competenza esclusiva statale, ma **sulle quali le regioni esercitano competenze amministrative.**

I tributi sono classificati in:

¹⁹ Legge 27 marzo 1976, n. 60 (G.U. n. 084 del 31/03/1976) conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria.

²⁰ Si ricorda che la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria (articolo 2 della legge n. 60 del 1976), è composta di undici membri designati dai Presidenti delle due Camere. Essa (articolo 2-bis); effettua indagini e ricerche, tramite consultazioni e audizioni di organismi nazionali e internazionali, per valutare l'impatto delle soluzioni tecniche sugli intermediari incaricati di svolgere servizi fiscali tra contribuenti e amministrazioni, ed esprime un parere sulle attività svolte annualmente dall'anagrafe tributaria e sugli obiettivi raggiunti nel corso dell'anno.

- A) tributi propri derivati**, disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni;
- B) addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;**²¹
- C) tributi propri**, istituiti dalle regioni su basi imponibili non assoggettate ad imposizione erariale.

A) Tributi propri derivati

- Per quanto riguarda la prima fattispecie di tributi **le regioni possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, ma solo secondo i criteri della legislazione nazionale e della normativa comunitaria.**

B) Addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali

- per quando riguarda questa seconda fattispecie di tributi le regioni possono con propria legge **introdurre variazioni percentuali**

²¹ Il dossier preparatorio del senato precisa quanto segue. “La disciplina del sistema tributario statale, nella quale possono farsi rientrare i tributi “erariali”, rientra nella esclusiva competenza dello Stato, secondo quanto previsto dall’art. 117, secondo comma, lettera e). I “tributi propri regionali” sono tali, nell’ottica del nuovo art. 119 Cost., quando siano stabiliti dalle Regioni con propria legge. Al riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che, in linea di massima, «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale»; solo per quanto riguarda le limitate ipotesi di tributi propri regionali aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, la Corte ha riconosciuto sussistere il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell’art. 117 Cost., anche in mancanza di un’apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino anche i principi dell’ordinamento tributario, ancorché solo “incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. (v. sent. 102/2008).
http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2009/Dossier_109.pdf

Sui profili di rilievo costituzionale dei "tributi propri della Regione" e dei "tributi (erariali) devoluti" si rinvia, più ampiamente, al dossier "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pagg. 7-9 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti della legislazione nazionale.

C) Tributi propri

Le modalità di attribuzione dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni assegnate avviene in conformità al **principio di territorialità**, tenendo conto:

- del luogo di consumo e per i servizi il luogo finale del soggetto fruitore;
- localizzazione dei cespiti per i tributi basati sul patrimonio;
- luogo della prestazione del lavoro per quelli basati sulla produzione;
- della residenza del percettore per i redditi delle persone fisiche.

Si rileva un importante principio introdotto con la stesura definitiva della legge delega in forza del quale si sancisce che la ripartizione dei tributi e delle compartecipazione dovrà avvenire senza vincolo di destinazione.

4.2. Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento (art. 8)

Le spese connesse alle competenze legislative regionali da finanziare e spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative sono distinte in:

A) spese rientranti nel vincolo della lett. m), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, in cui vi sono quelle per la sanità, l'assistenza e per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo

svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti.²²

L'ammontare di tale spesa è calcolato nel rispetto dei **costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali**²³.

Deve essere erogato in condizione di efficienza e appropriatezza.

Queste spese sono finanziate:

- **con il gettito**, valutato ad aliquota e base imponibile uniforme²⁴, di tributi regionali²⁵, della addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, della compartecipazione regionale all'IVA;
- **con quote specifiche del fondo perequativo**, così da garantire un finanziamento integrale in ciascuna Regione; in via transitoria tali spese sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP.²⁶

Si prevede che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati a finanziare le spese di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) **siano fissate al livello minimo assoluto sufficiente per finanziare il pieno fabbisogno dei livelli essenziali, valutati in**

²² E' quanto viene precisato nel comma 3 dell'articolo. La Camera ha modificato il testo del Senato che faceva riferimento per quanto riguarda l'istruzione anche alle spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio.

²³ La disposizione che introduce la piena collaborazione con regioni e enti locali è stata introdotta nella discussione alla Camera.

²⁴ La Camera ha modificato la prima formulazione che introduceva lo strumento della **riserva di aliquota sull'imposta** del reddito delle persone fisiche, **disponendo invece l'utilizzo dell'addizionale regionale all'IRPEF**.

L'addizionale Irpef corrisponde a una quota ulteriore da applicare alla base imponibile IRPEF regionale; si traduce in una imposizione proporzionale rispetto alla base imponibile regionale, ha dunque la caratteristica di essere un'imposta proporzionale che produce una aliquota media costante equivalente per tutte le regioni. La riserva di aliquota comporta invece l'imposizione all'interno di ciascun scaglione dell'imposta erariale, di aliquote destinate alle regioni espresse in percentuale delle aliquote statali. Risulta quindi essere un meccanismo che caratterizza la quota regionale del tributo in senso progressivo. Le differenze interregionali di reddito risentirebbero quindi, oltre che dei differenziali delle basi imponibili regionali, anche del diverso valore delle aliquote medie. Per questo alcuni commentatori hanno sottolineato che la rinuncia a questo strumento determinerebbe meno autonomia per le regioni. La soluzione adottata determina che a parità di condizioni l'addizionale comporta minori esigenze perequative nelle regioni che non coprono completamente i loro fabbisogni. La modifica della Camera non determina quindi un cambiamento del volume delle risorse destinate a ciascuna regione, ma solo una diversa articolazione delle fonti di finanziamento.

²⁵ Si tratta dei tributi individuati nell'articolo 7 comma 1 lettera b), numero 1 "tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni".

²⁶ La Camera ha soppresso un comma che sanciva la tendenziale limitazione dell'utilizzo delle compartecipazioni ai soli casi in cui occorre garantire il finanziamento integrale della spesa.

una sola Regione (e non più, come era nel testo originario “almeno una”. Qualora il gettito sia insufficiente concorre la perequazione.

B) altre spese non riconducibili al precedente vincolo.

Le altre spese sono finanziate:

- con il gettito dei **tributi propri**;
- con **quote del fondo perequativo**. In particolare tali spese provengono dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF, tale da compensare integralmente l'importo complessivo attualmente trasferito dallo Stato alle regioni per queste spese.²⁷

C) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Ue e con i cofinanziamenti statali di cui al comma 5 ²⁸ dell'art. 119 Cost.

²⁷ Fanno eccezione “quelli già destinati al fondo perequativo di cui all'art. 3 commi e e , della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e attualmente corrisposti a valere sul gettito IRAP”. E' stata la Camera ad introdurre questa deroga. Il testo a cui si fa riferimento recita: “2. A decorrere dall'anno 1997, è istituito nello stato di previsione del Ministero del tesoro un fondo perequativo per la corresponsione in favore delle regioni di un importo pari alla differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nell'anno 1996 ai sensi dei commi da 12 a 14 del presente articolo e l'ammontare dei trasferimenti indicati nella tabella C allegata alla presente legge; tale importo è aumentato per gli anni successivi del tasso programmato di inflazione previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria (Vedere il D.M. 19 maggio 1998 recante la determinazione del fondo perequativo da attribuire alle regioni a statuto speciale ordinario per l'anno 1998).

3. Per ogni anno a partire dal 1998, l'aumento percentuale della quota spettante a ciascuna regione è calcolato con

riferimento alla differenza, calcolata sui valori per abitante, tra importo dei trasferimenti soppressi rilevato nella tabella C allegata alla presente legge e gettito dell'accisa rilevato due anni prima. Per le regioni ove tale differenza è inferiore al valore medio, le quote del fondo perequativo aumentano in relazione diretta a tale differenza, in misura pari a zero per la regione ove la differenza è minima e pari al tasso d'inflazione programmato per la regione ove tale differenza è massima (Vedere il D.M. 19 maggio 1998 recante la determinazione del fondo perequativo da attribuire alle regioni a statuto speciale ordinario per l'anno 1998).

