

XVI legislatura

## **Disegno di legge**

### **A.S. n. 1117**

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

Edizione provvisoria

novembre 2008

n. 74



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali



# Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

M. Magrini \_3789

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: -----

A. Sansò \_3435

S. Biancolatte \_3659

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello \_2180

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati \_\_3442

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Domenico Argondizzo \_2904

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

Chiara Micelli \_3521

Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**Disegno di legge**

**A.S. n. 1117**

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

Edizione provvisoria

novembre 2008

n. 74

a cura di: F. Marcelli, S. Biancolatte, M. Magrini



## AVVERTENZA

Il presente dossier contiene le schede di lettura dell'A.S. n. 1117, d'iniziativa del Governo, in materia di "federalismo fiscale".

La documentazione qui contenuta si aggiunge a quella già predisposta in collaborazione dai Servizi Studi e dai Servizi Bilancio dello Stato dal Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, nella serie *Temi del Federalismo fiscale*, che consiste (alla data di stampa del presente *dossier*) in:

- Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale (*dossier*), ottobre 2008;
- I principi costituzionali (opuscolo), ottobre 2008;
- Coordinamento della finanza pubblica, Patto di stabilità interno e armonizzazione dei bilanci pubblici (opuscolo), ottobre 2008;
- I tributi delle regioni a statuto ordinario (opuscolo), ottobre 2008;
- Commissione parlamentare per le questioni regionali - Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale (*dossier*), novembre 2008.

La predetta documentazione è reperibile sui siti internet del Senato e della Camera.



# INDICE

SCHEDE DI LETTURA .....	9
<b>Articolo 1</b> <i>(Ambito di intervento)</i> Scheda di lettura.....	11
<b>Articolo 2</b> <i>(Oggetto e finalità)</i> Scheda di lettura.....	13
<b>Articolo 3</b> <i>(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)</i> Scheda di lettura.....	21
<b>Articolo 4</b> <i>(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)</i> Scheda di lettura.....	23
<b>Articolo 5</b> <i>(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle Regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariale)</i> Scheda di lettura.....	25
<b>Articolo 6</b> <i>(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)</i> Scheda di lettura.....	29
<b>Articolo 7</b> <i>(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)</i> Scheda di lettura.....	37
<b>Articolo 8</b> <i>(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)</i> Scheda di lettura.....	45
<b>Articolo 9</b> <i>(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane)</i> Scheda di lettura.....	49
<b>Articolo 10</b> <i>(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali)</i> Scheda di lettura.....	53

<b>Articolo 11</b> <i>(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)</i>	
Scheda di lettura.....	59
<b>Articolo 12</b> <i>(Finanziamento delle Città metropolitane)</i>	
Scheda di lettura.....	65
<b>Articolo 13</b> <i>(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)</i>	
Scheda di lettura.....	69
<b>Articolo 14</b> <i>(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)</i>	
Scheda di lettura.....	73
<b>Articolo 15</b> <i>(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)</i>	
Scheda di lettura.....	77
<b>Articolo 16</b> <i>(Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e Regioni)</i>	
Scheda di lettura.....	81
<b>Articolo 17</b> <i>(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni)</i>	
Scheda di lettura.....	83
<b>Articolo 18</b> <i>(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)</i>	
Scheda di lettura.....	87
<b>Articolo 19</b> <i>(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni)</i>	
Scheda di lettura.....	91
<b>Articolo 20</b> <i>(Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome)</i>	
Scheda di lettura.....	93
<b>Articolo 21</b> <i>(Salvaguardia finanziaria)</i>	
Scheda di lettura.....	99
<b>Articolo 22</b> <i>(Abrogazioni)</i>	
Scheda di lettura.....	101
TABELLA RIEPILOGATIVA .....	103



## **SCHEDE DI LETTURA**



## **Articolo 1** *(Ambito di intervento)*

1. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, Città metropolitane e regioni e rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a

stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Disciplina altresì l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, Città metropolitane e regioni ed il finanziamento di Roma capitale.

L'**articolo 1** esplicita l'ambito di intervento del ddl in esame (v. rubrica).

Il **primo periodo** chiarisce, in particolare, che l'intervento legislativo ha ad oggetto l'attuazione all'articolo 119 della Costituzione, in materia di federalismo fiscale.

Sui profili di rilievo costituzionale dei temi del c.d. "federalismo fiscale" e dell'attuazione dell'art. 119 Cost. si rinvia al dossier "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

L'assicurazione dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e il rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale sono menzionati come tratti caratterizzanti dell'intervento. Gli obiettivi del provvedimento attuativo sono, in particolare: la graduale sostituzione del criterio della spesa storica per tutti i livelli di governo; la "massima" responsabilizzazione dei medesimi livelli di governo; l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

Per 'spesa storica' si può intendere la spesa effettivamente sostenuta nel tempo da un ente per fornire un servizio, che può incorporare elementi di costo dovuti a comportamenti inefficienti: il criterio in virtù del quale ogni ente riceve finanziamenti parametrati su tale base, secondo il Governo, va superato in quanto premia gli enti meno efficienti a scapito di quelli più virtuosi (così la relazione illustrativa).

Il **secondo periodo** dettaglia i contenuti normativi del ddl in esame, il quale reca disposizioni volte a:

- stabilire – in via “esclusiva”, come specifica il testo - i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (v. art. 119, co. secondo, Cost.);

*Sembra che il legislatore intenda fare del testo in esame – e dei decreti legislativi che seguiranno - l'unico referente normativo in tema di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La disposizione non ha però la forza di vincolare il futuro legislatore ordinario, il quale potrebbe introdurre nuovi principi fondamentali anche in altre sedi legislative. Il ‘ principio di esclusività’ potrebbe essere inteso, per altro verso, come vincolo per l'interprete, al quale sarebbe precluso di desumere ulteriori principi fondamentali dalla legislazione pre-vigente.*

- disciplinare l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo previsto per i territori con minore capacità con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, co. terzo);
- disciplinare l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e gli interventi speciali in favore di determinati enti territoriali 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 (art. 119, co. quinto);
- disciplinare l'attribuzione di un patrimonio proprio agli enti territoriali (art. 119, co. sesto);

*In base all'articolo 119, co. sesto, Cost. il legislatore statale dovrebbe limitarsi a dettare i ‘principi generali’ che presiedono all'attribuzione del patrimonio. Una espressa delimitazione dell'intervento legislativo, non presente in questa sede, è peraltro rinvenibile nell'articolo 16 del ddl (v. infra).*

- disciplinare il finanziamento di Roma Capitale (v. anche art. 114, co. terzo, Cost.).

## **Articolo 2** (*Oggetto e finalità*)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, Città metropolitane e regioni.

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21 e 22, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

*a)* autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;

*b)* attribuzione di risorse autonome alle regioni e agli enti locali, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione;

*c)* superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:

1) del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;

2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;

*d)* rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

*e)* esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale;

*f)* tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

*g)* previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e Città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia;

*h)* facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

*i)* esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la

completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 4;

*l)* previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;

*m)* definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria;

*n)* premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico – finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione;

*o)* garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di un paniere di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili;

*p)* previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;

*q)* semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, efficienza nell'amministrazione dei tributi, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;

*r)* lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

*s)* trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, anche attraverso la definizione di ulteriori e specifiche funzioni della Conferenza di cui all'articolo 4, rivolta a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza e trasparenza di cui al medesimo articolo 4, comma 1, lettera *b)*;

*t)* razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;

*u)* riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali;

*v)* definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

*z)* territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte;

*aa)* tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

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

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso

il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque emanati.

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

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e previo espletamento della procedura di cui al comma 3.

I **commi 1 e 3** dell'articolo in esame, nel conferire delega al Governo per l'attuazione dell'art. 119 Cost, prevedono che i relativi decreti legislativi siano adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (nonché con gli altri ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei decreti), entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del testo in esame, previa intesa in sede di Conferenza unificata e successiva sottoposizione degli schemi di provvedimento alle commissioni competenti dei due rami del Parlamento (le quali sono chiamate a esprimersi entro 30 giorni dalla trasmissione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque emanati).

Nell'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, le intese possono essere considerate "forti" o "deboli", a seconda che la loro sussistenza condizioni o meno l'adozione finale dell'atto.

Il **comma 5** prevede che, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi 'di prima attuazione', possano essere adottati ulteriori decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e

criteri direttivi previsti dal testo in esame e previo espletamento della procedura sopra illustrata.

Il **comma 4** dispone che il Governo assicuri, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza, dei livelli essenziali delle prestazioni e della determinazione dei fabbisogni *standard*.

*Il comma in esame prefigura così una forma di collaborazione fra Governo e enti territoriali già nella fase di stesura dei testi ("predisposizione"), la quale si aggiunge alla più consueta modalità collaborativa rappresentata dalla sottoposizione degli schemi di decreto alla Conferenza unificata (v. co. 3).*

Le varie lettere del **comma 2** enunciano le finalità e i principi e criteri direttivi generali a cui i decreti legislativi dovranno attenersi, in aggiunta a quelli più specifici indicati nei singoli articoli successivi con riguardo ai diversi profili di attuazione dell'119 della Costituzione.

In particolare:

alle **lettere a) e b)**, si chiede di realizzare l'autonomia finanziaria di tutti i livelli di governo (in relazione alle rispettive competenze e specificità, secondo i principi di territorialità, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) in uno con la loro responsabilizzazione finanziaria;

I principi di territorialità, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sono richiamati con riferimento all'art. 118 Cost., che li prevede con riguardo ai criteri di titolarità delle funzioni amministrative.

*Il principio di territorialità trova sviluppo in altre parti del disegno di legge in esame (cfr. lettera z) in questo stesso articolo, nonché art. 5 ed art. 16).*

L'art. 119, secondo comma, Cost. riconosce poi alle regioni ed agli enti locali autonomia di entrata e di spesa, che si sostanzia nell'attribuzione di risorse autonome derivanti da tributi ed entrate propri e da partecipazioni ai tributi erariali aventi ad oggetto il gettito "riferibile ai rispettivi territori".

alla **lettera c)**, si richiede il superamento graduale del sistema imperniato sulla spesa storica, attraverso: (1) il fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *m)* e delle funzioni fondamentali di cui alla lettera *p)*; e (2) la perequazione delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni;

Si torna qui a prefigurare il passaggio, evidenziato in sede di relazione illustrativa e dall'art.1 del testo in esame (v. sopra), dalla spesa storica (risorse a favore degli enti decentrati tarati sui livelli attuali di spesa da questi realizzata) alla spesa standardizzata (risorse a favore degli enti decentrati tarate su quella componente di spesa giustificata



da fattori strutturali e oggettivi di bisogno, i fabbisogni *standard* appunto, e non su quella determinata anche da eventuali inefficienze delle singole amministrazioni).

alla **lettera d)**, si domanda il rispetto del riparto di competenze legislative fissato dalla Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica e di sistema tributario;

*Il principio di delega in esame appare volto a richiamare l'attenzione del legislatore delegato sui limiti costituzionali - ovviamente immanenti al sistema, a prescindere dalla norma in esame - della potestà legislativa statale. Quest'ultima, come noto, nella materia de qua è limitata alla determinazione dei principi fondamentali.*

alle **lettere e)** ed **i)** (ma v. anche **lett. u)**), si chiede l'esclusione della doppia imposizione, ovvero di una seconda imposizione basata sul medesimo presupposto di altra precedente, eccezion fatta per le addizionali previste da legge statale (*ciò che potrebbe essere ritenuto preclusivo dell'intervento della legge regionale*); nonché l'esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; con la contestuale previsione di un meccanismo di compensazione ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato (*unico ente legittimato a effettuarli*), sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali o sui tributi regionali 'propri derivati' e sulle aliquote riservate: siffatti interventi statali sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (istituita dall'articolo 4 del ddl in esame: v. *infra*);

alla **lettera f)**, si chiede la 'tendenziale' correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, per favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa;

Tale principio implica che debba sussistere, di regola, un legame tra il prelievo fiscale e il beneficio fornito ai cittadini dall'ente che percepisce il gettito. In altre parole è un principio diretto a garantire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa. Ovvero, in termini tributari, che si realizzi una tendenziale equivalenza tra "cosa tassata" e "cosa amministrata".

