



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Storia e Filosofia del Diritto e Diritto Canonico

DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA - INDIRIZZO UNICO  
CICLO XXIV a.a. 2008/2009

**IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA.  
DAL PARADIGMA COSTITUZIONALE AI TENTATIVI PER LA SUA REALIZZAZIONE**

**Direttore della Scuola:** Ch.mo Prof. Roberto E. Kostoris

**Supervisore:** Ch.mo Prof. Luca Antonini

**Dottoranda:** Elisabetta Vigato

## INDICE

Abstract (Italiano).....	p. VIII
Abstract (English).....	p. XI

### CAPITOLO I

#### L'EVOLUZIONE STORICA DELLA FINANZA LOCALE IN ITALIA

1. Le prime teorie federaliste e la definizione del rapporto tra finanza statale e locale. Dal Risorgimento al primo conflitto mondiale.....	p. 1
1.1. <i>Dall'età risorgimentale all'unità d'Italia</i> .....	p. 1
1.2. <i>La politica fiscale della Destra e della Sinistra storica: l'obiettivo del pareggio di bilancio e i primi interventi legislativi in materia di finanza comunale e provinciale</i> .....	p. 6
1.3. <i>I piani di risanamento finanziario dell'età giolittiana. La riforma tributaria incompiuta alle soglie della Grande guerra</i> .....	p. 9
2. La finanza locale nel ventennio fascista.....	p. 12
3. I problemi della finanza italiana secondo la Commissione economica per la Costituente.....	p. 16
4. I lavori in Assemblea Costituente relativi all'art. 119 Cost.....	p. 18
5. La fase dell'autodeterminazione tributaria: dagli anni Cinquanta agli anni Settanta.....	p. 22
6. Le riforme tributarie degli anni Settanta e le ripercussioni sulla finanza locale. La nascita del criterio della spesa storica quale parametro di riferimento delle erogazioni statali.....	p. 24
7. La politica fiscale degli anni Ottanta.....	p. 30
8. Gli interventi di riforma dell'assetto tributario degli anni Novanta.....	p. 33
8.1. <i>Cenni sul decentramento operato dalla riforma Bassanini</i> .....	p. 37

### CAPITOLO II

#### IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DEL FEDERALISMO FISCALE

1. La modifica del Titolo V della Costituzione. La disciplina costituzionale in materia di decentramento.....	p. 41
---	-------

2. Il parametro di riferimento del federalismo fiscale: l'art. 119 della Costituzione.....	p. 45
2.1. <i>La previgente formulazione e il significato dell'autonomia finanziaria</i> .....	p. 45
2.2. <i>L'attuale formulazione. Riflessioni in punto di autonomia impositiva</i> .....	p. 46
2.3. <i>(Segue) Il rapporto tra l'art. 119, comma 2, e l'art. 117, comma 3, Cost.</i> .....	p. 49
2.4. <i>(Segue) La relazione tra l'art. 119 e l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.</i> .....	p. 52
2.5. <i>Il fondo perequativo, le risorse aggiuntive, gli interventi speciali e la «golden rule»</i> .....	p. 53
2.5.1. <i>Il fondo perequativo (art. 119, comma 3, Cost.)</i> .....	p. 53
2.5.2. <i>Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali (art. 119, comma 5, Cost.)</i> .....	p. 57
2.5.3. <i>Il patrimonio e l'indebitamento (art. 119, comma 6, Cost.)</i> .....	p. 60
3. L'attività interpretativa della Corte Costituzionale nel periodo dell'inattuazione dell'art. 119 Cost.....	p. 61
3.1. <i>L'autonomia impositiva nelle pronunce della Corte costituzionale</i> .....	p. 63
3.2. <i>L'autonomia di spesa. I trasferimenti statali vincolati e le pronunce relative al patto di stabilità</i> .....	p. 68