Quando in una regione il gettito dell'accisa diventa superiore ai trasferimenti soppressi, la quota del fondo perequativo viene ridotta in misura pari al 50 per cento della eccedenza. Per le regioni ove tale differenza è superiore al valore medio e per le regioni del Mezzogiorno, le quote del fondo perequativo delle singole regioni aumentano tutte in misura pari al tasso d'inflazione programmato”.

²⁸ Il comma 5, art. 119 Cost recita: “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Sono soppressi i trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera A) e lettera B). **Fanno eccezione i contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni**²⁹.

Per quanto riguarda il finanziamento del trasporto pubblico locale, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale e dei costi standard.

Infine si dispone che i decreti legislativi definiscano le forme di copertura per quanto riguarda **gli oneri delle funzioni amministrative trasferite dallo stato alle regioni** secondo le modalità di cui all'art'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 e successive modificazioni.³⁰

Le spese per funzioni amministrative riguardano le funzioni attribuite alle regioni con i decreti legislativi che hanno dato attuazione alla legge 59 del 2007 (cd. Bassanini).

Le risorse erogate alle regioni nel 2007 per le competenze trasferite sono state pari a 1.741 milioni di euro, distribuiti secondo la seguente tabella secondo la *“Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni esercizi 2006-2007”* della Corte dei Conti.

²⁹ Vd anche art. 16.

³⁰ Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 " la legge è reperibile alla pagina: <http://www.parlamento.it/leggi/031311.htm>

	Viabilità	Trasporto pubbl. loc.	OO.PP.	Incentivi Imprese	Mercato Lavoro	Agricol. e pesca	Ambiente	Personale	Spese di funzi.to	Settori minori	TOTALE
Piemonte	55.222	0	0	62.317	2.694	22.860	25.568	1.022	176	524	170.383
Lombardia	55.511	0	3.202	132.315	3.083	36.702	40.256	547	230	989	272.835
Veneto	44.882	224	13.337	79.977	1.914	26.799	17.266	5.237	139	783	190.558
Liguria	20.369	65	462	17.085	2.070	3.784	8.689	856	113	235	53.728
E.Romagna	59.366	67	1.043	70.641	2.147	32.154	25.533	957	249	724	192.881
Toscana	60.057	0	0	52.222	2.578	13.737	26.715	1.046	351	454	157.160
Umbria	25.238	0	333	11.750	1.319	5.877	7.068	169	56	329	52.139
Marche	27.220	0	341	25.548	1.770	9.399	3.328	2.226	76	319	70.227
Lazio	44.754	143	9.294	31.200	3.825	16.490	25.790	5.647	153	866	138.162
Abruzzo	35.598	126	762	19.130	1.495	10.120	10.640	1.668	143	388	80.070
Molise	4.057	70	1.884	4.010	804	3.847	4.038	369	43	255	19.377
Campania	11.545	105	540	58.115	3.916	17.579	10.883	1.858	191	488	105.220
Puglia	25.224	285	9.248	46.228	2.952	27.389	25.282	3.008	133	633	140.382
Basilicata	23.722	0	91	10.042	1.441	8.590	8.036	389	67	323	52.701
Calabria	610	245	459	15.290	2.963	13.669	9892	1.192	141	394	44.855
TOTALE	493.375	1.330	40.996	635.870	34.971	248.996	248.984	26.191	2.261	7.704	1.740.678

Fonte: Corte dei Conti

A conclusione di quanto previsto dall'articolo in commento, si può desumere che le Regioni al di sopra della media non partecipino alla perequazione (per le spese "non essenziali").

Le Regioni (individuate quindi come quelle con minore capacità fiscale) al di sotto della media partecipano alla perequazione (per le spese "non essenziali").

La perequazione (per le spese "non essenziali") è alimentata da una quota del gettito prodotto nelle altre Regioni.

L'obiettivo è la riduzione della differenza di gettito pro capite rispetto al gettito medio nazionale pro capite.

4.3. Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni (art. 9)³¹

E' istituito un **fondo perequativo** a favore delle regioni con minor capacità fiscale alimentato:

- dai **gettiti prodotti nelle singole regioni** dalla compartecipazione regionale all'IVA;
- con quote **dell'addizionale regionale all'IRPEF**.

La scelta del legislatore è stata quella di istituire un **modello di perequazione verticale: è lo Stato a garantire, centralmente, i finanziamenti** necessari per realizzare la perequazione, con l'assegnazione agli enti beneficiari di quota parte delle risorse del fondo.

Le risorse del fondo devono finanziare:

- la **differenza fra il fabbisogno necessario a coprire le spese relative ai livelli essenziali** - calcolate in base ai costi standard - e il **gettito regionale dei tributi** che le finanziano;
- le **esigenze finanziarie derivanti dalla copertura delle altre spese**.

³¹ Un'indagine del Sole 24 ore, pubblicata l'8 settembre 2008 sul calcolo delle risorse da destinare alle funzioni essenziali, rilevava che la spesa attuale in Calabria supera del 24,4% i costi standard a cui bisognerà puntare con la riforma federalista. I costi standard corrispondono alla spesa ritenuta giusta per fornire al cittadino i servizi fondamentali. Al di là del costo standard, infatti, il federalismo prevede che le Regioni intervengano con fondi propri. Nella classifica pubblicata dal quotidiano, la Calabria occupa il penultimo posto tra le regioni italiane, preceduta solo dal Lazio, dove la spesa storica supera del 34,3% i costi standard. Traducendo il dato percentuale in cifre, emerge che in Calabria la differenza pro capite tra costi attuali e standard è di 641 euro.

L'indagine del ministero dell'Economia, oltre a fornire il dato generale, analizza anche la situazione delle regioni per tre servizi fondamentali: la sanità, l'assistenza sociale, e l'istruzione. Quest'ultimo rispecchia il dato generale, con la Calabria che si posiziona al penultimo posto dopo il Lazio, con la spesa storica che supera del 35,3% i costi standard (608 euro in più pro capite).

Per quanto riguarda la sanità, la spesa attuale in Calabria supera del 18,1% i parametri standard (628 euro pro capite). Solo Lazio, Liguria ed Emilia Romagna presentano dati peggiori. Anche per l'assistenza sociale la Calabria si piazza al quartultimo posto dopo Veneto, Lombardia e Lazio, con la spesa storica che supera i costi standard del 60,7% (52 euro pro capite).

L'articolo si può leggere all'indirizzo: <http://www.regioni.it/upload/Trovati080908.pdf>

Si allega altresì un articolo del Sole24 Ore sul sistema del fisco comunale:

[La casa porta ai sindaci 27 miliardi di autonomia](#)

A tal fine i criteri utilizzati saranno:

Le regioni con **maggior capacità fiscale**, ossia quelle in cui il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante



non partecipano alla ripartizione

Le regioni con **minor capacità fiscale**, ossia con gettito inferiore



partecipano alla ripartizione del fondo alimentato dal gettito prodotto nelle altre regioni

La ripartizione del fondo tra le regioni deve:

- **favorire** la riduzione delle differenze tra le diverse regioni;
- deve **realizzarsi senza alterare la graduatoria tra le regioni fissata in base alla capacità fiscale per abitante e senza impedirne** la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale.

Le quote del fondo per ciascuna tipologia di spesa sono assegnate senza vincolo di destinazione.

In sede di stesura finale è stato anche previsto che alla **Regione presa come riferimento per il livello minimo sufficiente** delle aliquote dei tributi tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per le prestazioni essenziali, è **garantita la copertura del differenziale certificato positivo tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi escluso il gettito derivante dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale.**

Le capacità di recupero delle Regioni relative all'evasione fiscale non andranno a scapito della perequazione di cui ha diritto quella regione come differenza tra fabbisogno e tributi.

Nel caso in cui l'effettivo gettito dei tributi sia superiore ai dati revisionali, il differenziale certificato è acquisito al bilancio dello stato.