*Il principio di correlazione è contemplato anche dalla lettera d) dell'articolo 6, in tema di individuazione dei tributi regionali coi quali finanziare le spese per prestazioni 'essenziali'. In quella sede non compare il riferimento al carattere 'tendenziale' della correlazione.*

alle **lettere g)** ed **h)**, si chiede che, nel rispetto del divieto di doppia imposizione, l'autonomia impositiva delle regioni si espliciti nella possibilità di istituire tributi propri regionali e tributi locali (*cfr. art. 10, lett. g)*), per questi

ultimi determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che gli enti locali possono applicare; si chiede altresì che detta autonomia impositiva possa istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

alle **lettere l) e m)**, si chiede l'introduzione di strumenti che assicurino l'accREDITAMENTO diretto del riscosso agli enti titolari del tributo e l'accesso diretto alle anagrafi utili alle attività di gestione tributaria;

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

*Si prefigura qui un apparato sanzionatorio – poi sviluppato dal successivo art. 15, lett. d) - col quale colpire enti tendenzialmente pariordinati allo Stato (art. 114 Cost.), in relazione a una pluralità di condotte omissive. Nella Costituzione, all'art. 120, sono previsti poteri sostitutivi che lo Stato - tramite il Governo - può esercitare, a date condizioni, per il perseguimento di finalità costituzionalmente rilevanti (tra le quali il rispetto della normativa comunitaria e la tutela dei LEP); non anche, almeno a livello espresso, poteri 'sanzionatori'.*

alle **lettere o) e p)**, sono posti principi di flessibilità e di manovrabilità fiscale, da osservare nella definizione della fiscalità degli enti territoriali;

Il principio di flessibilità è menzionato anche dal successivo art. 10 del ddl, in materia di tributi degli enti locali (v. *infra*).

alla **lettera q)**, si evocano alcuni principi generali cui conformare il riassetto del sistema tributario, quali quelli di: semplificazione; riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti; efficienza nell'amministrazione dei tributi; coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;

Quanto al coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, si veda più avanti la scheda relativa all'articolo 19 del ddl.

alla **lettera r)**, si richiede la realizzazione di un sistema di finanza pubblica nazionale che permetta il conseguimento degli obiettivi in coerenza con i vincoli finanziari posti dalle fonti comunitarie e internazionali, attraverso lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche;

alla **lettera s)**, si chiede il rispetto dei principi di trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, per il perseguimento dei quali possono

definirsi ulteriori e specifiche funzioni della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (v. scheda su art. 4);

alla **lettera t)**, si domanda razionalità e coerenza nella configurazione dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;

alla **lettera u)**, si prefigura una riduzione dell'imposizione fiscale statale, correlativamente (in 'misura adeguata', recita il testo) alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali; nonchè una 'corrispondente' riduzione delle risorse statali umane e strumentali;

*La lettera in esame, nel ricollegare alla più ampia autonomia di entrata degli enti territoriali una adeguata riduzione della imposizione fiscale statale, prevede, mediatamente, una riduzione delle risorse statali (sia umane che strumentali). Si tratta quindi di una disposizione che appare centrale nel sistema del ddl in esame, sulla quale la relazione illustrativa non offre particolari elementi di delucidazione. Il testo può formare oggetto di approfondimento quanto alla determinatezza del concetto di "adeguata riduzione", in questo caso della pressione fiscale statale; concetto che, peraltro, è utilizzato anche più avanti nel testo, in tema di perequazione (v., infra, art. 7; v. anche art. 6, lett. i)).*

*La riduzione della pressione fiscale è prevista anche dall'art.21 (cfr.) come conseguenza di una riduzione sul versante delle spese.*

alla **lettera v)** si chiede la definizione di una disciplina dei tributi locali tale da consentire 'anche' una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

Il concetto di sussidiarietà orizzontale è ora costituzionalizzato dall'articolo 118, ult. comma della Costituzione, a mente del quale gli enti costitutivi della Repubblica devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, in forma singola o associata, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

*In base al tenore testuale della norma non appare immediatamente evidente il tipo di collegamento che il legislatore intende prefigurare fra definizione del sistema tributario locale e favor per l'iniziativa dei cittadini.*

alla **lettera z)** si pongono i principi di territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, 'divieto di esportazione' delle imposte;

*Il principio di territorialità, con riferimento all'attribuzione di risorse autonome agli enti costitutivi della Repubblica, è già contemplato dalla lettera b) dell'articolo in esame; all'art. 5 il principio de quo è oggetto di più articolata trattazione, con riferimento ai tributi regionali istituiti con legge dello Stato e alle compartecipazioni ai tributi erariali; all'art. 16 il medesimo principio è posto anche a base della attribuzione di beni immobili agli enti territoriali.*

*Il principio di neutralità dell'imposizione e il divieto di esportazione delle imposte sono qui enunciati per la prima e unica volta. La relazione illustrativa non offre chiarimenti circa la portata che si intende attribuire a tali principi.*

alla **lettera aa)** si pone il principio di corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle risorse umane e strumentali e si chiede, inoltre, la previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

*Nella parte in cui prefigura innovazioni alla disciplina della contrattazione collettiva, la lettera sembrerebbe introdurre un oggetto di delega ulteriore, per il quale non sembrano essere presenti specifici principi e criteri direttivi.*

alla **lettera bb)** si pone il principio di certezza delle risorse e di tendenziale stabilità del quadro di finanziamento, sempre coerentemente alle funzioni attribuite.

### **Articolo 3**

*(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)*

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

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e svolge attività

consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, Città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari.

3. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La Commissione cessa comunque la propria attività e viene sciolta alla data di entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

L'**articolo 3**, al **comma 1**, prevede l'istituzione di un organismo tecnico denominato *Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, che avrà il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per l'attuazione della delega in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali. L'organismo, da istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, deve essere composto da un numero eguale di "rappresentanti tecnici" per ciascuno dei livelli di governo contemplati dall'articolo 114 della Costituzione, con oneri a carico dei soggetti istituzionali rappresentati.

*Sembra, in base al tenore testuale del comma, che i componenti l'organismo debbano essere scelti tra funzionari dotati delle necessarie competenze, pur non potendosi escludere che nella locuzione 'rappresentanti tecnici' possano rientrare anche esperti 'esterni' (l'art. 21 del disegno di legge non prevede peraltro spese aggiuntive in ragione dell'articolo 3 qui in esame, ciò che potrebbe essere ritenuto un elemento di rilievo ai fini della possibilità o meno della presenza di esterni nella Commissione).*

*La formulazione, inoltre, sembra poter formare oggetto di interpretazioni non univoche, laddove individua i soggetti istituzionali rappresentati nell'organismo in 'ciascun livello di governo ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione': tale locuzione può essere intesa anche (ma non esclusivamente) nel senso di limitare la rappresentanza ai soli organi esecutivi dei vari enti contemplati dall'art. 114 Cost. (v. infra la diversa formulazione adottata dall'art. 4 del ddl, in tema di composizione dell'organismo colà previsto).*

Il **comma 2** dettaglia i compiti della Commissione, che sarà chiamata a: (1) operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, sulla base degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni statali, regionali e locali; (2) svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Il **comma 3** demanda la definizione della tempistica e della disciplina procedurale dei lavori dell'organismo all'autonomia della stessa Commissione.

Il **comma 4** reca una clausola 'di estinzione' dell'organismo: esso dovrà cessare la propria attività e venire sciolto alla data di entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo emanato in base al ddl delega in esame.

*La disposizione, che appare intesa a costituire una norma di chiusura, non prende in considerazione l'ipotesi di mancato esercizio della delega. Inoltre, il riferimento all' <<ultimo>> decreto legislativo potrebbe porre dei problemi in sede applicativa, non sembrando agevole individuare il carattere <<ultimativo>> di un decreto delegato fino a che non sia spirato il termine per l'esercizio della delega (peraltro, nel caso di specie, la delega è - per espressa volontà del legislatore delegante - esercitabile mediante una pluralità di decreti: cfr art. 2, co. 1).*

## Articolo 4

*(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)*

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

*a)* la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia;

avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;

*b)* la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;

*c)* la Conferenza assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, Città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *d)*; assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

*d)* la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali.

L'**articolo 4** prevede, ad opera dei decreti legislativi di cui all'art. 2, l'istituzione della *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, composta, nell'ambito della Conferenza Unificata, dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali e destinata a fungere da organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica.

*In questo caso il testo, in tema di composizione, fa riferimento ai 'diversi livelli istituzionali', i quali devono avere 'rappresentanti' all'interno dell'organismo; nell'articolo 3 (v. sopra), che prevede l'istituzione della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, si fa riferimento ai rappresentanti 'tecnici', che 'ciascun livello di governo ai sensi dell'articolo 114 Cost.' deve avere all'interno di quell'organismo. Potrebbe essere oggetto di*

*approfondimento se le differenti formulazioni adottate nei due articoli sottendano una diversa volontà normativa, o se invece si tratti di una mera disomogeneità formale.*

Alla Conferenza permanente vanno attribuiti, secondo gli indirizzi del legislatore delegante, una pluralità di compiti, riconducibili alle seguenti grandi aree: (1) obiettivi di finanza pubblica, rispetto ai quali l'organo avrà funzioni di co-definizione, di controllo, di proposta; (2) fondo perequativo, rispetto al quale spetteranno all'organo funzioni di proposta dei criteri per la corretta utilizzazione e di successiva verifica; (3) nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali e relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo, rispetto ai quali l'organo avrà funzioni di verifica e di proposta; (4) dati e basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali, in relazione ai quali spetterà all'organo una verifica di congruità.

*Il compito di verifica della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali va messo in relazione sistematica con le funzioni della citata Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, la quale, ai sensi dell'art. 3 del ddl, è 'sede di condivisione' delle basi informative finanziarie e tributarie, sulla scorta dei dati forniti dalle amministrazioni statali, regionali e locali. Il testo sembra così prefigurare: una prima fase, prodromica all'attuazione della delega, in cui l'attività di raccolta dei dati finanziari è affidata all'organismo interinale previsto dall'art. 3 (senza verifiche di congruità); una seconda fase in cui, col venir meno dell'organismo previsto dall'art. 3, anche l'attività di raccolta dei dati sembra dover essere svolta dalla Conferenza permanente, in vista della successiva verifica di congruità ad essa spettante.*



## Articolo 5

*(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle Regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariale)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente;

b) per tributi delle regioni si intendono:

1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;

2) le aliquote riservate alle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali;

3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;

c) per una parte rilevante dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed

introdurre speciali agevolazioni. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione;

d) le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi;

2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;

3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;

4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

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

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

L'articolo in esame detta i principi e i criteri direttivi cui dovranno conformarsi i decreti legislativi in materia di fiscalità regionale.

La **lettera a)** fissa il principio che le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito erariale, tali da consentire il finanziamento delle funzioni che sono attribuite alla propria competenza legislativa.

Si ricorda che, in base all'art. 119, co. quarto, Cost. le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie, dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo, devono consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

La **lettera b)** reca il catalogo dei tributi regionali.

I tributi regionali sono classificati in:

1. tributi propri derivati, i quali si caratterizzano per essere istituiti e disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni;
2. aliquote riservate alle regioni su basi imponibili dei tributi erariali;
3. tributi propri, istituiti dalle regioni in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale (cfr sopra, all'art. 2, il divieto di doppia imposizione).

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

La 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).

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).

Secondo la **lettera c)** le regioni possono modificare, con propria legge, le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale, per una parte 'rilevante' dei tributi propri derivati e delle aliquote riservate (lettera b), numeri 1 e 2); possono disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, speciali

agevolazioni. Tutto ciò salvaguardando comunque gli elementi strutturali dei tributi (definiti con legge statale) e mantenendo un quadro di insieme coerente con il principio di semplificazione.

*Il concetto di 'rilevanza', centrale ai fini dell'attuazione della lettera in esame, appare suscettibile di interpretazioni non univoche.*

La **lettera d)** prescrive che le modalità di ripartizione dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni a quelli erariali (sempre, quindi, con riferimento alla lettera *b*), numeri 1 e 2) avvengano in conformità al principio di territorialità; specificando poi tale principio, stabilisce che si deve tener conto:

- 1) del luogo di consumo per i tributi aventi quale presupposto i consumi;
- 2) della localizzazione dei cespiti per i tributi basati sul patrimonio;
- 3) del luogo di prestazione del lavoro per i tributi basati sulla produzione;
- 4) della residenza del percettore per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;
- 5) delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed elusione fiscale.

Il principio di territorialità è posto anche tra i principi generali della delega (art. 2, lett. *b*) e *z*)), nonché a base dell'attribuzione di beni immobili agli enti territoriali (art. 16).

La **lettera e)** precisa infine che ai proventi dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni ai tributi erariali (ancora con riferimento alla lettera *b*), numeri 1 e 2) non possono essere imposti vincoli di destinazione.

L'assenza di vincolo di destinazione è prevista anche dal successivo art. 7, in tema di assegnazione delle quote del fondo perequativo; nonché dall'art. 9, in tema di gettito delle compartecipazioni spettanti agli enti locali.



## Articolo 6

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

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

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate con il gettito, valutato ad

aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7;

f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2);

g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in almeno una regione; definizione, altresì, delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7;

h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti

statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera *a*), numero 2), è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare

esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;

*i*) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge.

**L'articolo 6 classifica** le competenze legislative regionali ed, in funzione della classificazione, prevede distinte modalità e quantità di finanziamento di tali competenze.

Il suo unico comma vincola il legislatore delegato a nove ulteriori limiti che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'art. 2: i limiti ulteriori attengono - come detto - alla natura delle competenze esercitate.

Finalità della disposizione è l'adeguamento delle regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni svolte dalle regioni, nonché al principio di autonomia tributaria.

### **Classificazione delle spese**

In particolare, il governo dovrà classificare (**lettera a**) le spese a seconda del tipo di competenza regionale, (sia concorrente che residuale/generale), in base ad una tripartizione (cui si aggiunge una quarta categoria: il trasporto pubblico - *cfr. infra*):

1. spese "essenziali";

Le spese del primo tipo ("essenziali") sono individuate con riferimento alla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che - come noto - assegna alla competenza esclusiva statale la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP<sup>1</sup>) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*".

L'articolo 6 in esame vi include (*resta dubbio se il Governo possa aggiungerne altre*) le spese per la sanità, per l'assistenza e per

---

<sup>1</sup> I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sono spesso indicati anche con l'acronimo *LEP* (LEA per la sola assistenza sanitaria).

*l'istruzione (può essere ritenuto di non univoca interpretazione se resti inclusa anche l'istruzione professionale).*

*Per il trasporto pubblico cfr. infra.*

2. spese "non essenziali";  
Le spese di questo tipo sono tutte, tranne quelle del primo e del terzo tipo.
3. spese "speciali" o cofinanziate dall'Unione europea (*cfr art. 14*).  
Le spese del terzo tipo dovrebbero essere distinguibili non per oggetto, ma per fonte di finanziamento (contributi speciali, finanziamenti dell'Unione europea e cofinanziamenti nazionali) e per essere speciali, cioè non dirette a tutte le territorialità, a differenza delle altre che dovrebbero essere dirette a tutte le Regioni.

### **Il costo "standard"**

La **lettera b)** indica al governo come quantificare le spese "essenziali" (e, quindi, il finanziamento): il riferimento è ai costi standard associati ai LEP fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

Il "*quantum*" della spesa "essenziale", sarà dunque determinato in base a due elementi:

1. la spesa essenziale è la spesa correlata al LEP che la legge statale garantisce (il governo dunque qui pare vincolato - per rinvio - alla normativa sui LEP);
2. la spesa è quella dei costi standard da associare ai LEP secondo canoni:
  - 2.1. di efficienza;
  - 2.2. di appropriatezza;
  - 2.3. validità su tutto il territorio nazionale.