### CAPITOLO III

#### I PRIMI TENTATIVI DI ATTUAZIONE.

#### IL PROCESSO LEGISLATIVO PRIMA E DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

1. Gli interventi legislativi precedenti alla riforma del Titolo V.....	p. 74
1.1. <i>La l. n. 133/1999</i> .....	p. 74
1.2. <i>Il d.lgs. n. 56/2000</i> .....	p. 75
2. La legislazione successiva alla riforma del Titolo V.....	p. 79
2.1. <i>La c.d. bozza lombarda</i> .....	p. 80
2.1.1. <i>Il decentramento tributario</i> .....	p. 80
2.1.2. <i>Il modello perequativo</i> .....	p. 81
2.2. <i>Il disegno di legge Prodi del 2007</i> .....	p. 82
2.2.1. <i>L'autonomia di entrata di Regioni ed enti locali</i> .....	p. 85

2.2.2. Il sistema perequativo.....	p. 89
------------------------------------	-------

**CAPITOLO IV**  
**LA LEGGE N. 42/2009.**  
**I PRINCIPI DEL NUOVO FEDERALISMO FISCALE ITALIANO**

1. I lavori preparatori.....	p. 93
1.1. L'iter parlamentare della l. n. 42/2009: le sedute, i tempi record di approvazione e il ruolo del consenso alla base del federalismo bipartisan.....	p. 93
1.2. Le reazioni del sistema istituzionale e della dottrina che hanno accompagnato i lavori preparatori alla legge: i profili di incostituzionalità della delega.....	p. 97
1.2.1. (Segue) L'asserita genericità dei principi: la legge sul federalismo fiscale come dichiarazione programmatica o cardine del nuovo sistema?.....	p. 99
1.2.2. (Segue) La paventata esautorazione del Parlamento e il ruolo delle Commissioni.....	p. 102
2. Analisi dei contenuti della l. n. 42/2009: le finalità.....	p. 104
3. I trentuno principi e i criteri direttivi.....	p. 108
4. Gli organi di <i>governance</i> del federalismo fiscale.....	p. 127
4.1. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.....	p. 127
4.2. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.....	p. 131
4.3. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.....	p. 133
5. La finanza regionale.....	p. 135
6. La distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali. Perequazione al costo standard e perequazione della capacità fiscale.....	p. 137
7. Il fondo perequativo regionale. Aspetti generali.....	p. 139
7.1. Quote di fondo perequativo per le spese Lep.....	p. 142
7.2. Quote di fondo perequativo per le spese non Lep.....	p. 143
7.3. Quote di fondo perequativo per le spese relative al trasporto pubblico locale.....	p. 144
8. La finanza degli enti locali.....	p. 145
9. La perequazione locale.....	p. 146
10. Gli interventi speciali e la perequazione infrastrutturale.....	p. 149