4.4. Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni (art. 10)

I decreti legislativi, nel trasferimento di funzioni statali alle regioni nelle materie della competenza legislativa **concorrente** ed **esclusiva**, dovranno:

- **cancellare i relativi stanziamenti** dal bilancio statale;
- **ridurre le aliquote dei tributi erariali**;
- prevedere il corrispondente **aumento dei tributi propri derivati**;
- prevedere l'**aumento dell'aliquota di compartecipazione** regionale al gettito dell'IVA e della compartecipazione IRPEF ai fini della perequazione;
- definire le modalità per la **verifica della congruità dei tributi** utilizzati per calcolare il fabbisogno *standard*.

4.5 Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (art.14)

Questo articolo è stato introdotto dall'esame alla Camera e riserva alle future leggi di attuazione **la possibilità di determinare particolari condizioni di autonomia per le regioni**, sulla base delle disposizioni dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione e quindi anche le corrispondenti forme di finanziamento relative a tali disposizioni.³²

³² E' quello che alcuni commentatori hanno definito "regionalismo differenziato" o "regionalismo simmetrico". Questo procedimento fino ad oggi non è stato attivato. L'art. 116 comma 3 della Costituzione recita: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le

5. La finanza degli enti locali

5.1. Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni dei Comuni, Province e Città metropolitane (art. 11)

Le spese relative alle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane sono così classificate:

- **spese riconducibili alle funzioni fondamentali, come individuate dalla legislazione statale;**
- **spese relative alle altre funzioni;**
- **spese finanziate con i contributi speciali**, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali previsti dall'articolo 16 della legge, che prevede la definizione delle modalità in base alle quali sono finanziati gli interventi di cui all'art. 119, quinto comma della Costituzione (ovvero quelli volti a rimuovere squilibri economici e sociali e promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale).

Il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate deve essere integralmente assicurato in base al fabbisogno *standard* attraverso:

- **tributi propri;**
- **compartecipazioni** al gettito dei tributi erariali e regionali;

materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

- **addizionali a tali tributi³³;**
- **fondo perequativo.**

Le spese relative alle altre funzioni sono finanziate con:

- il gettito dei tributi propri;
- fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante³⁴.

Eventuali ulteriori trasferimenti di funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione **dovranno garantire l'integrale finanziamento.**

Sono soppressi i trasferimenti statali e regionali diretti per le spese riconducibili alle funzioni fondamentali e spese relative alle altre funzioni ad eccezione dei fondi destinati al fondo perequativo e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli Enti locali.³⁵

Il gettito delle partecipazioni a tributi erariali e regionali non ha vincolo di destinazione.

I decreti legislativi dovranno infine valutare l'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali rispetto alle capacità ottimali di svolgimento delle loro funzioni. Dovrà essere presa in considerazione anche la **salvaguardia delle specificità dei piccoli comuni** qualora associandosi raggiungano una popolazione complessiva non inferiore a una soglia che verrà determinata dai decreti legislativi. **La salvaguardia della specificità riguarda anche i territori montani e le isole minori.**

³³ La manovrabilità di questi è stabilita in relazione alla dimensione demografica dei comuni.

³⁴ Due le differenze principali rispetto al finanziamento delle spese fondamentali: l'intervento perequativo è riferito espressamente alla capacità fiscale e **non compare una clausola di garanzia di finanziamento integrale.**

³⁵ La disposizione relativa ai mutui è stata introdotta in sede di dibattito alla Camera.

5.2. Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali (art. 12)

I decreti legislativi dovranno prevedere che la legge statale:

- individui i tributi propri dei Comuni e delle Province per il finanziamento delle rispettive funzioni, **definendo gli elementi essenziali del tributo, presupposti, soggetti passivi e basi imponibili e stabilisca le aliquote valide su tutto il territorio nazionale, garantendo una adeguata flessibilità;**
- **stabilisca che il finanziamento per i comuni avvenga in via prioritaria attraverso:**
 - compartecipazione all'IVA;
 - compartecipazione all'IRPEF;
 - imposizione immobiliare escludendo la tassazione della abitazione principale;
- disciplini i cosiddetti "**tributi comunali di scopo**" (definiti tributi propri comunali) che dia facoltà all'Ente, valorizzandone l'autonomia, di introdurli per determinate finalità come:
 - la realizzazione di opere pubbliche;
 - finanziamenti per particolari eventi quali flussi turistici e mobilità urbana;
 - investimenti pluriennali nei servizi sociali;³⁶
- **preveda forme premiali** con incremento della autonomia impositiva o maggiore compartecipazione ai tributi erariali **per favorire l'associazionismo** comunale e fusioni fra Comuni.

³⁶ Quest'ultima "finalità" è stata inserita dalla Camera dei deputati. In ogni caso queste fattispecie hanno carattere esemplificativo e non esaustivo.

Per quanto riguarda le province il finanziamento avverrà attraverso:

- tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma;
- compartecipazione a un tributo erariale;
- eventuali tributi propri provinciali, di scopo, di cui non viene però data esemplificazione come nella fattispecie relativa ai comuni.

Le **Regioni** possono **istituire tributi comunali, provinciali e delle città metropolitane** specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali.

Gli **enti locali** possono **modificare le aliquote e introdurre agevolazioni** dei tributi propri previsti da leggi statali e regionali ma entro i limiti fissati dalle stesse leggi.

Gli **enti locali** possono, in piena autonomia, **fissare tariffe per prestazioni e servizi offerti nell'ambito delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza.**

Infine la legge statale, nell'ambito della premialità dei comuni virtuosi, in sede di rispetto del patto di stabilità, **non potrà imporre vincoli** alle politiche di bilancio degli Enti locali **per quanto riguarda la spesa in conto capitale.**

La Camera, in seconda lettura, ha imposto una limitazione **disponendo che tale prerogativa dei comuni si riferisca ai soli importi resi disponibili dalla regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima regione.**

5.3. Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali (art. 13)

L'articolo introduce ulteriori vincoli nella definizione dei decreti legislativi che si aggiungono a quelli generali dell'articolo 2.

Nel bilancio delle Regioni sono istituiti due fondi, **uno a favore dei Comuni e l'altro a favore delle Province**, con l'indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte. Sono alimentati dalla fiscalità generale, come ha precisato un emendamento approvato dalla Camera.

La dimensione del fondo è determinata in misura pari alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate standardizzate spettante ai comuni e alle province.

La ripartizione del fondo perequativo fra i singoli enti avviene in base a due tipi di indicatori di fabbisogno, uno di carattere finanziario, cioè la spesa corrente ed altri relativi alle infrastrutture, cioè la spesa in conto capitale:

- il primo è calcolato come differenza fra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie;
- l'altro indicatore, di fabbisogno di infrastrutture, deve essere in coerenza con la programmazione regionale di settore per il finanziamento della spesa in conto capitale e tenere conto dei finanziamenti dell'Unione Europea ricevuti dagli enti locali.³⁷

Sono poi indicate le modalità per definire la **spesa corrente standardizzata** computata sulla base di una quota uniforme *pro capite* e corretta da una serie di parametri riferite all'ente:

- ampiezza demografica;
- caratteristiche territoriali, tra cui le zone montane;
- altre caratteristiche demografiche, sociali e produttive.

Le **entrate considerate ai fini della standardizzazione** sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard.

³⁷ I Fondi strutturali europei devono avere un carattere aggiuntivo e non possono quindi andare a finanziare indirettamente altri obiettivi della finanza pubblica.

Per quanto riguarda le spese non fondamentali, l'intervento del fondo perequativo è basato sulla capacità fiscale per abitante ed è diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali dei singoli enti.

Le Regioni, tuttavia, sulla base di accordi in Conferenza unificata e previa concertazione con gli enti locali, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato per la perequazione, **possono correggere le valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate** nonché le stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.³⁸

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

6. Interventi speciali

6.1. Interventi speciali: attuazione del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (art. 16)

Si ricorda che il comma 5 dell'articolo 119 recita: *“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*.

I decreti legislativi disciplineranno pertanto le modalità e le finalità dell'intervento statale a carattere speciale sulla base di 5 principi e criteri:

³⁸ Una modifica approvata dalla Camera ha chiarito che l'intervento del fondo perequativo per le spese non fondamentali è previsto per tutti gli enti locali, comuni, province e città metropolitane.