*La nozione basilare " di "costo standard" trova in queste disposizioni la sua sede più significativa e sembrerebbe dover quindi essere quantificata dal Governo su tale base. La relazione al d.d.l. afferma che il "costo standard" riflette il fabbisogno reale e non incorpora - a differenza della spesa storica - livelli di inefficienza.*

*La quantificazione del "costo standard" può essere considerata il primum movens, rispetto a gran parte della catena del finanziamento: esso quantifica la spesa per i LEP, che quantificano l'intervento perequativo. La quantificazione*

*delle entrate viene fatta - ex lett. g) che segue - con riferimento ad "almeno una regione".*

## **Il trasporto pubblico**

La **lettera c)** riguarda l'ammontare del finanziamento per la spesa per il trasporto pubblico, che va determinato tenendo conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale, oltre che dei costi standard.

*Non ci sono altri riferimenti a questo tipo di spesa, nell'intero disegno di legge.*

*Il contenuto normativo del principio/criterio pare dunque esaurirsi nell'aggiungere alla considerazione dei costi standard quella di un adeguato livello di servizio.*

*Non appare agevolmente definibile se il finanziamento del trasporto pubblico - che deve considerare congiuntamente costi standard e livello di servizio adeguato - sarà infine maggiore o minore di quello dei LEP, per i quali devono considerarsi solo i costi standard e non, almeno esplicitamente, un livello adeguato di servizio.*

*Dal testo della relazione al d.d.l. potrebbe desumersi che il finanziamento integrale, garantito (sia pure ai costi standard) dei LEP, non è previsto per il trasporto, per il quale si prevede invece il finanziamento di un "adeguato" livello di servizio.*

## **Il finanziamento delle spese "essenziali"**

I principi e criteri di cui alle **lettere d), e), f) e g)** riguardano il finanziamento delle spese delle prime due categorie sopra viste ("essenziali" e "non essenziali"), nonché la soppressione dei trasferimenti attualmente ad esse correlati.

Secondo la **lettera d)** il finanziamento delle spese - nelle predette condizioni - dovrà essere integrale, in ciascuna Regione, per la sola spesa "essenziale"

*Il finanziamento integrale riguarda le spese essenziali valutate in termini di costi standard (lettera b) , non a qualsivoglia ammontare (spesa effettiva).*

*Spese pur essenziali superiori al costo standard dovrebbero essere a carico delle Regioni con fonti di finanziamento diverse (verosimilmente entrate proprie in senso stretto) da quelle qui sotto considerate.*

Per la spesa non "essenziale" non è prevista pari garanzia di integrale finanziamento dalla **lettera e)**.



Le spese essenziali sono finanziate (**lettera d**) con il gettito, valutato ad aliquota ed a base imponibile uniformi:

4. di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione;

*La disposizione non prevede espressamente cosa si intenda con "tributi regionali". Il fatto che siano valutati con aliquota e base imponibile uniforme potrebbe essere ritenuto non compatibile con i "tributi regionali" della specie "propri" (ex art. 5: cfr.).*

La relazione al d.d.l. (peraltro in riferimento all'art. 1, comma 2, lett. f, che (cfr.) parla di tendenziale correlazione) chiarisce che il principio di correlazione lega prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria ed amministrativa.

5. della riserva di aliquota sull'IRPEF (o dell'addizionale regionale all'IRPEF), *Riserva di aliquota sull'IRPEF o addizionale regionale all'IRPEF sembrano poste in termini di disgiunzione ("o"), pur se non necessariamente alternative (l'addizionale regionale all'IRPEF è peraltro un'imposta chiave per la perequazione delle spese "non essenziali"- cfr. art. 7).*

*I due tipi di fonti di gettito potrebbero differire - tra l'altro - qualora si ritenesse che la prima riservi una quota dell'IRPEF esistente alle Regioni, mentre la seconda aggiunga all'IRPEF esistente una quota a beneficio delle Regioni: in tale ipotesi, nel primo caso il carico fiscale per i cittadini resterebbe tendenzialmente stabile, cambiando la distribuzione interna del gettito tra Stato e Regione, mentre nel secondo l'onere dei cittadini potrebbe aumentare all'aumento dell'addizionale regionale, fermo restando quello dello Stato.*

*Il d.d.l in esame prevede - all'art. 8, lett. b) n. 1 - la riduzione delle aliquote dei tributi erariali in corrispondenza dell'aumento dei tributi delle Regioni.*

*Addizionali, sovrimposte, compartecipazione al reddito e riserva di aliquota possono essere ritenute diverse modalità tecniche per la fruizione regionale dell'IRPEF.*

6. della compartecipazione regionale all'IVA;

*La compartecipazione all'IVA alimenta anche - ex art. 7 - il fondo perequativo.*

*Ciò farebbe ritenere che il meccanismo preveda un (eventuale) primo utilizzo di parte della compartecipazione IVA tale da colmare (insieme con i tributi regionali e con la quota IRPEF (riserva o addizionale) i LEP nella regione-obiettivo (o in più d'una: cfr. quanto segue), e poi un ulteriore utilizzo di una seconda parte della compartecipazione IVA in funzione di perequazione.*

Ai sensi della **lettera g)** le aliquote (di tributi e compartecipazioni) sono fissate al livello sufficiente almeno per finanziare pienamente il fabbisogno dei *LEP* (valutati ai costi standard) in almeno una Regione.

*Si tratta di un duplice limite minimo: il finanziamento pieno almeno dei LEP ed almeno in una Regione.*

*Se ci si dimensionerà al minimo previsto (è l'ipotesi più accreditata nel dibattito) vi saranno più Regioni (probabilmente tutte meno una) dove il gettito fiscale non sarà sufficiente a coprire le spese "essenziali". Qui interverrà la perequazione: cfr. n.4.*

*La nozione di "fabbisogno" si può intendere in modo correlato al costo ( e conseguentemente alla spesa) di un servizio reso ad un livello standard.*

7. di quote specifiche del fondo perequativo,

Al riguardo, la **lettera g)** impone altresì al Governo di finanziare i *LEP* nelle Regioni ove il gettito tributario non sia sufficiente, attraverso dette quote del fondo perequativo (che qui è indicato con richiamo all'articolo 7).

*Se ne deduce che al Fondo perequativo dovrebbero partecipare tutte le Regioni, tranne quelle (ed almeno una) il cui fabbisogno per i LEP sia già coperto da tributi e compartecipazioni. La perequazione - come già visto (lettera d) - interviene a copertura dell'intera spesa "essenziale" nella sua forma standard.*

*Importanti elementi sulle modalità di perequazione delle spese "essenziali" emergono dall'art. 7, lettera c).*

*Nel corpo dell'art. 7 (lett. d) pare emergere un riferimento ad un'unica Regione (e non "almeno una") e viene affermato una sia pur ridotta partecipazione anche di quella Regione alla perequazione (art. 7, lettera e).*

*La congruità del gettito tributario preso in considerazione al fine dell'intervento perequativo, è verificato periodicamente ex art. 8, comma 1, lett. d). V. anche l'art. 7, comma 1, lett. e) per quanto concerne la verifica tra preventivo e consuntivo del gettito stesso.*

8. in via transitoria, dell'IRAP, ma solo fino alla data della sua sostituzione con altri tributi.

### **Il finanziamento delle spese "non essenziali"**

Le spese "non essenziali" non sono valutate ai costi standard, come quelle "essenziali".

*La relazione governativa si sofferma sul punto e chiarisce le ragioni per cui ciò è "sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato", con riferimento alla*

*perequazione integrale, di cui godono le spese "essenziali" ma non quelle qui in esame, posto che per le spese "non essenziali" non sussistono analoghe "preoccupazioni di ordine politico e sociale".*

L'importo delle spese "non essenziali" è dunque quello che effettivamente viene sostenuto dalle regioni. Esse sono finanziate - non integralmente (*cfr.* art. 7, lett. f)- con:

1. il gettito dei tributi propri;
2. quote del fondo perequativo.

*A differenza delle spese "essenziali", dunque, quelle non essenziali non godono di riserve e compartecipazioni a grandi tributi statali.*

L'art. 17, lett. c), fissa in un periodo transitorio di 5 anni la progressiva divergenza dal principio della spesa storica.

La **lettera h)** impone di sostituire i trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese "non essenziali" con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il valore dell'aliquota deve assicurare al complesso delle Regioni lo stesso importo complessivo dei trasferimenti soppressi.

*L'addizionale regionale all'IRPEF calcolata all'aliquota media di equilibrio è il tributo che finanzia la perequazione delle spese non essenziali (su cui *cfr.* art. 7).*

*Si tratta di un tributo cui fa più volte riferimento il disegno di legge, non solo quando (art. 7: *cfr.*) ad esso è ancora la nozione di "capacità fiscale", valida per la perequazione sulle spese "non essenziali", ma anche quando (art. 8: *cfr.*) chiede - a fronte del suo aumento - la correlata diminuzione delle aliquote dei tributi statali.*

## **Altri aspetti**

La **lettera f)** dispone la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese "essenziali" e "non essenziali".

La **lettera i)** chiede al Governo di dare adeguate forme di copertura finanziaria (coerenti con i principi della legge) agli oneri per le funzioni amministrative statali che dovessero essere trasferite alle Regioni (*ex art.* 118 Cost.).

La disposizione non sembra includere anche la diversa - e per certi versi opposta - ipotesi di attrazione da parte dello Stato di funzioni amministrative altrimenti spettanti ad un livello inferiore, secondo lo schema della "sussidiarietà ascendente", noto anche per la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 che ha chiarito come le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello

di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata - e disciplinata - dallo Stato.

## Articolo 7

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, terzo comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) istituzione del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *a*), numero 1), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *h*), per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *a*), numero 2); le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;

*b*) applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

*c*) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:

1) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *a*), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera *b*) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione

delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni;

2) le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera *e*) del presente articolo;

*d*) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno *standard*;

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

*f*) definizione delle modalità in base alle quali per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *a*), numero 2), le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:

1) le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *h*), supera

il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo;

2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *h*), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

3) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;

g) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera *d*) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.

**L'articolo 7** riguarda la perequazione a favore delle Regioni.

La perequazione a favore dei comuni è trattata nell'articolo 11.

Profili di perequazione concernenti le Autonomie speciali sono trattate nell'articolo 20.

L'art. 17, specie nelle lettere a) e b) (*cfr.*), prevede una fase di transizione e la gradualità del passaggio per l'applicazione dei criteri definiti - in tema di perequazione - *ex art. 7*.

Sui profili di rilievo costituzionale della perequazione si rinvia al dossier "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 13 e segg. (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

Non diversamente dall'articolo 6, anche l'art. 7 consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato a ulteriori limiti - nella specie: sei - che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'art. 2.

### **L'alimentazione della perequazione**

La **lettera a)** istituisce un Fondo perequativo ("perequazione") a favore delle Regioni con minore capacità fiscale *pro-capite*.

L'art. 119, co. 3 afferma che il fondo perequativo è destinato ai "territori con minor capacità fiscale per abitante". Il successivo comma 4 impone l'obbligo di integrale finanziamento delle funzioni (art. 119, co .4).

Sui profili di rilievo costituzionale della "capacità fiscale" si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 15 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

*La lettera d) impone di "tener conto" della capacità fiscale, nella distribuzione. Come si vedrà infra, la perequazione delle spese "non essenziali" si basa sulla minore capacità fiscale, mentre quella per le spese essenziali, si basa su un calcolo differenziale tra tributi, aliquote e compartecipazioni dedicate e fabbisogno standard (che certamente risente anche della capacità fiscale).*

*Alla disposizione costituzionale relativa alla perequazione (art. 119, comma terzo) segue la disposizione costituzionale relativa all'obbligo di integrale finanziamento delle funzioni (art. 119, comma quarto).*

Il Fondo perequativo è alimentato da:

1. il gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA (sempre con riguardo alle spese "essenziali");  
*la compartecipazione all'IVA è anche - ex art. 6 - parte del finanziamento "extra-perequativo" delle spese essenziali.*  
*Ciò farebbe ritenere che il meccanismo preveda un primo utilizzo di parte della compartecipazione IVA tale da colmare (insieme con i tributi regionali e con la quota IRPEF (riserva o addizionale) i LEP nella regione-obiettivo (o in più d'una), e poi un ulteriore utilizzo di una seconda parte della compartecipazione IVA in funzione di perequazione.*
2. una quota del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF (per le spese "non essenziali").

Con riguardo all'alimentazione della perequazione per la parte che riguarda le spese "non essenziali", va ricordato che la lettera f) del testo in esame (*cfr.*) prevede che le quote del fondo perequativo, per questa parte, sono alimentate "da una quota del gettito prodotto nelle altre Regioni", diverse da quelle che ne beneficiano.

### **Criteri per la distribuzione della perequazione.**

La perequazione, di entrambi i tipi di spesa, è assegnata senza vincolo di destinazione (**lettera a**)).

La **lettera b)** pone tre limiti all'azione perequativa che va a modificare le differenze territoriali:

1. che vi sia un'adeguata riduzione delle differenze.

*Se ne ricava un vincolo implicito al Governo a non perequare fino all'annullamento delle differenze territoriali. A parte il riferimento ad un'adeguata riduzione delle differenze non sembrano emergere ulteriori regole quantitative esplicite sulla distribuzione della perequazione (su base proporzionale, direttamente, indirettamente crescente, decrescente); sul valore del riferimento all'adeguatezza cfr. art.1, comma 2, lett. u.*

*Per le spese "non essenziali" (lett. f, n.3: cfr.), si introduce invece un esplicito parametro di proporzionalità inversa rispetto alla consistenza demografica.*

2. che si non alteri l'ordine delle differenze territoriali;

La perequazione deve dunque lasciare immodificata la graduatoria delle differenze territoriali.

*Anche in questo caso non pare emergere un'indicazione di ordine quantitativo che guidi l'azione di modifica tra una posizione e l'altra della immodificata graduatoria.*

3. che non si impedisca la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale.