## CAPITOLO V

### I DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE

1. Il primo decreto legislativo di attuazione: il federalismo demaniale.....p. 157
  - 1.1. *Federalismo di valorizzazione. I cinque principi generali di trasferimento dei beni statali*.....p. 159
  - 1.2. *Le due ipotesi per l'attribuzione dei beni demaniali: l'attribuzione «diretta»*.....p. 161
  - 1.3. *(Segue) L'attribuzione dei beni demaniali «a domanda» dell'ente interessato*.....p. 163
  - 1.4. *Lo status dei beni trasferiti: alienazione e conferimento a fondi comuni di investimento*.....p. 164
  - 1.5. *I beni non trasferibili*.....p. 166
  - 1.6. *Il «destino» dei beni trasferibili non richiesti*.....p. 168
  - 1.7. *I decreti biennali di attribuzione*.....p. 168
  - 1.8. *Gli sviluppi più recenti in materia di federalismo demaniale*.....p. 169
2. Il secondo decreto legislativo di attuazione: l'ordinamento transitorio di Roma capitale.....p. 174
  - 2.2. *Gli organi di governo di Roma capitale: l'Assemblea capitolina*.....p. 175
  - 2.3. *(Segue) Il Sindaco e la Giunta capitolina*.....p. 177
  - 2.4. *Lo status degli amministratori di Roma capitale*.....p. 178
  - 2.5. *Lo schema di decreto legislativo in materia di ordinamento di Roma capitale del 21 novembre 2011: verso il nono provvedimento di attuazione del federalismo fiscale*.....p. 179
3. Il terzo decreto legislativo di attuazione: i fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.....p. 185
  - 3.1. *I contenuti del d.lgs. n. 216/2010: finalità, obiettivi, definizione delle funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese*.....p. 186
  - 3.2. *Il calcolo dei fabbisogni standard: metodologia e procedimento*.....p. 189
    - 3.2.1. *Le ragioni alla base della scelta della metodologia applicata per gli studi di settore. Le esperienze (negative) delle modalità più tradizionali di determinazione dei fabbisogni standard*.....p. 192
  - 3.3. *Pubblicazione e revisione a regime dei fabbisogni standard*.....p. 193
  - 3.4. *Gli sviluppi recenti in materia di determinazione dei fabbisogni standard: a che punto siamo?*.....p. 195
4. Il quarto decreto legislativo di attuazione: l'autonomia finanziaria dei Comuni.....p. 197

4.1. <i>La devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare</i> .....	p. 200
4.2. <i>La compartecipazione al gettito Iva</i> .....	p. 202
4.3. <i>La soppressione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica</i> .....	p. 202
4.4. <i>La riduzione dei trasferimenti erariali</i> .....	p. 202
4.5. <i>La partecipazione dei Comuni nella lotta all'evasione fiscale</i> .....	p. 203
4.6. <i>La cedolare secca sugli affitti</i> .....	p. 204
4.7. <i>L'imposta di soggiorno</i> .....	p. 205
4.8. <i>L'addizionale comunale all'Irpef</i> .....	p. 205
4.9. <i>L'imposta di scopo</i> .....	p. 206
4.10. <i>L'Imu</i> .....	p. 206
4.11. <i>L'Imu secondaria</i> .....	p. 211
4.12. <i>Una new entry dal decreto «salva Italia»: la Tares</i> .....	p. 212
5. <b>Il quinto decreto legislativo di attuazione: autonomia tributaria di Regioni e Province e costi standard nel settore sanitario</b> .....	p. 213
5.1. <i>L'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario</i> .....	p. 214
5.2. <i>La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e il fondo perequativo</i> .....	p. 218
5.3. <i>L'autonomia di entrata delle Province</i> .....	p. 220
5.4. <i>Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario</i> .....	p. 221
5.4.1. <i>Punti di forza e criticità della procedura di standardizzazione della spesa sanitaria</i> .....	p. 224
6. <b>Il sesto decreto legislativo di attuazione: risorse aggiuntive ed interventi speciali</b> .....	p. 225
6.1. <i>I finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea</i> .....	p. 226
6.2. <i>Il Fondo per lo sviluppo e la coesione</i> .....	p. 227
7. <b>Il settimo decreto di attuazione: armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di Regioni ed enti locali</b> .....	p. 230
7.1. <i>I principi contabili generali e applicati per le Regioni, le Province autonome e gli enti locali</i> .....	p. 232
7.2. <i>I principi contabili generali e applicati per il settore sanitario</i> .....	p. 235
8. <b>L'ottavo decreto legislativo di attuazione: meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni, Province e Comuni</b> .....	p. 238
8.1. <i>I meccanismi sanzionatori</i> .....	p. 240
8.1.1. <i>La relazione di fine legislatura regionale</i> .....	p. 240
8.1.2. <i>La responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale</i> .....	p. 241

8.1.3. <i>La relazione di fine mandato provinciale e comunale</i> .....	p. 243
8.1.4. <i>La responsabilità politica del Presidente della Provincia e del Sindaco</i> .....	p. 244
8.1.5. <i>Effetti del mancato rispetto del patto di stabilità interno</i> .....	p. 246
8.2. <i>I meccanismi premiali</i> .....	p. 247