- definizione delle modalità di base per cui gli interventi saranno finanziati attraverso:
 - contributi speciali del bilancio dello stato;
 - finanziamenti dell'Unione Europea;
 - cofinanziamenti nazionali.

Rientrano in questa categoria di interventi economici i Fondi strutturali Europei e il FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate).³⁹ La norma precisa anche che il metodo utilizzato sarà quello della programmazione pluriennale⁴⁰.

- confluenza dei fondi speciali dal bilancio dello stato in appositi **fondi a destinazione vincolata** attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni;⁴¹

³⁹ Vedasi a questo proposito le ampie ed esaustive note del Dossier del Senato.

¹³⁹ I Fondi strutturali e gli strumenti finanziari previsti dalla politica di coesione comunitaria sono finalizzati al conseguimento di alcuni obiettivi prioritari della Comunità, specificamente rivolti al superamento degli squilibri economici e sociali che caratterizzano alcune aree dell'Unione e, in particolare, alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite. Il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 ha definito il quadro normativo del ciclo di programmazione 2007-2013. I fondi che intervengono nell'ambito della politica di coesione sono limitati a tre, rispetto ai cinque della precedente programmazione: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE) e Fondo di Coesione. Le risorse sono ripartite fra tre nuovi obiettivi di intervento della politica comunitaria di coesione: Convergenza (per le regioni in ritardo di sviluppo), Competitività regionale e occupazione, Cooperazione territoriale europea. Le risorse assegnate all'Italia ammontano complessivamente a 28,8 miliardi di euro, di cui 21,6 miliardi di euro) destinate all'obiettivo "Convergenza" che, applicando il parametro del PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria, riguarda le regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, nonché la regione Basilicata, che beneficia di un regime transitorio di sostegno (c.d. phasing-out). All'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", che include le regioni italiane diverse da quelle dell'obiettivo "Convergenza", sono destinati 6,3 miliardi di euro. Tra queste è inclusa anche la regione Sardegna, che beneficia di un regime transitorio.

¹⁴⁰ Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) è stato istituito dall'articolo 61, comma 1, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), con finalità di riequilibrio economico e sociale e, in particolare, per assicurare risorse aggiuntive alle aree più svantaggiate del Paese. Le risorse iniziali sono state successivamente integrate dalle leggi finanziarie, che hanno, di volta in volta, assegnato stanziamenti aggiuntivi al Fondo (c.d. risorse aggiuntive), per essere, poi, ripartite dal CIPE. Per quanto riguarda la ripartizione territoriale delle risorse del FAS, va ricordato che il CIPE ha definito quale criterio generale l'assegnazione dell'85% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno e del 15% alle aree sottoutilizzate del Centro-Nord. Si ricorda che la legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006), all'articolo 1, comma 863, ha finanziato il FAS di 64,4 miliardi di euro per il periodo 2007-2015.

Si segnala che l'art. 2, comma 43, della legge finanziaria per il 2009 determina le modalità di presentazione ed i contenuti di massima di una relazione governativa annuale, da presentare in Parlamento, riguardante l'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS); altresì, viene confermato il vincolo di destinazione dell'85 per cento di tali risorse alle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno. Il comma 44 dispone l'applicazione anche con riferimento all'anno 2008 della previsione di cui al comma 43.

⁴⁰ Nel corso della prima lettura è stato specificato che i finanziamenti comunitari non possono sostituirsi ai contributi speciali dello stato.

- **considerazione delle specificità territoriali** in base alla realtà socio-economica, deficit infrastrutturale, diritti della persona, collocazione geografica, prossimità al confine di altri stati o regioni a statuto speciale, territori montani e isole minori e anche all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico;⁴²
- **interventi diretti rivolti a promuovere lo sviluppo economico**, la coesione sociale delle aree sottoutilizzate del paese e rimuovere i diversi squilibri; l'azione si attuerà attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione;
- **apposite intese in sede di Conferenza unificata** (sede congiunta della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) per definire obiettivi e criteri di utilizzazione delle risorse stanziare, la cui disciplina di dettaglio sarà determinata dalla manovra finanziaria annuale, compresa la loro entità.

7. Coordinamento dei diversi livelli di governo

7.1. Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo (art.17)

L'articolo individua, anche in questo caso, i principi e i criteri a cui dovranno attenersi i decreti legislativi per quanto riguarda il coordinamento e la disciplina fiscale dei diversi livelli di governo.

- Viene introdotto, come premessa, **la garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali** e delle risorse complessive per salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e della sua eventuale modifica in relazione all'evoluzione del quadro economico territoriale;
- viene poi introdotto **il principio del rispetto degli obiettivi del conto consuntivo**, sia in termini di competenza che di cassa, al fine

⁴¹ A differenza di altre finanziamenti in questo caso si dispone dunque il "vincolo di destinazione".

⁴² Quest'ultima fattispecie è stato integrata dalla Camera dei deputati.

di verificare l'osservanza per ciascun ente del rispetto del patto di stabilità e di crescita;

- si dispone l'individuazione dei parametri fondamentali di valutazione della **virtuosità delle regioni** e degli enti locali determinati **anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria**;
- **viene accordata la facoltà per le Regioni di poter intervenire, previa concertazione con gli Enti locali del proprio territorio per adattare le regole e i vincoli del legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari**;
- si prevede inoltre l'individuazione di **indicatori di efficienza e adeguatezza** idonei a garantire uno standard qualitativo adeguato all'erogazione dei servizi forniti dalle regioni e dagli enti locali. Si individuano quindi le fattispecie che assicurano il sistema premiante⁴³;
- **si dispone infine nei confronti degli amministratori responsabili di enti locali per i quali sia stato dichiarato il dissesto finanziario**, oltre ad ipotesi di ineleggibilità nei loro confronti, anche l'interdizione dalle cariche degli enti vigilati e o partecipati da enti pubblici.

⁴³ In particolare, il sistema premiante riguarda gli enti che:

- assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti. I livelli qualitativi dei servizi sono valutati sulla base di appositi indicatori di efficienza e di adeguatezza (lettera d);
- garantiscono il rispetto di quanto previsto dal provvedimento in esame e che partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività, compresi quelli di carattere ambientale (così come integrato dall'aula del Senato in I lettura);
- incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile. La norma non reca una precisa individuazione delle misure.

Il sistema sanzionatorio, che si applica, invece, nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, comporta:

- il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche;
- il divieto di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie;
- l'attivazione di meccanismi automatici sanzionatori nei confronti degli organi di governo e amministrativi, responsabili del mancato rispetto degli equilibri di bilancio e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario (ai sensi dell'art. 244 del TUEL), oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici;
- la previsione che le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali rientrino tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma Costituzione, che comporta lo scioglimento del consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta (così come integrato durante l'esame in I lettura al Senato).

7.2 Patto di convergenza (art.18)

L'articolo è del tutto nuovo rispetto al testo originario trasmesso inizialmente dal governo ed è stato introdotto in prima lettura al Senato e ulteriormente emendato dalla Camera. Esso introduce **l'istituto del patto di convergenza** rispetto i costi e i fabbisogni standard dei vari livelli di governo.

La norma autorizza il governo, previo confronto e valutazione con la Conferenza unificata, e in coerenza con gli obiettivi specificatamente individuati nel DpF, a proporre, nell'ambito della legge finanziaria **norme di comportamento dinamico della finanza pubblica al fine di realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo.**

Inoltre il governo potrà proporre un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.⁴⁴

Le norme del coordinamento dinamico sono volte a stabilire per ciascun livello di governo territoriale:

- il livello programmato dei saldi finanziari da rispettare;
- gli obiettivi di servizio;
- il livello di ricorso al debito;
- l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria di regioni e enti locali.