Il vincolo appare connotato in senso negativo: la perequazione non dovrà "congelare" le posizioni relative esistenti, (non si tratta, dunque, in questa sede, di promuovere l'evoluzione del quadro economico), pur se non pare agevole configurare precisamente le modalità di conformazione a questo principio/criterio.

### **La perequazione per le spese "essenziali"**

Ai sensi della **lettera c)** la perequazione deve:

1. coprire la differenza tra:

1.1. il fabbisogno delle spese "essenziali", calcolate ai costi standard (il rinvio è alla lettera b) dell'art. 6);

1.2. il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato escludendo:

1.2.1. le variazioni di gettito (regionale) prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria;

1.2.2. l'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale.

*Non si tratta quindi di un gettito tributario effettivo, ma di un gettito convenzionale: le capacità di recupero dell'evasione fiscale e lo sforzo fiscale di ciascuna regione non andranno a detrimento della perequazione cui ha diritto quella Regione come differenza tra fabbisogno e tributi.*

La perequazione deve coprire integralmente le spese corrispondenti al fabbisogno standard per i *LEP*.



*La nozione di "fabbisogno standard" emerge - come strumento operativo, in precedenza cfr. art. 2, comma 2. lett. c) - per la prima volta in questa sede. Ragionevolmente si può ritenere che esso equivalga a quello di "fabbisogno corrispondente ai LEP, valutati" ai costi standard (art. 6, comma 1, lettera g in relazione all'art. 8, comma 1, lettera d).*

*In altri termini è il livello di spesa "essenziale" (al valore standard) il cui finanziamento è riconosciuto a tutte le Regioni.*

*Il concetto dell'integrale copertura di questa parte di spesa è presente anche in altre parti del disegno di legge.*

2. finanziarie le particolari esigenze della Regione-parametro, avuto riguardo alla copertura dell'eventuale differenza tra previsioni ed effettivo gettito (il rinvio è alla lettera e): cfr.).

La **lettera d)** dispone che la partecipazione di ciascuna Regione alla perequazione avvenga non solo tenendo conto delle capacità fiscali (come già osservato l'art. 119, terzo comma, Cost. impone la capacità fiscale per abitante come parametro per la perequazione), ma anche dei vincoli risultanti dalla legislazione sui "LEP"<sup>2</sup>, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard;

*Il senso della disposizione non è ulteriormente specificato, ma esso pare introdurre il peso della legislazione futura sui LEP. Appare ragionevole ritenere che, essendo il quantum dei LEP (e quindi della spesa "essenziale") una scelta politica, le modificazioni della scelta nel tempo incidano correlativamente sul quantum del finanziamento, fermo restando che sarà "integrale" (nel senso "standard" più volte precisato).*

La **lettera g)** - in riferimento al meccanismo descritto nella precedente lettera d) per la determinazione delle quote della perequazione - chiede che tali quote di perequazione siano distintamente indicate nelle assegnazioni annuali, senza che ciò comporti vincoli di destinazione.

*La "distinta indicazione" delle quote di perequazione, dato il riferimento alla lettera d), potrebbe essere riferito alle due componenti: della capacità fiscale e dei vincoli ex lege futura sui LEP. La "distinta indicazione" non vincola la destinazione.*

---

<sup>2</sup> Anche in questo caso c'è richiamo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione che - come già ricordato - assegna alla competenza esclusiva statale la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

La **lettera e)** garantisce la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi "alla" Regione (*con ciò lasciando intendere che sia una, mentre potrebbero essere più di una ex art. 6 lett.g)*) utilizzata come parametro per determinare il livello delle aliquote dei tributi che garantisca l'integrale finanziamento delle spese per i *LEP* delle prestazioni.

*Si tratta della Regione che - per definizione - non concorre alla perequazione, perché aliquote e compartecipazioni sono state già fissate (ex art. 6 lett.g) proprio al livello che garantisce - a quella Regione e non alle altre - la copertura delle spese standard.*

*A questa regione - che non partecipa alla perequazione - si garantisce tuttavia lo scostamento (certificato) tra previsione di gettito e gettito effettivo.*

*Potrebbe essere osservato che ad un'operazione simile sono interessate tutte le Regioni (salvo che lo scostamento sia un fatto localizzato solo nella Regione-parametro), altrimenti non vi sarebbe - come impone la legge - "integrale finanziamento". Potrebbe essere altresì ritenuto che ciò venga dato per implicito, ad esempio sulla base di una perequazione che già tiene conto dei dati di gettito effettivo.*

*Peraltro, l'art. 17, lett. d), sembra porre analoga garanzia di copertura del differenziale tra i dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi con riferimento a tutte le Regioni, ma solo per il periodo di "prima applicazione".*

### **La perequazione per le spese "non essenziali" - la "capacità fiscale".**

La **lettera f)** disciplina le modalità di perequazione per le spese "non essenziali", sulla base della nozione di "capacità fiscale".

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 (art.6, lett. h).

Le Regioni al di sopra della media non partecipano 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.

Obiettivo della perequazione (per le spese "non essenziali") è la riduzione ( e dunque non l'eliminazione) delle differenze interregionali di gettito *pro-capite* rispetto al gettito medio nazionale *pro-capite*.

La perequazione (per le spese "non essenziali") dovrà essere - a parità di altre condizioni - maggiore per le Regioni con minor popolazione, ma solo per quelle Regioni al di sotto di una soglia demografica da identificarsi da parte del legislatore delegato.



## **Articolo 8**

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;

*b)* riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento:

1) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *a)*, numero 1), dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *b)*, numeri 1) e 2);

2) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *h)*, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 4;

*c)* aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'IRPEF;

*d)* definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *g)*, sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

**L'articolo 8** concerne il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, nelle materie di loro competenza legislativa (concorrente e residuale/generale).

Le funzioni trasferite comprendono sia spese "essenziali" che "non essenziali".

Come la gran parte dell'articolato del testo, anch'esso consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato a ulteriori limiti - nella specie: quattro - che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'art. 2.

L'articolo sostanzialmente interviene su un duplice piano: da una parte sopprimendo gli stanziamenti di spesa statale e diminuendo le imposte statali; dall'altra aumentando le imposte destinate alla devoluzione ed alla perequazione.

*La norma va letta alla luce dell'art. 17, lettera e), che - oltre a prevedere una verifica periodica della corrispondenza tra le due poste messe in correlazione - dispone anche la << garanzia >> che la somma del gettito delle nuove entrate regionali qui considerate sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di bilancio.*

La **lettera a)** - quale primo principio e criterio relativo al finanziamento - chiede la cancellazione nel bilancio dello Stato degli stanziamenti di spesa relativi al trasferimento delle funzioni, inclusi i costi del personale e di funzionamento.

La **lettera b)** chiede da una parte la riduzione delle aliquote dei tributi erariali e, dall'altra, il corrispondente aumento:

1. dei tributi statali devoluti alle Regioni o quelli con aliquota riservata (non dunque i tributi regionali propri), per quanto concerne le spese "essenziali";

Il riferimento testuale è all'art. 5, comma 1, lett. b), numeri 1 e 2 che includono: 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le aliquote riservate alle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali);

2. dell'addizionale regionale all'IRPEF per le spese "non essenziali", fatto salvo quanto previsto in relazione alla garanzia di nuovi finanziamenti in caso di assegnazione di nuove funzioni (art. 20, comma 4).

La **lettera c)** prevede l'aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, ovvero della compartecipazione all'IRPEF.

La compartecipazione IVA - e non quella IRPEF - andrà a finanziare la perequazione a favore delle Regioni con minore capacità fiscale *pro-capite*.

La **lettera d)** prevede una verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard per le spese "essenziali", sia in termini di gettito, sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

La congruità di cui sopra è competenza specifica della Conferenza permanente (art. 4, lett. c)).

*Il principio/criterio pare preoccuparsi che i tributi (non sono espressamente presi in considerazione le compartecipazioni) che costituiscono la base del finanziamento per la spesa "essenziale" siano stati considerati, al momento della loro valutazione, al fine - tra l'altro - dell'integrazione con la perequazione, in termini congrui e non - ad esempio - sotto o sovrastimati.*

*Non appaiono indicazioni espresse su come la congruità dei tributi possa essere valutata in correlazione con le funzioni svolte, specie se il tributo non risulti specificamente correlato e specie se le funzioni sono già state valutate al momento della definizione dei LEP.*

*La disposizione in esame identifica, come obiettivo della verifica, la copertura del "fabbisogno standard di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g)" lettera che, tuttavia, si riferisce alla precedente lettera b) per la nozione di "standard".*

*I tributi sono identificati dall'articolo 6, comma 1, lettera c).*





## Articolo 9

*(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, in:

1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;

2) spese relative alle altre funzioni;

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;

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

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

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

*d)* definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

*e)* soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera *a*), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 11;

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

**L'articolo 9** è il primo articolo del Capo III, che riguarda la finanza degli enti locali e concerne in particolare il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane.

Come la gran parte dell'articolato del testo, anch'esso consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato ad ulteriori limiti - nella specie: sei - che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'art. 2.

La **lettera a)**, analogamente a quanto operato - per le Regioni - dalla stessa lettera *a*) dell'art. 6 (*cfr.*), classifica le spese in base ad una tripartizione,

ovviamente differente da quella "regionale", dove alle spese "essenziali" corrispondono in qualche modo - per gli enti locali - le spese "fondamentali".

La tripartizione è la seguente:

1. spese "fondamentali";

Le spese del primo tipo ("fondamentali") sono individuate con riferimento alla lettera *p*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che - come noto - assegna alla competenza esclusiva statale - tra l'altro - le "*funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*";

2. spese "non fondamentali";

Sono le "altre spese"; la dizione non corrisponde nella forma a quella dell'art. 6 lettera *a*), ma la sostanza non dovrebbe differire, consistendo in tutte le spese, tranne quelle del primo e del terzo tipo;

Può qui anticiparsi che - in via transitoria - l'art.18, lett. b) n.1) considera in modo forfettario l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali.

3. spese "speciali" o cofinanziate dall'Unione europea.

Le spese del terzo tipo dovrebbero essere distinguibili non per oggetto, ma per fonte di finanziamento (contributi speciali, finanziamenti dell'Unione europea e cofinanziamenti nazionali) e per essere speciali, cioè non dirette a tutte le territorialità, a differenza delle altre (il riferimento è all'art. 14 - *cfr.*).

**La lettera b)** riguarda il finanziamento delle spese "fondamentali", ma anche delle "spese "essenziali" da esse eventualmente implicate.

La norma impone la garanzia del finanziamento integrale, con riferimento, analogamente all'art. 6, non a qualsivoglia spesa, ma al "fabbisogno standard".

*La nozione di "fabbisogno standard" emerge - come strumento operativo - nell'art. 7, lett. c). Ragionevolmente si può ritenere correlabile a quello di "fabbisogno corrispondente ai LEP (ma, in questo caso, alle funzioni fondamentali) valutati.. ai costi standard (art. 6, comma 1, lettera g in relazione all'art. 8, comma 1, lettera d).*

*Il riferimento tuttavia, nella norma in esame è alle spese e non ai costi.*

*In questi termini il "fabbisogno standard" corrisponderebbe al livello di spesa "fondamentale" (al valore "standard") il cui finanziamento è riconosciuto agli enti locali.*

*Il successivo art. 11, alla lett .c) - nell'identificare uno degli indicatori utilizzati per la perequazione, in particolare quello di fabbisogno finanziario - fa riferimento, tra l'altro, al valore standardizzato della spesa corrente, per*

*individuare la quale si ricorre ad una serie di elementi, anche statistici, tra cui la spesa storica.*

Il finanziamento per le spese "fondamentali" consiste (ma v. anche art. 10, lett. b) e c)) in:

1. tributi propri;
2. compartecipazioni al gettito di tributi erariali (che, ai sensi della successiva **lettera f**) avviene senza vincolo di partecipazione);
3. compartecipazioni al gettito di tributi regionali (che, ai sensi della successiva **lettera f**) avviene senza vincolo di partecipazione);
4. addizionali a tributi erariali;
5. addizionali a tributi regionali;
6. perequazione (su cui *cfr.* il successivo art. 11).

*Come si può notare, a differenza del finanziamento delle spese "non fondamentali" (cfr. lettera c)), l'intervento perequativo non è riferito espressamente alla capacità fiscale (il riferimento alla capacità fiscale è presente nell'art. 119, terzo comma, Cost.).*

Il confronto con l'articolo 6, che costituisce il corrispondente "regionale" delle disposizioni in esame, evidenzia talune differenze. Rispetto a quella, questa norma non riferisce il finanziamento integrale a "ciascun" ente locale e non prevede espressamente riserve di aliquote.

**La lettera c)** riguarda il finanziamento delle spese "non fondamentali".

Il finanziamento consiste in:

1. il gettito dei tributi propri;
2. la perequazione (su cui *cfr.* il successivo art. 11), basata sulla capacità fiscale.

*Si possono notare talune differenze rispetto al finanziamento delle spese "fondamentali" (cfr. lettera b)):*

- *l'intervento perequativo è riferito espressamente alla capacità fiscale;*
- *non compare una clausola di garanzia di finanziamento integrale.*

**La lettera d)** chiede al Governo di tenere conto anche del trasferimento di ulteriori funzioni agli enti locali ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, per assicurarne l'integrale finanziamento al complesso degli enti (*non per ciascun singolo ente, né - potrebbe ritenersi - per ciascun comparto riferito a Comuni, Province e Città Metropolitane*).

La considerazione del trasferimento viene imposta solo qualora non si sia già provveduto al finanziamento al momento del trasferimento di funzioni.

**La lettera e)** dispone la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese "fondamentali" e "non fondamentali", escludendo dalla soppressione gli stanziamenti che contengono i fondi destinati alla perequazione, disciplinata - come detto - dall'articolo 11.

La perequazione - in particolare (*cf.* art.11, lett. a)) - è pari alla differenza tra questi trasferimenti soppressi (al netto degli interventi speciali ex art. 14) e le entrate locali ex art. 10.

**La lettera f)** precisa - come già in precedenza osservato - che il gettito delle partecipazioni a tributi erariali e regionali avviene senza vincolo di destinazione.