## CAPITOLO VI

### L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE NELLE REGIONI SPECIALI

1. Disposizioni della l. n. 42/2009 direttamente e non direttamente applicabili alle autonomie.....	p. 249
1.1. <i>Le norme direttamente applicabili</i> .....	p. 250
1.2. <i>Le norme indirettamente applicabili contenute</i> .....	p. 255
2. Le norme dei decreti legislativi relative alle Regioni speciali e alle Province autonome.....	p. 256
3. I protocolli d'intesa tra Regioni speciali e Governo per modifica degli statuti speciali. Genesi e aspetti problematici.....	p. 259
3.1. <i>L'obbligo per le autonomie di concorrere agli obiettivi di solidarietà e perequazione: le ragioni di una «novità»</i> .....	p. 259
3.2. <i>Gli accordi tra Governo e Regioni speciali per la revisione degli statuti in materia finanziaria</i> .....	p. 262
3.2.1. <i>L'accordo di Milano per il Trentino Alto Adige e le Province autonome</i> .....	p. 264
3.2.2. <i>Il protocollo d'intesa tra Governo e Friuli Venezia Giulia</i> .....	p. 269
3.2.3. <i>L'accordo tra Governo e Valle d'Aosta</i> .....	p. 274
3.2.4. <i>Il comune denominatore degli accordi di modifica degli statuti speciali</i> .....	p. 275
3.3. <i>La Corte costituzionale prende posizione: la sentenza n. 357/2010</i> .....	p. 276
 Conclusioni.....	p. 280
 Bibliografia.....	p. 286

### ABSTRACT (Italiano)

Il presente lavoro si propone di analizzare il processo evolutivo del federalismo fiscale in Italia.

La trattazione è articolata in sei momenti, allo scopo di verificare lo stato di attuazione del *federalizing process*, dando conto degli interventi legislativi in materia, dell'attività interpretativa della Corte costituzionale e delle principali acquisizioni dottrinali maturate nel dibattito scientifico.

Il **capitolo I** ripercorre l'evoluzione della finanza locale in Italia, dal Risorgimento italiano, culla delle prime teorie federaliste, alle riforme a Costituzione invariata poste in essere negli anni Novanta.

All'interno di questa ampia cornice storica, si approfondiscono le declinazioni del rapporto tra finanza statale e locale, passando attraverso l'unità d'Italia, l'età giolittiana, la Grande guerra ed il ventennio fascista. Si illustrano, inoltre, i lavori dell'Assemblea costituente relativi all'art. 119 Cost., per poi analizzare gli elementi distintivi della fase di «autoderminazione tributaria» che caratterizza gli anni Cinquanta e Sessanta. Si approfondiscono, quindi, i contenuti delle riforme degli anni Settanta, dando particolare rilievo al criterio della spesa storica, nonché i principali interventi di politica fiscale degli anni Ottanta e Novanta.

Il **capitolo II** riguarda il fondamento costituzionale del federalismo fiscale.

Muovendo dalla disciplina costituzionale in materia di decentramento, ad opera della l. cost. n. 3/2001, il lavoro si concentra sul parametro di riferimento del federalismo fiscale, l'art. 119 Cost. Dopo aver descritto le principali posizioni elaborate nel panorama dottrinario italiano, si offrono riflessioni in punto di autonomia impositiva, si verificano le connessioni con l'art. 117 Cost., si analizzano le principali problematiche relative al fondo perequativo, alle risorse aggiuntive, agli interventi speciali e alla c.d. *golden rule*.

Una parte considerevole del capitolo sviluppa inoltre i percorsi tracciati dall'attività interpretativa del Giudice delle Leggi durante il periodo di inattuazione del rinnovato dettato costituzionale. Quale criterio per la disamina, si distinguono le pronunce relative all'autonomia di entrata da quelle afferenti all'autonomia di spesa.