Viene infine previsto un monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica finalizzato, nel caso in cui si rilevi uno scostamento di uno o più enti rispetto agli obiettivi assegnati (limitatamente a quelli che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante), a un intervento dello Stato d'intesa con la Conferenza unificata per individuare i correttivi da intraprendere.⁴⁵

⁴⁴ Relativi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nonché la legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

⁴⁵ L'articolo in oggetto sembra dunque configurare un ampliamento del contenuto tipico della legge finanziaria e nello stesso tempo un Patto di stabilità interno con un ambito molto più esteso.

8. Patrimonio di Regioni e Enti locali

8.1. Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni i (art. 19)

L'articolo disciplina l'attuazione dell'articolo 119, sesto comma della Costituzione, che stabilisce che questi Enti dispongano di un proprio patrimonio.

La legge delega prevede quindi l'assegnazione a titolo non oneroso a ciascun livello di governo di **distinte tipologie di beni a seconda delle caratteristiche dell'ente** (dimensioni territoriali, capacità finanziarie, competenze e funzioni svolte). Viene fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire.

L'attribuzione dei beni immobili avviene sulla base del principio di territorialità e di concerto con la Conferenza unificata.

Sono individuati i beni a rilevanza nazionale non trasferibili, tra cui quelli appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

9. Città metropolitane e Roma Capitale

9.1. Città metropolitane (art. 23)

L'articolo è stato aggiunto in sede di dibattito parlamentare e norma **l'istituzione delle città metropolitane fino all'entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale che sarà determinata con apposita legge.**⁴⁶

La norma dispone che le città metropolitane **possono essere costituite nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari a Napoli e Reggio Calabria.**⁴⁷

⁴⁶ La Camera ha profondamente modificato l'oggetto della futura legge, stabilendo non più la disciplina organica delle città metropolitane, così come previsto nel testo iniziale, ma solo la definizione delle funzioni fondamentali, degli organi e del sistema elettorale.

⁴⁷ Non sono contemplate né l'area di Roma, in quanto disciplinata dall'apposito articolo 24 del presente provvedimento, né le aree metropolitane delle regioni a Statuto speciale, per cui sembrerebbe risultare che queste ricadrebbero ancora sotto la disciplina vigente. Inoltre è opportuno osservare che la nuova disciplina transitoria presuppone l'esistenza e quindi la delimitazione delle aree metropolitane, ora solo 4 delle 9 aree

La proposta di istituzione spetta:

- **al comune capoluogo congiuntamente con la provincia;**
- **al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia**, di modo che nel loro insieme costituiscano almeno il 60 per cento della popolazione;
- **alla provincia insieme ad almeno il 20% dei comuni della provincia medesima** con una rappresentazione complessiva della popolazione di almeno il 60%.

La perimetrazione della città metropolitana deve essere realizzata secondo il principio della continuità e deve comprendere tutti i comuni proponenti. Deve essere definita l'articolazione dei comuni al suo interno e **indicato uno statuto provvisorio della città metropolitana che definisca le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplini le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio.**

Sulla proposta di istituzione è indetto un referendum che è senza quorum di validità se il parere della Regione interessata è favorevole o in mancanza di parere; nel caso di parere regionale negativo il quorum di validità è del 30%. Il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum è demandato a un regolamento governativo da adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge in esame.

La procedura di istituzione di una città metropolitana avverrà attraverso l'emanazione di uno o più decreti legislativi per ciascuna città entro 36 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento in esame, nel rispetto di una serie di principi.

I decreti legislativi dovranno istituire, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi, **una assemblea rappresentativa, denominata "consiglio provvisorio della città metropolitana"**, composta dai sindaci dei comuni che

hanno provveduto a realizzare questa procedura, mentre le altre tra cui Torino, non l'hanno ancora fatto. Ne risulterebbe quindi che la disciplina dell'articolo in esame si applicherebbe solo a partire dalla effettiva definizione dell'area metropolitana, da effettuare secondo le precedenti modalità.

fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia, con esclusione per questi di gettone di presenza o di altre forme di retribuzione.

Verrà assicurata la più ampia autonomia di entrata e di spesa agli enti che compongono la città metropolitana in misura corrispondente alla complessità delle funzioni, nei limiti degli stanziamenti previsti a legislazione vigente.

In via provvisoria le funzioni fondamentali della provincia sono considerate quelle della città metropolitana, solo relativamente però per le disposizioni che riguardano le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie.

Sono indicate altre tre funzioni, oltre a quelle proprie della provincia, considerate fondamentali:

- la pianificazione del territorio, compreso le reti infrastrutturali;
- il coordinamento della gestione dei servizi pubblici;
- la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Alla data di insediamento degli organi della città metropolitana la provincia di riferimento cessa di esistere; lo Statuto definitivo della città metropolitana è adottato dai componenti organismi entro sei mesi dal loro insediamento.

La legge di cui all'articolo 1 disciplinerà anche l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo tale da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della contiguità territoriale.

9.2 Finanziamento delle città metropolitane (art. 15)

La norma prevede uno **specifico decreto legislativo⁴⁸ per disciplinare il finanziamento delle città metropolitane**, mediante l'attribuzione ad esse dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite, in modo da garantire loro, anche attraverso **l'attribuzione di specifici tributi, una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle loro funzioni.**

La legge dello Stato può assegnare alle città metropolitane tributi ed entrate proprie anche diverse da quelle assegnate ai comuni e prevedere la possibilità che istituisca tributi rientranti nelle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'art 12, comma 1, lettera d), cioè i tributi di scopo.

9.3 Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione (art. 24)

L'**articolo** è stato aggiunto in sede di dibattito parlamentare e sostituisce l'iniziale art. 13 del disegno di legge.

L'articolo detta norme transitorie sull'ordinamento di Roma capitale, compresi gli elementi finanziari, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane.

La definizione di Roma capitale è la seguente: *“Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale altre funzioni amministrative.”*^{49[4]}

⁴⁸La disposizione di uno specifico decreto legislativo è stata introdotta in prima lettura dal Senato.

La norma individua poi le ulteriori funzioni amministrative che sono attribuite a Roma capitale rispetto a quelle spettanti al Comune di Roma.⁵⁰

Queste funzioni sono disciplinate da regolamenti adottati dal Consiglio Comunale che assume la denominazione di Assemblea capitolina. L'Assemblea, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva lo statuto di Roma capitale.

Il comma 5 specifica che attraverso uno specifico decreto legislativo viene disciplinato l'ordinamento anche finanziario di Roma capitale indicando i principi e i criteri direttivi.

Vengono anche definiti gli ambiti di attribuzione a Roma capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e alle competenze attribuite e il trasferimento a titolo gratuito dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato, non più funzionali alle esigenze della Amministrazione centrale.

La norma in esame, come già specificato ha carattere transitorio fino alla costituzione delle città metropolitane, per cui, a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di "Roma capitale", le norme sopra specificate si intendono riferite alla città metropolitana di "Roma capitale".

Infine, anche se non esplicitato chiaramente, sembra dedursi che l'Ente Roma capitale non si sovrapponga ma integri il comune di Roma.

⁵⁰Esse sono: concorso alla valorizzazione dei beni, storici, ambientali e fluviali, sviluppo economico e sociale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico, sviluppo urbano, edilizia pubblica e privata, organizzazione dei servizi urbani, protezione civile, ulteriori funzioni conferite dallo stato e dalla regione Lazio.

10. Norme transitorie e finali

10.1. Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni (art. 20)

L'articolo definisce i principi e i criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi per fissare una disciplina transitoria per le Regioni.

Si dispone che le quote del fondo perequativo, di cui all'articolo 9, si applicheranno a regime solo al termine di una fase di transizione.

Tale fase deve servire a realizzare il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti dello stato rilevati per le varie regioni come media del periodo 2006-2008 a quelli determinati secondo i criteri dello stesso articolo 9. I valori iniziali sono individuati al netto delle risorse erogate in via straordinaria.

Il processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard deve essere realizzato in un periodo di 5 anni con riferimento alle funzioni connesse alla prestazione dei livelli essenziali.⁵¹

I decreti dovranno indicare anche la data da cui decorrono i 5 anni.