## **Articolo 10**

### *(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali)*

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

*a)* la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

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

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

propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo;

*d)* disciplina di un tributo proprio comunale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

*e)* disciplina di un tributo proprio provinciale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi istituzionali;

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

*g)* le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

*h)* gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

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

**L'articolo 10** disciplina e coordina l'autonomia tributaria degli enti locali.

Sui profili di rilievo costituzionale dei "tributi degli enti locali " si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 10 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

Come la gran parte dell'articolato del testo, anch'esso consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato ad ulteriori limiti - nella specie: nove - che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'art. 2.

La **lettera a)** rimette alla legge statale l'individuazione dei tributi propri dei Comuni e delle Province, con un contenuto minimo che include la definizione di:

- presupposti;
- soggetti passivi;
- basi imponibili;
- aliquote di riferimento che, valide per tutto il territorio nazionale, garantiscano una adeguata flessibilità (*cfr.* art. 2, comma 2, lett. o) e p) ).

La nozione di "tributo proprio" - per gli enti locali - non sembra poter essere del tutto assimilata a quella di "tributi propri" delle Regioni (in quanto istituiti dalle Regioni stesse), posto che solo queste, al contrario degli enti locali, sono titolari di potestà legislativa ed hanno quindi la possibilità di istituire tributi nel rispetto della riserva di legge sancita dall'art. 23 della Costituzione.

Peraltro, è lo stesso art. 119 che usa l'espressione "tributi - ed entrate - propri" anche in riferimento agli enti locali.

*La disposizione si riferisce ad una "legge statale"; in considerazione del contesto normativo in cui ci si muove ( che delega il governo ad adottare decreti ovviamente dotati di forza e valore di legge) il principio/criterio potrebbe essere ritenuto tale da operare - in negativo - una riserva di "legge (parlamentare) formale", con il risultato sostanziale di escludere l'intervento del Governo, quale legislatore delegato.*

La successiva **lettera g)** prevede la possibilità che la Regione, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, istituisca - nel territorio regionale di riferimento - nuovi tributi comunali, provinciali e delle Città metropolitane, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali.

Come si può notare spetta alla legge statale "individuare" ("anche" preesistenti tributi: e dunque anche nuovi tributi) i tributi locali, mentre la legge regionale può "istituire" (solo) "nuovi tributi" .."nell'ambito dei propri poteri...".

*La doppia previsione sembra prefigurare un assetto elastico dove - al fine della determinazione fiscale dell'ente locale - la riserva di legge imposta in materia*

*tributaria ex art. 23 Cost. potrebbe essere svolta su un livello doppio (atto statale con forza di legge e legge regionale) o singolo (solo atto statale con forza di legge); l'ambito e la possibilità di un intervento della legge regionale senza il previo intervento di un atto statale con forza di legge, diverso dal testo legislativo qui in esame, potrebbe essere ritenuto di non univoca interpretazione, anche alla luce della qui ipotizzata riserva di legge statale - ex lettera a) - in materia.*

*Il tema va comunque affrontato alla luce delle disposizioni generali di cui all'art. 2, in particolare per ciò che riguarda il divieto di doppia imposizione (art. 2, lett. e)).*

La **lettera h)** autorizza infine gli enti locali a modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi (entro i limiti da queste fissati), nonché ad introdurre agevolazioni;

*La previsione può riconnettersi sia alla precedente, che richiede alle leggi regionali la specificazione degli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali, sia a quella di cui alla lettera a) che rimette alla legge statale la fissazione delle aliquote di riferimento dei tributi locali valide per tutto il territorio nazionale.*

La norma offre altresì - nell'attuazione della delega - alcune opportunità, quali:

- sostituire tributi già esistenti;
- trasformare tributi già esistenti;
- attribuire a Comuni e Province tributi o parti di tributi già erariali.

*Trattandosi di "tributi propri" degli enti locali l'attribuzione di tributi già erariali dovrebbe comportare una novazione della titolarità del tributo, dallo Stato all'ente locale. Compartecipazioni ed addizionali a tributi erariali sono considerati dalla successiva lettera b).*

Le lettere b), d) ed f) riguardano le entrate dei Comuni.

Le lettere c), ed e) riguardano le entrate delle Province.

La **lettera b)** - che va letta congiuntamente a quella di cui all'art. 9, lett. c) - prevede il finanziamento delle "spese fondamentali" dei Comuni (per le Province *cfr.* la successiva lettera c)) con:

- il gettito derivante dalla compartecipazione all'IRPEF;
- il gettito derivante dall'addizionale all'IRPEF; la manovrabilità dell'addizionale è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni per fasce;
- i tributi propri, disciplinati dalla legge statale (*cfr.* lettera a));
- la perequazione;

**La lettera d)** prevede che il governo disciplini il c.d. "tributo comunale di scopo" (per il corrispondente tributo provinciale *cf.* la successiva lettera *e*).

Sui profili di rilievo costituzionale dei "tributi di scopo" si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 9 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

La norma prevede la possibilità che il comune applichi (la disposizione non prevede espressamente l'istituzione, che potrebbe spettare al legislatore delegato, valorizzando l'autonomia tributaria) un tributo riferito a particolari scopi quali:

1. la realizzazione di opere pubbliche;
2. il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali:
  - a. flussi turistici,
  - b. mobilità urbana.

*Si tratta, in tutti i casi elencati, di esemplificazioni. La sostanza che caratterizza il tributo è la sua correlazione con "particolari" elementi, entrambe proprie della struttura - appunto - del tributo di scopo.*

**La lettera f)** prevede di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva.

*La norma pare profilare la possibilità di conferire - tra l'altro - alle forme di unione tra comuni maggiore autonomia impositiva, che può significare, ad esempio, maggiore spazio di manovra sulla aliquote in aumento e(o) in diminuzione.*

**La lettera c)** prevede il finanziamento delle "spese fondamentali" delle Province (per i Comuni *cf.* la precedente lettera *b*)) con:

- il gettito derivante dalla compartecipazione all'IRPEF;
- i tributi propri, disciplinati dalla legge statale (*cf.* lettera *a*));
- la perequazione;

*Rispetto alle fonti di finanziamento dei Comuni non è presente il gettito derivante dall'addizionale all'IRPEF.*

**La lettera e)** prevede che il governo disciplini il c.d. "tributo provinciale di scopo" (per il corrispondente tributo comunale *cf.* la successiva lettera *d*).

La norma prevede la possibilità che la provincia applichi (la disposizione non prevede espressamente l'istituzione, che potrebbe spettare al legislatore delegato, valorizzando l'autonomia tributaria) un tributo riferito a particolari scopi .



*Al contrario che per la fattispecie dedicata al corrispondente tributo comunale non sono previste esemplificazioni. Resta la correlazione del tributo con "particolari" elementi, propri della struttura - appunto - del tributo di scopo.*

La **lettera i)** conferisce agli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi, anche su quelli offerti a richiesta di singoli cittadini.



## **Articolo 11**

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

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

*b)* definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera *a*) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

*c)* la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, avviene in base a:

1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore

standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti;

*d)* definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

*e)* definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*;

*f)* definizione delle modalità per cui le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo

Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera *d*), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

*g*) i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate

standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera *f*), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**L'articolo 11** disciplina l'entità e il riparto della perequazione per gli enti locali.

Come la gran parte dell'articolato del testo, anch'esso consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato ad ulteriori limiti - nella specie: sei - che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'art. 2.

La **lettera a)** istituisce due fondi perequativi all'interno del bilancio delle Regioni, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province.

*Non appare espressamente previsto un fondo perequativo per le funzioni (che saranno) svolte dalle Città metropolitane.*

I due fondi sono alimentati da un fondo perequativo statale, con separata indicazione degli stanziamenti per i Comuni e per le Province.

Il Fondo regionale concorre al finanziamento delle funzioni già svolte da Comuni e Province.

La dimensione del fondo, con poste contabili separate per i Comuni e per le Province, è il risultato di una sottrazione; in particolare:

- i trasferimenti statali soppressi (art. 9, comma 1, lettera *e*)) destinati al finanziamento delle spese locali, senza considerare i contributi speciali (art. 14),

meno

- le entrate locali (art. 10), tenendo conto dei principi di superamento del criterio della spesa storica (art. 2, comma 2, lettera c), numeri 1) e 2)).

*Da una parte dunque, la perequazione deve colmare la differenza tra trasferimenti soppressi ed entrate, senza far entrare nel calcolo i contributi speciali.*

*Dall'altra si deve, tuttavia, tener conto del superamento della spesa storica. Le modalità con cui tale criterio aggiuntivo possa operare sul risultato algebrico della sottrazione non appaiono espressamente circostanziate.*

La **lettera b)** concerne l'aggiornamento periodico dell'entità dei fondi di perequazione e la ridefinizione delle relative fonti di finanziamento.

*La ridefinizione, nella misura in cui pare legata all'aggiornamento, dovrebbe anch'essa avere carattere periodico.*

La **lettera c)** prevede la ripartizione della perequazione tra i singoli enti avvenga in base a due tipi di indicatori di fabbisogno, uno di carattere finanziario (spesa corrente) ed altri relativi alle infrastrutture (spesa in conto capitale) ;

- il primo indicatore è pari al valore standardizzato della spesa corrente (detratta la spesa per interessi) meno il valore standardizzato dei tributi e delle entrate proprie "di applicazione generale"; il calcolo della spesa e delle entrate standard è definito dalle due lettere *d)* ed *e)* successive.

*In sostanza, per le spese correnti, la perequazione pare votata a colmare la differenza tra entrate proprie generali (che potrebbero escludere lo sforzo fiscale di ciascun comune) e spesa corrente, calcolate non in valore assoluto, ma al valore standard. E' un calcolo analogo a quello valido per le Regioni, dove non vi è menzione della spesa per interessi, che - nel caso in esame, valido per gli enti locali - non "pesa" sulla perequazione.*

- L'altro indicatore, per il finanziamento della spesa in conto capitale, va stabilito in coerenza con la programmazione regionale di settore e deve tener conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti;

*Le istituzioni comunitarie prevedono che i Fondi strutturali europei debbano avere carattere aggiuntivo, e non sostituirsi all'intervento finanziario dello Stato membro, che si impegna a garantire il cofinanziamento nazionale alle iniziative finanziate con fondi comunitari. L'addizionalità è sostanzialmente la spesa in conto capitale di un paese, che non proviene dai fondi comunitari. Il vincolo di*

*addizionalità serve, ad esempio, ad evitare che i fondi comunitari vadano poi a finanziare indirettamente un altro obiettivo interno di finanza pubblica (es.: la diminuzione delle imposte).*

La **lettera d)** detta le modalità per la definizione della spesa corrente standardizzata ("fabbisogno").

Tale spesa è computata sulla base di una quota uniforme *pro-capite*, corretta con una serie di parametri atti a valutare la diversità della spesa da ente a ente. Tali parametri correttivi sono relativi:

- all'ampiezza demografica;
- alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane;
- alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti.

Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

La **lettera e)** detta le modalità per la definizione delle entrate considerate ai fini della standardizzazione: esse sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard;

*L'aliquota standard sarà stabilita con l'atto delegato: differirà dall'aliquota effettiva secondo modalità che non appaiono espressamente definite nella disposizione in esame.*

La **lettera f)** prevede un sistema alternativo (rispetto a quello fin qui esaminato) di riparto della perequazione, che le Regioni hanno la possibilità di attivare.

Tale riparto alternativo si sostanzia in una diversa definizione dei suoi parametri (spesa corrente e capitale, entrate), sulla base di criteri risultati da accordi sanciti in Conferenza unificata e previa intesa tra le Regioni e gli enti locali.

Sul presupposto di tale collaborazione infraterritoriale, le Regioni, tenuto conto del complesso delle risorse assegnate dallo Stato agli enti locali, che sono inclusi nel territorio regionale, a titolo di perequazione, possono infatti procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e "corretta" (*cf*r lettera d), delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

La **lettera g)** fissa un termine di venti giorni per il trasferimento dei fondi perequativi dalle Regioni ai Comuni ed alle Province, decorrenti dal momento in cui le Regioni ricevono tali fondi dallo Stato.

E' entro tale termine che le Regioni possono eventualmente ridefinire i diversi parametri e quindi la diversa distribuzione delle quote del Fondo perequativo, secondo quanto visto *sub* lettera f).

Altrimenti si applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi.

La eventuale ridefinizione - da parte delle Regioni - della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può quindi comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali.

Nel caso in cui la Regione non ottemperi alle descritte disposizioni, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione<sup>3</sup>, secondo le disposizioni attuative dettate dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

<sup>4</sup> Art. 8. Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo.

"1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

2. ....

3. ....

4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".





## **Articolo 12** *(Finanziamento delle Città metropolitane)*

1. Il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane è assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni

fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera d).

2. Fino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di aree metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni dei relativi comuni capoluogo, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

**L'articolo 12** è il primo articolo del Capo IV, che il riguarda finanziamento delle Città metropolitane e di Roma capitale.

A differenza della gran parte dell'articolato, composto da articoli monocomma, l'articolo 12 consta di due commi.

*Il contenuto normativo dell'articolo non si presenta esplicitamente come una disposizione relativa ad una delega. Tuttavia, considerando che gli articoli precedenti hanno come oggetto anche il "federalismo fiscale" in relazione alle Città metropolitane, l'effetto normativo delle disposizioni in esame può essere ritenuto ragionevolmente destinato, con particolare riferimento al comma 2, a svolgere la funzione sostanziale di un principio/criterio.*

In questo senso il **comma 1** prevede - per il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane - la possibilità di specifici tributi che garantiscano una "più ampia autonomia" di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

Il comparativo "più ampia" potrebbe essere ritenuto riferito all'autonomia di altri tipi di enti locali, in riferimento - come detto - alla evidentemente ritenuta maggiore "complessità delle .. funzioni".

Pur se tale precetto potrebbe essere interpretato - alla luce del contesto dell'intero disegno di legge - come un principio/criterio rivolto al legislatore delegato, il comma prevede anche, espressamente, che sia la legge statale:

- ad assegnare alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai Comuni,
- a disciplinare la facoltà delle Città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese "essenziali", ferma restando la previsione dei tributi di scopo, in riferimento a quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera d) (*cfr.*) che, tuttavia, sono previsti solo per i comuni, *il che non rende agevole il senso della conferma di una previsione che non riguarda le Città Metropolitane.*

*Il fatto, dunque, che il secondo periodo del comma in esame chieda per la predetta disciplina una legge statale pare poter escludere la possibilità di intervento del legislatore delegato.*

*Se tale conclusione dovesse essere ritenuta fondata, anche gli spazi per il legislatore delegato di disciplinare altri aspetti dell'autonomia tributaria delle città metropolitane potrebbe ridursi di conseguenza.*

Il **comma 2** della disposizione in esame prevede che, fino alla realizzazione delle Città metropolitane è assicurato il finanziamento delle funzioni dei relativi Comuni capoluogo, nello stesso modo previsto per le Città metropolitane nel comma precedente (*cfr.*), ovvero garantendo una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

Sono richiamati gli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di aree metropolitane.

Per quanto concerne l'identificazione delle "aree metropolitane" - al cui interno sono circoscritte le Città metropolitane - l'art. 22 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, sito nel capo III (a sua volta intitolato alle aree metropolitane), dispone, al comma 1, che siano considerate tali le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. Tale istituzione è prevista in sostituzione delle province e con l'attribuzione di ulteriori poteri attualmente gestiti dallo Stato, dalle regioni e dai comuni delle province<sup>5</sup>.

Il comma 2 prevede che sia la Regione, entro centottanta giorni dalla conforme proposta degli enti locali interessati, a procedere alla relativa delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Qualora la Regione non provvedesse entro tale termine indicato, il Governo, sentita la Conferenza unificata, la invita a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale la delimitazione dell'area è effettuata dallo stesso

---

<sup>5</sup> Un esempio può essere dato dall'art. 95 del Dlgs n. 112/98 che delega alle città metropolitane "la realizzazione delle opere di interesse nazionale e finanziate con leggi speciali relative a singole aree urbane o metropolitane".

Governo.

Il successivo art. 23 regola - nell'ambito delle aree metropolitane - l'istituzione delle Città metropolitane<sup>6</sup>, prevedendola come facoltativa: *ergo*, le aree metropolitane sussistono anche indipendentemente dalla corrispondente area metropolitana. Per quanto riguarda l'art. 24 - relativo all'esercizio coordinato di funzioni, esso risulta essere alternativo alle Città metropolitane - *cf. sub* comma 2 dello stesso articolo.

La vigente disciplina<sup>7</sup>, inoltre, lascia ferme le città metropolitane e le aree metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale<sup>8</sup>.

Le aree e città metropolitane complessivamente intese sono nel numero di 16: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Trieste, Palermo, Catania, Messina, Cagliari, Sassari e Padova<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Il successivo art. 23, intitolato alle aree metropolitane così recita:

1. *Nelle aree metropolitane di cui all'articolo 22, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato.*

2. *A tale fine, su iniziativa degli enti locali interessati, il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati. L'assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni.*

3. *La proposta di istituzione della città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante, entro centottanta giorni dalla sua approvazione. Se la proposta riceve il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto al voto espressa nella metà più uno dei comuni partecipanti, essa è presentata dalla Regione entro i successivi novanta giorni ad una delle due Camere per l'approvazione con legge.*

4. *All'elezione degli organi della città metropolitana si procede nel primo turno utile ai sensi delle leggi vigenti in materia di elezioni degli enti locali.*

5. *La città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della provincia; attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali.*

6. *Quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province, anche in deroga alle previsioni di cui all'articolo 21, considerando l'area della città come territorio di una nuova provincia. Le regioni a statuto speciale possono adeguare il proprio ordinamento ai principi contenuti nel presente comma.*

7. *Le disposizioni del comma 6 possono essere applicate anche in materia di riordino, ad opera dello Stato, delle circoscrizioni provinciali nelle regioni a statuto speciale nelle quali siano istituite le aree metropolitane previste dalla legislazione regionale.*

<sup>7</sup> Si ricorda che l'art. 26 - Norma transitoria - ha fatte salve le leggi regionali vigenti in materia di aree metropolitane. Il comma 2 dello stesso articolo prevede che la legge istitutiva della città metropolitana stabilisca i termini per il conferimento, da parte della Regione, dei compiti e delle funzioni amministrative in base ai principi dell'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e le modalità per l'esercizio dell'intervento sostitutivo da parte del Governo in analogia a quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

<sup>8</sup> Ad esempio, l'istituzione delle aree metropolitane regionali in Sicilia ha preceduto quella da parte dello Stato: artt. 19-20-21 della l.r. 9/1986 e quindi decreti del Presidente della Regione 10 agosto 1995 concernenti Palermo, Catania e Messina.

<sup>9</sup> La normativa vigente ricorre alla nozione di aree metropolitane, pur se non tutte risultano formalmente istituite dalle rispettive regioni: così, l'art. 2, comma 3, L. 9.12.1998, n. 431 prevede che il canone dei contratti di locazione di natura transitoria può essere - tra l'altro - fissato sulla base di Accordi territoriali nei comuni sono così individuati dall'art. 2, comma 2, del D.M. Infrastrutture-Economia 30.12.2002: *"I canoni di locazione dei contratti di natura transitoria relativi ad immobili ricadenti nelle aree metropolitane di Roma, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Torino, Bari, Palermo e Catania..."*.

Nelle aree metropolitane previste, ma non pervenute alla fase istitutiva formale, si sono registrate iniziative di studio<sup>10</sup> o di carattere operativo più circoscritto<sup>11</sup>.

Le aree metropolitane attualmente delimitate<sup>12</sup> (Bologna, Firenze, Genova, Venezia) presentano situazioni diverse dal punto di vista della perimetrazione rispetto alla provincia: nel caso di Bologna l'area metropolitana corrisponde alla provincia omonima, nel caso di Firenze l'area metropolitana corrisponde alle province di Firenze, Prato e Pistoia, nel caso di Genova l'area metropolitana corrisponde al comune di Genova più numerosi altri comuni della stessa provincia, nel caso di Venezia l'area metropolitana corrisponde al comune di Venezia più altri 4 comuni della stessa provincia.

---

<sup>10</sup> Nel contesto della istituzione della nuova Provincia di Lodi, con delibera del 5 giugno 1991, la Giunta regionale della Lombardia aveva approvato alcune determinazioni in ordine all'istituzione dell'area metropolitana milanese, recependo uno studio elaborato in proposito da un istituto di ricerca ed adottando una proposta di delimitazione articolata in due ipotesi, nessuna delle quali veniva a interessare quell'ambito territoriale. Il Consiglio regionale, in sede di approvazione del parere di cui al quarto comma dell'art. 63 della legge 142 (delibera 20 dicembre 1991, n. 425), rilevava che "l'istituzione della nuova Provincia di Lodi e l'istituzione della città metropolitana sono, in concreto, assolutamente indipendenti l'una dall'altra", avendo la Giunta regionale "in vista della delimitazione dell'area metropolitana di Milano, adottato un procedimento che esclude il territorio dell'istituenda Provincia di Lodi dall'area metropolitana" (cfr. sentenza della Corte costituzionale 347/1994).

<sup>11</sup> In Puglia è attivo un "Patto per l'area metropolitana di Bari"; la legge statale (articolo 17, comma 20, della legge 11 marzo 1988, n. 67) cita l'area metropolitana di Cagliari nell'ambito di iniziative di tutela ambientale.

<sup>12</sup> Venezia: Legge regionale 12 agosto 1993 n. 36. Delimitazione dell'area metropolitana di Venezia. Art. 1 - Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Venezia. 1. Ai sensi dell'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il territorio dell'area metropolitana di Venezia comprende gli attuali Comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino (...).

Genova: legge regionale n. 12 del 22/07/1991 Liguria. Delimitazione dell'area metropolitana genovese in attuazione dell'articolo 17 secondo comma della legge 8 giugno 1990 n. 142. articolo 1: Ai sensi dell'articolo 17 della legge 8 giugno 1990 n. 142 nella planimetria allegata alla presente legge è delimitata sentiti i Comuni e le Province interessate l'area metropolitana di Genova della quale fanno parte i seguenti Comuni: Genova, Arenzano, Avegno, Bargagli, Bogliasco, Busalla, Camogli, Campoligure, Campomorone, Casella, Ceranesi Cogoleto, Davagna, Isola del Cantone, Masone, Mele, Mignanego, Pieve Ligure, Recco, Ronco Scrivia, Rossiglione, Sant'Olcese, Savignone, Serra, Riccò, Sori, Tiglieto, Uscio, Crocefieschi, Montoggio, Torriglia, Fascia, Fontanigorda, Gorreto, Montebruno, Propata, Rondanina, Rovegno, Valbrevenna, Vobbia.

Bologna: Legge regionale n. 33 del 12 04 1995 "delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Bologna e attribuzione di funzioni" articolo 1: (...) 2. L'area metropolitana di Bologna è costituita dai Comuni ricompresi nel territorio della provincia di Bologna.

Firenze: delibera del consiglio regionale n° 130 del 29.03.2000 (Delimitazione dell'Area Metropolitana di Firenze, Prato, Pistoia).

## **Articolo 13**

### *(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)*

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica.

2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei comuni, per le finalità di cui al comma 1 sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, il decreto legislativo di cui al comma 1, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio

patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo non oneroso, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, adottata nell'ambito delle risorse disponibili.

L'**articolo 13** delega il Governo a fissare la disciplina relativa al finanziamento e all'attribuzione di un patrimonio alla città di Roma, in considerazione del suo ruolo di capitale della Repubblica.

*Dal disposto normativo dell'**articolo 13** non emergono elementi tali da inquadrare con sufficiente precisione la relazione istituzionale tra la "città di Roma" da un lato ed il comune e la provincia di Roma dall'altro.*

*Incidentalmente, si rileva, tuttavia, che la **lett. b) del comma 3** (v. infra) individua nel <<comune di Roma>> l'ente beneficiario di trasferimenti di cespiti del patrimonio statale.*

Già l'**art. 1** (cfr. la relativa scheda) include il finanziamento di Roma capitale tra i contenuti normativi del presente ddl.

Si prevede espressamente che la delega in questione debba esaurirsi con l'adozione di uno <<specifico decreto legislativo>>.

Tale inciso parrebbe escludere la possibilità di “suddividere” l'esercizio della delega in una pluralità di decreti legislativi.

Il rinvio all'**art. 2** vincola il legislatore delegato sia per quanto attiene ai tempi (lo <<specifico decreto legislativo>> deve essere adottato entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge) sia a livello procedurale (rendendosi obbligatorio il parere delle competenti Commissioni parlamentari).

Preliminarmente, si rileva che - in base al **comma 4 dell'articolo in commento** - il contenuto del decreto legislativo come fissato nei **commi 1, 2, e 3** (v. *infra*) produrrà effetti a regime soltanto a decorrere dall'entrata in vigore della legge di disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'art. 114, terzo comma, della Costituzione<sup>13</sup>.

Nella riunione del Consiglio dei ministri n. 19 del 3 ottobre scorso, è stato approvato uno specifico emendamento al ddl in esame volto a definire l'ordinamento di Roma capitale, che il Governo si è riproposto di presentare nel corso dell'*iter* parlamentare<sup>14</sup>.

In via transitoria, invece, il suddetto decreto legislativo deve garantire l'attribuzione di un contributo a Roma capitale - nell'ambito delle risorse disponibili - previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Per quanto attiene al contenuto “a regime” dello <<specifico decreto legislativo>> da adottarsi nell'esercizio della delega di cui all'**articolo in esame**, il **comma 1** prevede che esso debba recare:

- la specifica determinazione degli oneri gravanti sulla città di Roma conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica;
- l'assegnazione alla città di Roma di risorse idonee a soddisfare le esigenze di finanziamento dei predetti oneri.

Fatte salve le norme della presente legge sul finanziamento dei Comuni (cfr. artt. 9 e 18), il **comma 2** assicura, altresì, alla città di Roma specifiche quote aggiuntive di tributi erariali, allo scopo di finanziare gli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica.

---

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 114, terzo comma, Cost., <<Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento>>.

<sup>14</sup> Cfr. comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri: in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=40487>

*La disposizione testé illustrata non specifica né il tributo erariale né la concreta struttura in cui verranno ad articolarsi le <<quote aggiuntive>> (trasferimenti erariali, sovrimposte, addizionali?).*

Il **comma 3** rimette al decreto legislativo di cui al sopra illustrato **comma 1** la determinazione dei principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

*b)* trasferimento, a titolo non oneroso, al Comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato e non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale.

La disciplina generale sul patrimonio dello Stato è contenuta nell'art. 826 cod. civ.

Altresì, gli artt. 822 e ss. cod. civ. recano la disciplina di base dei beni del demanio statale.





## Articolo 14

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai comuni, alle province, alle Città metropolitane e alle regioni;

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona,

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

d) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria.

L'**articolo 14** reca i principi e criteri direttivi a cui dovranno conformarsi i decreti legislativi attuativi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

In base alla disposizione costituzionale citata, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, al fine di 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.

Si ricorda che la disciplina dell'utilizzazione delle risorse aggiuntive e dell'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. è inclusa dall'art. 1 (cfr. la relativa scheda) tra i contenuti necessari del ddl in esame.

Sui profili di rilievo costituzionale dei c.d. "interventi speciali" si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 16 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

I principi e criteri direttivi a cui si deve attenere il legislatore delegato sono i seguenti:

**a)** definizione delle modalità per cui gli interventi sopra citati saranno finanziati con contributi speciali del bilancio statale, con finanziamenti dell'Unione europea e con cofinanziamenti nazionali;

Attualmente, sono ascrivibili a questa categoria di interventi economici i Fondi Strutturali Europei (destinati ad aree geografiche individuate a livello comunitario) ed il FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate).