Per quanto riguarda le funzioni diverse da quelle relative ai LEP, si dispone che il sistema di finanziamento debba divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante.⁵²

Il termine temporale è stabilito sempre in cinque anni. Tuttavia si prevede la possibilità, nel caso in cui emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, che lo Stato, in accordo con la Conferenza stato regioni, introduca meccanismi correttivi di natura compensativa. In questo caso, al termine dei cinque anni, può essere concesso un nuovo periodo transitorio di cinque anni. **Tali meccanismi compensativi tuttavia possono essere attivati solo in presenza di un organico piano di riorganizzazione dell'Ente,** coordinato con il Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza di cui all'articolo 18.

⁵¹ La formulazione iniziale, modificata già in prima lettura dal Senato, era "periodo di tempo sostenibile".

⁵² La precisazione che la capacità fiscale debba intendersi pro capite è stata introdotta dal Senato.

Viene disposta la garanzia, in sede di prima applicazione delle nuove normative, della piena copertura del differenziale certificato, ove positivo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, e, nel caso di un differenziale certificato negativo della sua acquisizione al bilancio dello stato.

Viene infine riaffermata la riserva di legge dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e la vigenza di quelli stabiliti dalla normativa in essere fino a loro nuova disciplina.

10.2. Norme transitorie per gli enti locali (art. 21)

L'articolo reca le norme transitorie per il finanziamento delle funzioni degli enti locali. Rispetto al testo originale la norma prevede la garanzia che la **somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province** in base alla presente legge sia, per il complesso dei comuni e delle province, **almeno pari al valore dei trasferimenti statali e regionali soppressi** destinati a spese riconducibili alle funzioni fondamentali e alle altre funzioni. Questo deve avvenire al netto degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi. Nel processo di determinazione del fabbisogno standard viene riaffermata l'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti "sottodotati" in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli che hanno avuto più trasferimenti.

Nel determinare i fondi perequativi, va tenuto conto dei criteri di graduale superamento della spesa storica. Il periodo di superamento viene definito sia per le spese riconducibili alle funzioni fondamentali, sia per le altre spese in **cinque anni**.

In via provvisoria, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, **si prevede che il fabbisogno delle funzioni di comuni e province venga finanziato assumendo che l'80% delle spese si riferisca alle funzioni fondamentali e il residuo 20% a quelle non fondamentali.**

Si dispone che l'80% delle spese di comuni e province afferenti alle funzioni fondamentali siano finanziate:

- dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali;
- dal fondo perequativo.

Per quanto riguarda il 20%, le spese relative alla funzioni non fondamentali, si dispone che siano finanziate:

- dalle entrate dell'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni ai tributi regionali;
- dal fondo perequativo.

L'articolo comprende anche, ai commi 3 e 4 (rispettivamente per comuni e province), un elenco provvisorio delle funzioni fondamentali da finanziare integralmente sulla base del fabbisogno standard.⁵³ A differenza di quanto previsto per le Regioni in merito alle funzioni diverse dai LEP, **la norma non prevede per gli enti locali, alcun meccanismo correttivo di compensazione a fronte di eventuali "situazioni oggettive di significativa e ingiustificata insostenibilità"**.

⁵³ **Per i Comuni**, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare provvisoriamente quali funzioni fondamentali sono: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge in esame;

b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale.

Rispetto alle funzioni individuate dal DPR n. 194/1996 non risultano dunque comprese le funzioni relative ai seguenti ambiti: giustizia; cultura e beni culturali; settore sportivo e ricreativo; turismo; sviluppo economico; servizi produttivi (oltre alle funzioni concernenti edilizia residenziale pubblica e locale, piani di edilizia e servizio idrico integrato, espressamente escluse).

Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare provvisoriamente quali funzioni fondamentali sono: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge in esame;

b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Rispetto alle funzioni individuate dal citato DPR n. 194/1996 non risultano dunque comprese le funzioni relative ai seguenti ambiti: cultura e beni culturali; settore turistico, sportivo e ricreativo; settore sociale; sviluppo economico, relativamente ai servizi per l'agricoltura e per l'industria, il commercio e l'artigianato.

10.3. Perequazione infrastrutturale (art.22)

L'articolo è stato introdotto nel corso della prima lettura al Senato e reca le disposizioni per interventi rivolti al recupero del deficit strutturale. Norma, quindi, le modalità di attuazione degli interventi a finalità vincolata di cui all'art. 119, quinto comma della Costituzione, per quanto riguarda il profilo della dotazione infrastrutturale.

In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze deve predisporre - d'intesa con i Ministri per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia – una **ricognizione degli interventi infrastrutturali previsti dalle norme vigenti.**

Tali interventi devono riguardare: le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali.

I principi e criteri direttivi a cui informare l'attività ricognitiva sono i seguenti:

- estensione delle superfici territoriali interessate;
- densità della popolazione e delle unità produttive;
- requisiti delle zone montane;
- valutazione della rete viaria con particolare riferimento al mezzogiorno;
- deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo;
- valutazione della dotazione infrastrutturale di ciascun territorio;
- valutazione della specificità dei territori insulari”.

Gli interventi sono finalizzati al recupero del deficit strutturale, compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole (interventi cioè finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119 quinto comma della Costituzione) e devono essere correlati alla virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza verso i costi o i fabbisogni standard.

Questa tipologia di interventi sono riferiti esclusivamente alle aree sottoutilizzate, come specificato da un emendamento introdotto dal dibattito alla

Camera, e sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economica e finanziaria.

10.4. Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni (art. 25)

L'articolo definisce i principi e i criteri direttivi a cui devono conformarsi i decreti attuativi in relazione al sistema di gestione dei tributi e delle compartecipazioni.

Essi devono rispettare l'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali nella scelta delle forme organizzative di gestione e riscossione. Sono previste adeguate forme di collaborazione di Regioni e Enti locali con il Ministero dell'economia e con l'Agenzia delle Entrate nonché la definizione delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

10.5. Contrasto all'evasione fiscale (art. 26)

L'articolo è stato introdotto in sede di esame della Camera e contiene i **principi e i criteri direttivi a cui si devono informare i decreti legislativi per quanto riguarda l'attività di gestione e di riscossione.**

Essi sono:

- adeguate forme di **reciproca integrazione delle basi informatiche** di cui ciascuno Ente pubblico dispone per le attività di contrasto all'evasione dei tributi erariali, regionali e Enti locali;
- **diretta collaborazione** per fornire elementi utili a tale obiettivo;
- previsione di **meccanismi premiali** nei confronti di quelle regioni o Enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi nel recupero di un maggior reddito per effetto dell'azione di contrasto dell'evasione.

11. Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano

11.1 Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (art. 27)

L'articolo prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano – nel rispetto degli Statuti speciali – concorrano:

- al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà;
- all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti;
- al rispetto del patto di stabilità interno;
- nonché all'assolvimento degli obblighi comunitari.

I criteri e le modalità per l'applicazione delle suddette previsioni sono rimessi alle norme di attuazione dei rispettivi Statuti, da definirsi entro il termine di ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge e secondo **il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica**.⁵⁴

Le norme di attuazione dovranno tener conto:

- delle dimensioni della Finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva;
- delle funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri;
- dei costi dell'insularità, là dove sono presenti.

Nel caso in cui siano assegnati alle Regioni a Statuto speciale, ma anche a quelle a Statuto ordinario, nuove funzioni, sono previste modalità di finanziamento attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore.⁵⁵

⁵⁴ Per le Regioni a statuto speciale non viene quindi stabilito un vincolo temporale preciso per il superamento della spesa storica come per le altre Regioni (5 anni salvo situazioni di particolare insostenibilità),

⁵⁵ Le nuove norme non possono sovrapporsi o assimilare quanto disposto diversamente dagli statuti delle regioni e dalle province ad autonomia speciale.

Ecco in sintesi quanto viene attribuito alle regioni ad statuto speciale:

Si dispone però anche che tale fattispecie non trovi applicazione nei casi in cui l'assegnazione di ulteriori nuove funzioni sia finalizzata al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà.