**b)** confluenza dei contributi statali speciali in appositi fondi destinati agli enti locali e alle Regioni, fermo restando il vincolo finalistico di tali contributi;

*Il “vincolo finalistico” è considerato legittimo dalla giurisprudenza costituzionale sulla base della lettura dell’art. 119, quinto comma, Cost. In altre aree dell’intervento disposto con il ddl in esame, è invece esclusa la possibilità del “vincolo di destinazione”.*

**c)** considerazione - nella quantificazione e allocazione degli interventi - delle specificità territoriali, del *deficit* infrastrutturale, dei diritti della persona, della collocazione geografica degli enti, della loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni ad autonomia speciale, del carattere montano dei territori;

*Il requisito della <<prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale>> non potrebbe sembrerebbe applicarsi (intendendo la "prossimità" in senso non ampio) alle Autonomie speciali che costituiscono aree insulari.*

**d)** individuazione – in conformità con il diritto comunitario – di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riferimento alla creazione di nuove imprese;

*Per “fiscalità di sviluppo” (o “di vantaggio”) si intende una o più decisioni di politica tributaria volte a ridurre l’imposizione fiscale in un determinato territorio, per favorirvi la localizzazione di attività economico-produttive.*

*La fiscalità di vantaggio si differenzia dalla “concorrenza fiscale”, per l’autonomia del livello istituzionale che assume la decisione. Tali decisioni devono rispettare il divieto comunitario di aiuti di Stato distorsivi della concorrenza.*

**e)** previsione di apposite intese in sede di Conferenza unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) e rinvio della disciplina di dettaglio (compresa la

determinazione dell'entità delle risorse) ai provvedimenti annuali della manovra finanziaria.



## Articolo 15

*(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna regione e ciascun ente locale;

c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni;

d) introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un

sistema, rispettivamente premiante e sanzionatorio, che porti per i primi a modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; per i secondi, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

L'**articolo 15** prevede che i decreti legislativi di cui all'**art. 2** debbano informarsi – relativamente al coordinamento e alla disciplina fiscale dei vari livelli di governo – ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante sia prima che successivamente alla perequazione, in modo da rispettare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali (la cui eventuale modifica è subordinata all'evoluzione del quadro economico territoriale);

**b)** rispetto degli obiettivi del conto consuntivo - sia in termini di competenza che di cassa - in modo che ciascuna Regione ed ente locale sia in regola con il Patto di stabilità interno;

Sul rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno – e quindi anche del Patto europeo di stabilità e crescita – cfr. anche il primo comma dell’art. 21.

**c)** rispetto degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni; queste ultime hanno la facoltà di adattare - previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio - le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni;

*La lettera c) non specifica a quale livello di governo (regionale o locale) si riferiscano i saldi di finanza pubblica.*

*Essa potrebbe interpretarsi nel senso che una Regione può consentire ad uno o più enti locali del proprio territorio sforamenti nei saldi di finanza pubblica, a condizione che i saldi complessivi dell’intera Regione siano in linea con gli obiettivi prefissati.*

**d)** introduzione, a favore degli enti più virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, di un sistema premiante che porti a modificazioni dell’aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati.

*La lettera d) non reca la specificazione – per ciascuna autonomia territoriale (Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni) - del meccanismo di funzionamento del sistema premiante e del tributo erariale di riferimento.*

*Altresì, non emerge univocamente se le modificazioni dell’aliquota si traducano in un incremento o in un abbassamento della medesima.*

Introduzione a favore degli enti (*rectius*: per gli enti) meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, di un sistema sanzionatorio consistente nel divieto:

- di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche;
- e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell’ente locale per l’attuazione delle politiche comunitarie;

E’ previsto espressamente dalla disposizione in commento che l’operatività dei sistemi sanzionatori sia temporalmente limitata alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti atti a raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, ivi compresa l’attivazione nella misura massima dell’autonomia impositiva.

Il sistema sanzionatorio si può altresì concretizzare in meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)<sup>15</sup>.

*Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, le condizioni di ineleggibilità alle cariche elettive – rappresentando una deroga al diritto di elettorato passivo – devono essere espressamente determinate dalla legge e sono da interpretarsi in senso restrittivo.*

*Tale assunto è stato recentemente ribadito nella sent. n. 25 del 2008, dove viene ricordato che l'art. 51 Cost. assicura, in via generale, il diritto di elettorato passivo senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini (cfr., e pluribus, sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988).*

*Pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto sono ammissibili solo in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale (così ancora la sentenza n. 288 del 2007).*

*Di conseguenza, le cause di ineleggibilità sono di stretta interpretazione e devono essere contenute entro i limiti rigorosamente necessari al soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse, ricollegantisi alla funzione elettorale, cui sono di volta in volta preordinate (cfr., e pluribus, sentenze n. 306 del 2003, n. 132 del 2001, n. 141 del 1996).*

La lettera *d*) sopra illustrata appare correlata all'art. 2, secondo comma, lettera *n*) (cfr. la relativa scheda) che pone quale criterio direttivo “generale” a cui i decreti attuativi devono attenersi il principio di premialità dei comportamenti virtuosi nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica, oltre che richiedere la previsione di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari.

---

<sup>15</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ai sensi dell'art. 244 del TUEL, si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero se esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità ordinarie.

Si rammenta che l'art. 120 Cost. attribuisce poteri surrogatori in capo al Governo statale attivabili, a determinate condizioni, per il perseguimento di finalità costituzionalmente rilevanti, tra cui il rispetto della normativa comunitaria: con riguardo a quest'ultimo profilo, i vincoli attinenti ai saldi di finanza pubblica possono venire in rilievo ai fini del rispetto del Patto di stabilità interna (e quindi, anche del Patto europeo di stabilità e di crescita, su cui cfr. art. 21).



## **Articolo 16**

*(Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e Regioni)*

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

*a)* attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni

effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali;

*b)* attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

*c)* ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, Città metropolitane e regioni;

*d)* individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

In attuazione dell'art. 119, co. 6, primo periodo, della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'art. 2 della presente legge (v. *supra*) devono stabilire i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, di un proprio patrimonio.

La disciplina generale sul patrimonio dello Stato è contenuta nell'art. 826 cod. civ.

Altresì, gli artt. 822 e ss. cod. civ. recano la disciplina di base dei beni del demanio statale.

Sui profili di rilievo costituzionale del patrimonio degli enti territoriali si rinvia al *dossier "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale"*, ottobre 2008, pag. 26 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

I predetti decreti delegati devono conformarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* conferimento, a titolo non oneroso, a ciascun livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate all'estensione territoriale, alle capacità finanziarie e alle funzioni effettivamente esercitate dalle diverse Regioni ed enti locali;

*b)* attribuzione dei beni immobili secondo il criterio di territorialità;

*c)* conferimento dei beni alle autonomie territoriali sulla base di criteri concertati in sede di Conferenza unificata;

*d)* individuazione di tipologie di beni di rilevanza nazionale non suscettibili di trasferimento, inclusi quelli rientranti nel patrimonio culturale nazionale.

*L'art. 16 appare in correlazione con l'art. 1 (v. la relativa scheda), che include nell'ambito normativo del ddl in esame la disciplina dell'attribuzione di un patrimonio proprio alle autonomie territoriali.*

*Per la precisione, tale disciplina si deve limitare – come specificato nell'art. 16 in commento ed in conformità al dettato costituzionale - alla statuizione dei “principi generali” che presiedono all'attribuzione del patrimonio.*

## Articolo 17

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria per le regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 si applicano a regime dopo l'esaurimento di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7;

b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di tempo sostenibile;

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in

cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) garanzia per le regioni, in sede di prima applicazione, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g);

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

L'**articolo 17** stabilisce i principi ed i criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi di cui all'art. 2 della presente legge (v. *supra*), con riguardo alla fissazione di una disciplina transitoria per le Regioni.

Si segnala, preliminarmente, che gli artt. 17 e 18 (v. *infra*) disciplinano la normativa transitoria relativa al finanziamento, rispettivamente, delle funzioni delle regioni e degli enti locali.

Sui profili di rilievo costituzionale della disciplina transitoria e della gradualità nell'attuazione si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo

fiscale", ottobre 2008, pagg. 5-6 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

I principi e criteri direttivi a cui il legislatore delegato deve attenersi sono i seguenti:

*a)* i criteri di calcolo delle quote del fondo perequativo in favore delle Regioni si applicano a regime, dopo l'esaurimento di una fase transitoria diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti erariali rilevati nelle singole Regioni come media nel triennio 2006-2008 (al netto delle risorse erogate in via straordinaria) ai valori determinati con i criteri indicati nell'**art. 7** (v. *supra*);

*b)* l'utilizzo dei criteri di calcolo del fondo perequativo in favore delle Regioni, indicati nell'art. 7, avviene a partire dall'effettiva quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. (*in primis* sanità, assistenza, istruzione: v. art. 6, primo comma, lett. *a*), n. 1). Per operare tale quantificazione, si richiede un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard*, in un periodo di tempo sostenibile (v. art. 2, secondo comma, lett. *c*), n. 1);

*L'aggettivo "sostenibile" non appare univoco; tuttavia – considerato il carattere altamente "sensibile" intrinseco nei LEP, potrebbe ragionevolmente suporsi che la "sostenibilità" copra un arco temporale superiore al termine massimo dei cinque anni fissato dalla lettera c) (cfr. infra) per il completamento della fase transitoria relativa alle materie diverse dai LEP.*

*c)* per le materie diverse dai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni (v. anche art. 2, secondo comma, lett. *c*), n. 2). Nel caso in cui - in sede di attuazione dei decreti legislativi – emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune Regioni, lo Stato ha la facoltà di attivare a proprio carico meccanismi correttivi di compensazione di durata pari al periodo transitorio quinquennale;

*Per quanto attiene al finanziamento degli enti locali, l'art. 18, primo comma, lett. b) (v. infra) prevede un meccanismo di transizione analogo, con la differenza che la linea di demarcazione passa per la differenza tra le spese riconducibili all'esercizio delle "funzioni fondamentali" e le "altre spese": il superamento del criterio della spesa storica deve avvenire in un <<periodo di tempo sostenibile>> per le prime e in un <<periodo di tempo pari a cinque anni>> per le seconde.*

*Per quanto riguarda gli enti locali, non si prevede – a differenza delle Regioni - alcun meccanismo correttivo di compensazione in caso di <<situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità>>.*

*d)* garanzia per le Regioni, in sede di prima applicazione, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi destinati a finanziare le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni calcolate secondo il meccanismo dei costi *standard*;

Cfr., al riguardo, quanto riportato a commento dell'articolo 7, lettera *e*).

*e)* garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali rappresentate da:

- tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni (destinati a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. *b*), n. 1);
- aliquote riservate alle Regioni, applicate su basi imponibili di tributi erariali (destinati a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. *b*), n. 1);
- aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef (destinata a finanziare le spese diverse da quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. *b*), n. 2);
- compartecipazione regionale al gettito dell'IVA (destinata a finanziare il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. *c*)) e dell'Irpef;

sia, per il complesso delle Regioni, almeno pari all'entità degli stanziamenti statali di spesa (comprensivi dei costi del personale e di funzionamento) di cui è prevista la soppressione, in linea con il passaggio da un sistema di finanza derivata ad un sistema incentrato sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

E' prevista l'effettuazione di un'apposita verifica dell'adeguatezza e della congruità delle risorse volte a finanziare gli oneri derivanti dalle funzioni già trasferite.

Tale verifica deve essere concordata in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome.

Per quanto attiene al finanziamento, a regime, delle funzioni trasferite alle Regioni, cfr. *supra* art. 8.



## Articolo 18

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

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

a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;

b) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali, e, per le altre spese, in un periodo di tempo pari a cinque anni. Fermo restando

l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard*, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

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

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

L'**articolo 18** stabilisce i principi e i criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi recanti le norme transitorie per il finanziamento delle funzioni degli enti locali.

Si segnala, preliminarmente, che gli artt. 17 (cfr. *supra*) e 18 disciplinano la normativa transitoria relativa al finanziamento, rispettivamente, delle funzioni delle Regioni e degli enti locali.

Sui profili di rilievo costituzionale della disciplina transitoria e della gradualità nell'attuazione si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo

fiscale", ottobre 2008, pagg. 5-6 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

Si prevede che il legislatore delegato debba attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

**a)** in sede di attuazione dell'art. 118 Cost., lo Stato e le Regioni devono provvedere a finanziare le ulteriori funzioni amministrative esercitate dagli enti locali nelle materie di competenza legislativa statale o regionale. Altresì, lo Stato e le Regioni devono far fronte agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni amministrative svolte dagli enti locali alla data di entrata in vigore della presente legge. Le forme di copertura finanziaria individuate devono essere coerenti con i principi della presente legge;

Per quanto attiene alla ridefinizione delle funzioni amministrative, l'art. 6, comma unico, lett. *i*) – in tema di finanziamento delle competenze legislative regionali – vincola il legislatore delegato a fornire adeguata copertura finanziaria (coerente con i principi della legge) agli oneri derivanti dalle funzioni amministrative statali eventualmente trasferite alle Regioni.

**b)** definizione di regole, tempi e modalità della fase transitoria, in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali (v. art. 9, comma unico, lett. *a*), n. 1), e, per le altre spese (art. 9, comma unico, lett. *a*), n. 2), in un periodo di tempo pari a cinque anni;

*Sul carattere non univoco dell'aggettivo "sostenibile", cfr. quanto riportato a commento dell'art. 17, lett. b).*

Si rinvia all'art. 17 (in particolare lett. *b*) e *c*)) relativamente alla disciplina transitoria di finanziamento delle funzioni regionali.

*A differenza di quanto previsto per le Regioni in merito al finanziamento delle funzioni diverse dai LEP, l'art. 18, lett. b), sopra illustrato non prevede, per gli enti locali, alcun meccanismo correttivo di compensazione a fronte di eventuali <<situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità>>.*

La disciplina delle "funzioni fondamentali" degli enti locali rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost.