Si prevede **il concorso delle regioni speciali al sistema di perequazione. A questo fine si istituisce un tavolo di confronto presso la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.** Tale tavolo è organizzato entro trenta giorni dall'approvazione della presente legge attraverso un decreto del presidente del Consiglio ed ha come obiettivi:

- individuare le linee guida, gli strumenti per assicurare il concorso delle regioni autonome agli obiettivi di perequazione e solidarietà;
- valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti;
- verificare la loro coerenza con la legge sul federalismo e con i nuovi assetti della Finanza pubblica.

12. Salvaguardia finanziaria e abrogazioni

12.1. Salvaguardia finanziaria (art. 28)

L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari del patto di stabilità e crescita.

-
- **Sicilia:** il gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di produzione (ora accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto;
 - **Sardegna:** i 7/10 dell'IRPEF e dell'IRES, i 9/10 delle imposte ipotecarie, di bollo e di registro, concessioni, energia elettrica, fabbricazione (accise) e, con la finanziaria per il 2007 (ma in vigore dal 2010), i 9/10 dell'IVA e i 7/10 di tutte le altre entrate erariali;
 - **Valle d'Aosta:** i 9/10 di quasi tutte le imposte e l'IVA in quota fissa;
 - **Friuli-Venezia Giulia:** i 6/10 dell'IRPEF, i 4,5/10 dell'IRES, 9,1/10 dell'IVA (con la finanziaria per il 2007, ma in vigore dal 2008), i 9/10 di altre imposte residuali, il 29,75% del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34% del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione (a decorrere dal 2008);
 - **Trentino-Alto Adige:** le imposte ipotecarie, 9/10 delle imposte sulle successioni e donazioni e dei proventi del lotto, i 2/10 dell'IVA;
 - **Province autonome di Trento e di Bolzano:** i 9/10 di quasi tutte le imposte erariali, una quota variabile dell'IVA (max 4/10) stabilita sulla base di un'intesa annuale.

I decreti attuativi dovranno individuare meccanismi idonei ad assicurare:

- che vi sia coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il **vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni**;⁵⁶
- che sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale, del suo riparto tra i diversi livelli di governo, sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria;
- che siano previsti meccanismi di coinvolgimento delle regioni ed enti locali nel recupero dell'evasione fiscale e nel contrasto all'elusione fiscale.

Per l'istituzione, il funzionamento della Commissione parlamentare e della Commissione tecnica paritetica si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

Il comma finale dell'articolo specifica che **dalla presente legge e dai diversi decreti legislativi non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.**

12.2 Abrogazioni (art. 29)

L'articolo specifica che siano i decreti legislativi a individuare le norme incompatibili con la presente legge.

⁵⁶ Il testo iniziale disponeva un "vincolo assoluto". La soppressione in sede di dibattito parlamentare del termine assoluto è stata giudicata negativamente dalla Conferenza dei presidenti delle regioni che hanno ritenuto non sufficientemente vincolante la norma nel garantire l'effettivo trasferimento del personale.

PARTE SECONDA

GLOSSARIO

In questa parte si è cercato di fornire una breve spiegazione ai principali termini e alle diverse concezioni istituzionali inerenti il provvedimento in materia di federalismo fiscale. Si è seguito un criterio logico che parte dai concetti generali fino ad arrivare ai termini più tecnici strettamente oggetto della legge⁵⁷.

AUTONOMIA FINANZIARIA

L'autonomia finanziaria di entrata e spesa delle Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane è espressamente prevista dall'attuale articolo 119 della Costituzione. L'autonomia finanziaria significa che l'Ente dispone di sufficienti risorse proprie per far fronte alle funzioni a cui è preposto e alle scelte di governo del territorio e quindi alle spese che ne derivano.

In altri termini, gli enti la cui popolazione presenta maggiore capacità fiscale devono poter disporre di tributi propri e di compartecipazioni a tributi erariali in grado di consentirgli di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite; viceversa gli altri, quelli con minore capacità fiscale per abitante, devono potersi trovare nella medesima condizione con aggiunta però, accanto ai tributi propri ed alle compartecipazioni, dei trasferimenti finanziari, senza vincolo di destinazione, derivanti dall'apposito fondo rivolto a perequare la differente capacità fiscale delle varie collettività.

⁵⁷ Per la redazione del glossario si sono consultati:

T. Martines "Diritto costituzionale", Giuffré, Milano 1997; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar "Lineamenti di Diritto Regionale", Giuffré, Milano 2002; G. Amato, A. Barbera "Manuale di Diritto Pubblico Il Mulino, Bologna, 1994, ed inoltre:

http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/BRANCASI_RelPerugia05_05_06.pdf;

<http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/pdf/Dossier%20su%20Federalismo%20Fiscale.pdf>

COSTO STANDARD

Per *costo standard* si intende il costo di un determinato servizio che avvenga nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza garantendo i livelli essenziali di prestazione. In altri termini si tratta di individuare il peso giusto che devono avere l'assistenza, la sanità e la scuola nei bilanci pubblici per funzionare adeguatamente senza lasciare spazi allo spreco, garantendo contemporaneamente però a tutti i livelli adeguati dei servizi suddetti. Nella legge il costo standard è definito prendendo a riferimento la regione più "virtuosa", cioè i costi efficienti a cui presta i servizi la regione più efficiente.

La determinazione dei costi standard tuttavia appare di assai difficile elaborazione: i parametri dovranno infatti tenere conto non solo delle dimensioni di una popolazione, ma anche delle sue caratteristiche (incidenza della popolazione anziana, ecc.).

FABBISOGNO STANDARD

Nel linguaggio economico il fabbisogno standard indica il costo necessario a soddisfare le esigenze di un fruitore medio di un dato bene o servizio.

FEDERALISMO FISCALE

Il federalismo fiscale indica la concezione economica-politica rivolta a realizzare una proporzionalità diretta tra le imposte riscosse in una determinata area territoriale del paese, in particolare le Regioni, (ma anche le province, i comuni le città metropolitane) e le imposte effettivamente utilizzate all'interno della stessa area. Secondo questa dottrina la titolarità delle entrate fiscali dovrebbe appartenere soprattutto alle collettività territoriali, mentre gli enti a livello superiore potrebbero attingere solo in via derivata.

Tale concezione presuppone quindi una forte ed autonoma capacità impositiva da parte delle Regioni e quindi della divisione dei tributi che fanno capo allo Stato e quello alle Regioni o a altri Enti locali e alla eventuale ripartizione tra i diversi soggetti del gettito di un determinato tributo. Per esempio, nella discussione in corso

è stato ipotizzato un 25% del gettito IRPEF e IVA che dovrebbe essere trattenuto dalle Regioni.

In Italia, la Riforma fiscale dei primi anni '70 ha fortemente privilegiato l'imposizione centrale dello Stato con il successivo trasferimento di risorse agli Enti locali. Agli inizi degli anni '90 l'autofinanziamento tributario del totale delle spese delle amministrazioni locali si aggirava intorno al 10%. Dopo l'introduzione dell'ICI e una serie di altre modifiche legislative in campo tributario, alla metà degli anni '90 la quota di autofinanziamento delle spese locali consolidate raggiunse il 25%, per salire ad oltre il 40% alla fine del decennio.

FISCALITA' DI VANTAGGIO O DI SVILUPPO

La fiscalità di vantaggio è rappresentata da quelle norme che introducono particolari condizioni fiscali (per esempio incentivi) in alcune aree per favorire lo sviluppo di determinate regioni e territori per la creazione di nuove imprese, al fine di ridurre gli squilibri tra le diverse parti del paese. Tali norme devono però ottemperare alla disciplina dell'Unione Europea.

FONDO PEREQUATIVO

Il fondo perequativo è rappresentato dalle risorse necessarie da accantonare per assicurare livelli adeguati di sanità, scuola ed assistenza in quelle regioni che hanno minor gettito fiscale, rispetto sistema di finanza derivata, cioè basato sui trasferimenti dello stato centrale. Alcune regioni, per esempio, sono molto popolose, ma il contesto delle attività produttive e dei redditi determina un basso gettito fiscale. La perequazione è di tipo orizzontale quando viene previsto un meccanismo in cui le risorse passano direttamente da una regione all'altra; è di tipo verticale quando le risorse sono erogate centralmente dallo stato. L'attuale legge norma un fondo perequativo strettamente verticale; infatti in prima lettura al Senato il legislatore ha voluto ribadire il ruolo centrale dello Stato nell'attività perequativa. Il Sole-24 Ore aveva stimato in circa 26 miliardi il possibile fondo perequativo.

LA CAPACITA' FISCALE E L'ALIQUTA MEDIA DI RIFERIMENTO

La "capacità fiscale" è definita in base al gettito medio nazionale *pro-capite* dell'addizionale regionale all'IRPEF calcolata all'aliquota media di equilibrio.

L'aliquota media di equilibrio è quella che garantisce un gettito pari ai trasferimenti soppressi (vedi l'art. 8, lett. h) della legge).

LEP

LEP è l'acronimo che indica i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. LEA è l'acronimo con cui si indicano i livelli essenziali riferiti alla sola assistenza sanitaria.

OBIETTIVI DI SERVIZIO

Gli obiettivi di servizio sono quelli a cui le amministrazioni territoriali devono tendere e sono riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi in tutto il Paese e alle funzioni fondamentali degli Enti locali.

PATTO DI CONVERGENZA

E' un nuovo istituto introdotto dall'articolo 18 della legge sul federalismo fiscale. Ha la funzione di garantire il coordinamento dinamico della finanza pubblica ed è finalizzato a realizzare il riallineamento dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo.

PATTO DI STABILITA' E CRESCITA

Il Patto di stabilità e crescita è costituito da una serie di vincoli economici e finanziari definiti dalla Comunità Europea rappresentando l'elemento cardine delle sue scelte di politica economica.

“Gli Stati membri dell’Unione europea hanno sottoscritto l’obiettivo comune di non generare disavanzi eccessivi, attraverso il raggiungimento di un saldo del conto delle pubbliche amministrazioni prossimo al pareggio o in avanzo rafforzando, a tal fine, le misure di coordinamento delle politiche economiche e di sorveglianza ed istituendo, per i disavanzi eccessivi, un meccanismo sanzionatorio di carattere semiautomatico. Il parametro di riferimento principale per la valutazione del disavanzo è rappresentato dall’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni: un valore di indebitamento netto, calcolato in rapporto al PIL, pari al 3% costituisce un valore massimo il cui superamento (a meno che non sia giustificato da circostanze eccezionali e temporanee) comporta la dichiarazione di disavanzo eccessivo e le conseguenti sanzioni. L’ulteriore parametro di riferimento è rappresentato dal rapporto tra debito pubblico e PIL, fissato ad un livello non superiore al 60%.

L’impegno a non incorrere in disavanzi eccessivi riguarda l’insieme delle amministrazioni pubbliche, aggregato che comprende, oltre alle amministrazioni centrali, anche le amministrazioni regionali e locali, e gli enti di previdenza e assistenza”⁵⁸.

REGIONALISMO

Il regionalismo è la concezione politica ed istituzionale che intende concedere autonomia legislativa e amministrativa alle regioni.

SPESA STORICA

Quando si parla di spesa storica si intende l’ammontare della spesa che storicamente si è consolidata nella amministrazione delle diverse regioni al fine di assolvere le tre funzioni essenziali: la sanità, l’istruzione e l’assistenza. Le risorse per effettuare queste spese sono derivate dai trasferimenti dello Stato alle regioni. La “spesa storica” è dunque il criterio-base dell’attuale sistema di finanza derivata, per cui ogni ente territoriale riceve finanziamenti parametrati alla spesa in precedenza

⁵⁸Sintesi esplicativa tratta dal Dossier del Senato pag. 140.

sostenuta. Più genericamente con spesa storica si intende anche l'insieme delle spese consolidate nel tempo di un Ente pubblico.

STATO

Lo Stato è una comunità di individui, stanziata su un territorio e organizzata secondo un ordinamento giuridico indipendente ed effettivo. Si compone quindi di tre elementi costitutivi: l'elemento personale, il popolo, l'elemento spaziale il territorio e un elemento organizzativo il governo o sovranità.

STATO FEDERALE

E' uno Stato in cui al governo centrale si contrappongono diversi governi locali di aree territoriali diverse che possono anche fregiarsi della qualifica di Stati.

Lo stato federale corrisponde quindi a un ordinamento statale composto da varie regioni, o anche stati, che si federano tra di loro. Il governo centrale detiene il potere nelle materie della politica di difesa, della politica estera e della politica economica monetaria, mentre i diversi stati o regioni che lo compongono hanno un loro autonomo potere di autogoverno e hanno giurisdizione legislativa e amministrativa sulle materie che non sono di competenza del governo centrale. Questa forma di governo è di solito sancita da leggi costituzionali non modificabili d'imperio da parte del governo centrale.

E' necessario distinguere lo Stato federale dalla Confederazione di Stati. Quest'ultima non è uno Stato, ma una lega di Stati che restano sovrani e indipendenti tra loro; il patto è regolato dal diritto internazionale e dagli accordi intervenuti tra i contraenti al fine di cooperare per il soddisfacimento degli interessi comuni.

Sul piano storico lo Stato federale ha conosciuto due tipologie di processi formativi:

1. l'evoluzione di una Confederazione che produce un nuovo, vero e proprio Stato, nella forma di Stato federale (come nel caso degli USA e della Germania);

2. il risultato di un processo di forte decentramento di uno stato precedentemente unitario e accentrato, con l'attribuzione di nuovi poteri legislativi e amministrativi alle regioni o agli "stati" che lo compongono (vedasi l'esempio del Canada o del Brasile).

STATO REGIONALE

Lo Stato regionale è quello stato in cui a determinate entità territoriali, le regioni, sono attribuite sfere di autonomia e di governo sempre maggiori, nel campo della amministrazione, della legislazione, delle finanze stesse, pur nei limiti del carattere derivato dei loro ordinamenti.

L'evoluzione attualmente in corso in Europa nei diversi Stati tende a ridurre sempre più le differenze tra gli Stati federati e gli Stati a carattere regionale.

Contemporaneamente alla tendenza alla decentralizzazione operano però altre due dinamiche di segno opposto:

1. negli Stati Federali tende ad affermarsi sempre più il diritto federale su quello degli Stati membri con il governo centrale che dispone di poteri sempre più forti e penetranti;
2. con la formazione dell'Unione Europea una serie di poteri e giurisdizioni legislative sono state dismesse dagli Stati componenti a favore dell'Unione stessa; le norme del diritto europeo (direttive comunitarie) sono diventate sempre più cogenti per le legislazioni degli Stati che la compongono e col trattato di Amsterdam del 1997 e il cosiddetto patto di stabilità le politiche economiche e finanziarie sono diventate sempre più convergenti.

STATO UNITARIO E CENTRALIZZATO

E' uno Stato in cui esiste un unico governo sovrano, operante sia a livello centrale che periferico.

Nel complesso processo di formazione dello stato unitario in Italia, durante il Risorgimento, restò aperta per un certo tempo la dialettica circa l'opzione tra stato federale e stato unitario centralizzato. Sul piano storico prevalse la seconda opzione. Lo stato centralizzato si espresse nella sua forma più estrema durante il regime fascista quando si arrivò a sopprimere le stesse autonomie locali con la dipendenza dei comuni e delle province direttamente dall'esecutivo centrale. La Costituzione del '48 introdusse invece importanti prerogative per le autonomie, istituendo sia le Regioni speciali, sia le Regioni a statuto ordinario. Come è noto, queste ultime, tuttavia, furono costituite solo a partire dal 1970. Le modifiche al Titolo V della Costituzione sopravvenute nel 2001 hanno fortemente accresciuto le prerogative legislative delle Regioni e i poteri degli Enti locali, a cui si è aggiunta la categoria delle Città metropolitane, introducendo quindi elementi di "federalismo" nel nostro ordinamento istituzionale.