A tale proposito – e con particolare riferimento all'individuazione delle "funzioni fondamentali" – l'art. 2 della legge n. 131 del 2003<sup>16</sup> aveva delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti all'individuazione delle funzioni

---

<sup>16</sup> *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3* (c.d. "legge La Loggia"). La delega è scaduta il 31 dicembre 2005, senza essere esercitata.



fondamentali essenziali per il funzionamento degli enti locali, nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.

Altresì, nella scorsa legislatura, la Commissione affari costituzionali del Senato aveva avviato l'esame del ddl governativo recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001" (A.S. n. 1464).

Si prevede, in via transitoria, che - fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard* - fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

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

2) fatta salva l'autonomia delle Regioni - e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse Regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea -, il finanziamento delle funzioni, fondamentali e non, di Comuni e Province è riferito, nella fase di avvio, all'insieme delle rispettive funzioni, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della legge in esame, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 194 del 1996<sup>17</sup>.

Sul finanziamento, a regime, delle funzioni degli enti locali, v. *supra* art. 9.

---

<sup>17</sup> Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del d. lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

L'art. 2 di tale regolamento disciplina la struttura del bilancio degli enti locali, con riferimento alla denominazione e alla numerazione dei titoli e delle categorie per la parte entrata, alla denominazione e alla numerazione dei titoli, delle funzioni, dei servizi e degli interventi per la parte spesa, nonché alla denominazione e alla numerazione dei capitoli dei servizi per conto di terzi per la parte entrata e per la parte spesa.



## **Articolo 19**

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le Agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione

organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;

*b)* definizione con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

L'articolo 19 indica i principi e criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi di cui all'art. 2, relativamente al sistema di gestione dei tributi e delle compartecipazioni.

In particolare, si prevedono:

*a)* adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate, in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali;

*b)* definizione – a mezzo di apposita convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole Regioni e gli enti locali – delle concrete modalità di recupero dell'evasione fiscale, con riferimento anche alla ripartizione degli introiti.

L'art. 19 appare in correlazione con l'art. 2, secondo comma, lett. *g)*, che pone, quale, criterio direttivo "generale", il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.



## Articolo 20

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

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

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

speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale.

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

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

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

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

attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

Il **comma 1** prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano – compatibilmente con i rispettivi Statuti – concorrano:

- al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà;
- all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti;
- 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 superamento del criterio della spesa storica.

Ai sensi dell'art. 116, co. 1, Cost., lo statuto delle Regioni ad autonomia speciale è adottato con legge costituzionale.

La legge cost. n. 2 del 2001 è intervenuta nella materia statutaria, uniformandone il procedimento di revisione; essa ha disposto, altresì, che le future modifiche degli Statuti speciali non siano sottoposte a *referendum* costituzionale; inoltre, si è previsto che le norme sulla forma di governo possano essere modificate con legge regionale.

Gli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata prevedono che all'attuazione dello Statuto, nonché al trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, si provveda con un decreto legislativo, emanato dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta di un'apposita commissione paritetica formata da membri designati in parti uguali dal Governo e dalla Regione. Si tratta di atti con forza di legge a cui è attribuita una competenza specifica e riservata: la loro emanazione avviene senza una delega legislativa del Parlamento.

In alcuni casi, la legge costituzionale di adozione dello statuto dispone un'attenuazione del grado di rigidità del processo di revisione: per es., l'art. 54 dello Statuto della Regione Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) prevede che le disposizioni statutarie in materia di finanze, demanio e patrimonio possano essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione.

Previsioni analoghe sono contenute nell'art. 63 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. n. 1 del 1963) e nell'art. 104 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972).

*Pertanto, le norme di attuazione degli statuti speciali assumono la veste giuridica di atti con forza di legge, funzionali a garantire l'operatività di leggi costituzionali ed assistiti da un particolare vincolo procedurale (di carattere "paracontrattuale") ai fini della loro adozione.*

*Sulla base di tali considerazioni, potrebbe essere ritenuta da valutare la portata normativa del comma 2 (v. infra), là dove impone alle norme di attuazione di "tenere conto" di principi e criteri direttivi stabiliti dal legislatore ordinario.*

Sui profili di rilievo costituzionale dell'autonomia finanziaria delle Autonomie a Statuto speciale si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 27 e seguenti (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

Ai sensi del **comma 2**, le norme di attuazione degli Statuti devono tenere conto:

- della dimensione della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva;

*Il termine "finanza" – elevato a parametro di raffronto tra le Regioni a statuto speciale e l'aggregato finanziario pubblico lato sensu inteso - non appare univoco e, pertanto, è suscettibile di interpretazioni differenziate a seconda dei diversi parametri utilizzabili (tra le altre: totale delle entrate; totale di talune poste delle entrate; rapporto entrate/spese; totale delle spese; considerazione solo di talune poste tra le spese.)*

- delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri - anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi - rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti, per le medesime funzioni, dallo Stato, dal complesso delle Regioni e, per le Regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali.

Sono titolari di competenza primaria in materia di finanza locale la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto attiene alla disciplina della finanza locale, alla Regione Valle d'Aosta spetta la potestà legislativa di integrare e attuare le leggi statali in materia di finanza (regionale e) comunale (art. 3, co. 1, lett. f), l. cost. n. 4 del 1948). Su tale materia, la Valle d'Aosta è titolare, altresì, delle relative funzioni amministrative (art. 4 l. cost. n. 4 del 1948).

Le medesime norme di attuazione disciplinano, altresì, le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale.

*La disposizione in esame non sembrerebbe specificare le modalità di partecipazione al raggiungimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà da parte delle Regioni a statuto speciale caratterizzate da un reddito pro capite superiore alla media nazionale.*

*Altresì – sulla base dell'art. 119, co. 3, Cost. – il criterio di destinazione delle risorse del fondo perequativo è rappresentato dalla <<minore capacità fiscale per abitante>> (ossia dal carico fiscale medio) e non dal reddito pro capite. Tuttavia, nel caso delle Regioni ad autonomia speciale, i criteri di perequazione*

*devono conformarsi, oltre che ai parametri indicati nella Carta costituzionale, anche a quelli eventualmente recati nei rispettivi statuti (adottati con legge costituzionale).*

In base al **comma 3**, le norme di cui al sopra illustrato **comma 1** devono essere attuate anche:

- mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome;
- oppure da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato;
- nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli Statuti speciali.

Inoltre, le predette norme di attuazione degli Statuti speciali, per la parte di propria competenza:

*a)* disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali;

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

Il **comma 4** stabilisce che – a fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle Regioni a Statuto ordinario – verranno definite le relative modalità di finanziamento, attraverso forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali e di accise.

I vigenti statuti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano elencano le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione. Talune specificazioni di dettaglio sono rimesse alle norme di attuazione.

In sintesi, è attribuito alle Regioni:

- 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.



## **Articolo 21** (*Salvaguardia finanziaria*)

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.

2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:

*a)* le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo;

*b)* vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo assoluto che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

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

Il **comma 1** stabilisce che l'attuazione della presente legge debba essere compatibile con gli impegni finanziari derivanti dal Patto europeo di stabilità e di crescita<sup>18</sup>.

Sul rispetto dei vincoli derivanti dal Patto europeo di stabilità e crescita – mediante il “filtro” del Patto di stabilità interno – cfr. anche l'art. 15, lett. *b*).

Ai sensi del comma 2, i decreti legislativi emanati in base all'art. 2 (v. *supra*) devono individuare meccanismi idonei ad assicurare che:

*a)* le maggiori risorse finanziarie derivanti dalla riduzione delle spese comportino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo;

---

<sup>18</sup> Il Patto europeo di stabilità e di crescita trova il suo principale fondamento normativo nella Risoluzione del Consiglio europeo approvata ad Amsterdam il 17 giugno 1997.

Con il Patto, gli Stati membri dell'Unione europea si impegnano a rispettare l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio vicino al pareggio o attivo.

Inoltre gli Stati membri:

- sono invitati a rendere pubbliche, di propria iniziativa, le raccomandazioni rivolte loro dal Consiglio;
- s'impegnano ad adottare i provvedimenti correttivi di bilancio necessari per conseguire gli obiettivi dei loro programmi di stabilità o di convergenza;
- procederanno senza indugio agli aggiustamenti correttivi del bilancio che ritengano necessari non appena ricevano informazioni indicanti il rischio di un disavanzo eccessivo;
- correggeranno al più presto gli eventuali disavanzi eccessivi;
- s'impegnano a non appellarsi al carattere eccezionale di un disavanzo conseguente ad un calo annuo del PIL inferiore al 2%, a meno che non registrino una grave recessione (calo annuo del PIL reale di almeno lo 0,75 %).

**b)** vi sia coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie. E' espressamente previsto il <<vincolo assoluto>> che al trasferimento delle funzioni debba corrispondere un trasferimento del personale, tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

*Non è agevole identificare univocamente il valore normativo dell'espressione <<vincolo assoluto>>.*

*Si può ipotizzare che – in caso di potenziale conflitto tra più criteri direttivi – quello del divieto di duplicazione del personale debba prevalere; ciò, peraltro, non potrebbe sostenersi in presenza di criteri ancorati a precetti costituzionali.*

L'art. 2, secondo comma, lett. *u*), prevede, come criterio direttivo "generale", la <<riduzione dell'imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali>>.

L'art. 2, secondo comma, lett. *aa*), reca, come criterio direttivo "generale", la <<tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico>>.

Il comma 3 prevede che per le spese derivanti dall'attuazione degli artt. 3 e 4 (relativi, rispettivamente, alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) si provveda con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

Secondo la Relazione tecnica, <<non sono necessari ulteriori stanziamenti per far fronte al funzionamento della Commissione e della Conferenza. Saranno utilizzati, ove necessario e nei limiti delle disponibilità, gli stanziamenti esistenti nei capitoli di bilancio inerenti al funzionamento di organi collegiali>>.

**Articolo 22**  
*(Abrogazioni)*

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

Si prevede che i decreti legislativi emanati in base all'**art. 2** (v. *supra*) debbano individuare le disposizioni incompatibili con il testo legislativo in esame, disponendone l'abrogazione esplicita.



## **TABELLA RIEPILOGATIVA**





<b>REGIONI - Spese "essenziali" (almeno sanità, istruz., assist.)</b>	<b>REGIONI Spese "non essenziali"</b>	<b>EE.LL - Spese fondamentali (inizialmente = 80% tot. )</b>	<b>EE.LL - Spese non fondamnt. (inizialmente = 20% tot. )</b>
Calcolate ai <i>costi standard</i> (6.b)		Calcolate come spese <i>standard</i>	Calcolate come spese <i>standard</i>
<p>Finanziamento (6d):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ gettito, con aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali in base al principio di correlazione,</li> <li>➤ riserva di aliquota IRPEF o dell'addizionale regionale all'IRPEF</li> <li>➤ compartecipazione regionale all'IVA.</li> <li>➤ (IRAP in via transitoria).</li> </ul> <p>Tali fonti devono assicurare un importo pari (almeno) alla spesa di (almeno) 1 Regione (6g)</p>	<p>Finanziamento (6e)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ gettito dei tributi propri (6e);</li> <li>➤ gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF, ad un livello che equivalga (per il complesso delle regioni) ai trasferimenti soppressi (6h);</li> </ul>	<p>Finanziamento (9b):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ tributi propri (10a),</li> <li>➤ compartecipazione al gettito di tributi erariali (IRPEF: 10b);</li> <li>➤ compartecipazione al gettito di tributi regionali</li> <li>➤ addizionali a tributi erariali (IRPEF, solo Comuni e non Province: 10b);</li> <li>➤ addizionali a tributi regionali.</li> </ul>	<p>Finanziamento (9c):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ tributi propri,</li> </ul>
quote specifiche del fondo perequativo per la altre regioni (6d), alimentato dalla compartecipazione all'IVA (7a)	quote del fondo perequativo (6e) alimentato (7a) dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF, alle regioni con minor capacità fiscale (7f).	perequazione (9b) regionale/statale (11a) pari a: trasferimenti soppressi meno entrate proprie, e superamento spesa storica; indicatore di spesa corrente standard a fronte di tributi ad aliquota standard; indicatore di spese per investimenti.	perequazione (9b) regionale/statale (11a) su capacità fiscale pari a: trasferimenti soppressi meno entrate proprie, e superamento spesa storica; indicatore di spesa corrente standard a fronte di tributi ad aliquota standard; indicatore di spese per investimenti.
Tali fonti assicurano il finanziamento integrale in ciascuna regione del fabbisogno standard (6d) escluso sforzo fiscale e recupero dell'evasione (7c);	Tali fonti devono assicurare la riduzione adeguata delle differenze tra le entrate senza cambiarne l'ordine (7b);	Tali fonti devono assicurare il finanziamento integrale del fabbisogno standard (9b);	
Trasferimenti statali: soppressi (6f)	Trasferimenti statali: soppressi (6f)	Trasferimenti statali: soppressi, al netto della perequazione (9e)	Trasferimenti statali: soppressi, al netto della perequazione (9e)





## Ultimi dossier del Servizio Studi

63/I	Dossier	Gli strumenti finanziari derivati e le cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni Vol. I
63/II	Dossier	Gli strumenti finanziari derivati e le cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni Vol. II
64	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1167 - "Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali"
65	Documentazione di base	Pacchetto clima-energia. Stime dei costi.
66	Dossier	Commissione parlamentare per le questioni regionali. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale
67	Testo a fronte	I disegni di legge AA.SS. nn. 276, 330, 397, 398, 480, 510, 1029, 1104 e 1122 in materia di disciplina dell'attività venatoria
68	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1196 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149, recante disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi"
69	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 733-A "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" Edizione provvisoria
70	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1195 "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"
71	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1197 "Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca"
72	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1209 e 1210 Finanziaria e Bilancio 2009. Profili di competenza della Commissione difesa
73	Dossier	Disegni di legge A.S. n. 1209 e A.S. n. 1210 Disegni di legge finanziaria e di bilancio per il 2009-2011 Parti di competenza della 7ª Commissione permanente Edizione provvisoria

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".