Il **capitolo III** focalizza i primi tentativi legislativi di attuazione del federalismo fiscale.

Metodologicamente, si sceglie di considerare gli interventi legislativi precedenti alla riforma costituzionale del 2001 (l. n. 133/1999 e d.lgs. n. 56/2000) e quelli successivi



(c.d. bozza lombarda e disegno di legge Prodi del 2007). Tali provvedimenti sono esaminati tenendo in adeguata considerazione i principali contenuti, gli elementi di novità nonché i profili problematici e verificando il tutto alla luce delle diverse opinioni maturate nel dibattito scientifico.

Il **capitolo IV** è esclusivamente dedicato alla legge 5 maggio 2009, n. 42 recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

L'*incipit* della disamina è costituito dai lavori preparatori alla legge, in relazione ai quali si espongono le principali reazioni del sistema istituzionale e della dottrina che ne hanno accompagnato l'*iter* di formazione.

In prosieguo, si analizzano i contenuti della legge, muovendo dall'ambito di intervento alla portata innovativa delle finalità.

Si dedica, quindi, un *focus* specifico ai trentuno principi e criteri direttivi in essa contenuti, nonché alle interazioni tra gli organi di *governance* del federalismo fiscale istituiti dalla stessa delega (la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica).

Si descrive la struttura della nuova finanza regionale e locale e il sistema perequativo, specificando, infine, le scelte operate dalla legge in materia di interventi speciali e perequazione infrastrutturale.

Il **capitolo V** tratta le innovazioni poste in essere ad opera degli otto decreti legislativi di attuazione.

Il legislatore delegato ha elaborato, nei due anni previsti per l'esercizio della delega, otto provvedimenti di attuazione: il d.lgs. n. 85/2010, in materia di federalismo demaniale; il d.lgs. n. 156/2010 recante l'ordinamento transitorio di Roma capitale; il d.lgs. n. 216/2010 sui fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province; il d.lgs. n. 23/2011 in materia di autonomia finanziaria dei Comuni; il d.lgs. n. 68/2011 sull'autonomia tributaria di Regioni e Province e costi standard in sanità; il d.lgs. n. 88/2011 in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali; il d.lgs. n. 118/2011 recante armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di Regioni ed enti locali e, infine, il d.lgs. n. 149/2011 sui meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni, Province e Comuni.

Il **capitolo VI** approfondisce, infine, il tema dell'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale. Si analizzano, anche alla luce dei rilievi evidenziati in ambito scientifico, le disposizioni della l. n. 42/2009 direttamente e indirettamente applicabili alle Regioni speciali, e quelle che, nei decreti legislativi di attuazione,

riguardano precipuamente le autonomie speciali. Si dedica quindi un approfondimento ai protocolli d'intesa siglati da alcune Regioni speciali con il Governo, posti in essere nel 2009 e nel 2010, ai fini di modificare gli statuti speciali nella loro parte finanziaria.

## ABSTRACT (English)

This thesis aims to analyze the federalizing process in Italy, from its origins to the most recent developments.

It is divided into six chapters and describes the implementation of the federalizing process, exploring the laws, the activity of the Constitutional Court and the main literature about this topic.

**Chapter one** outlines the evolution of local finance in Italy, passing through Risorgimento, the process of unification, the Giolitti era, the First World War and the Fascist period. This dissertation deals also with reforms carried out during the Fifties and the Sixties and points out the relationship between central and local finance during the Seventies, the Eighties and the Nineties.

**Chapter two** explores the constitutional basis of federalism, represented by Article 119 of the Constitution. The first topic of research is the description of fiscal autonomy, comparing the text of Article 119 with the previous formulation, and focusing the relationship between Article 119 and Article 117 of the Constitution.

The second topic of research aims to describe the main case law dealing with fiscal federalism, from 2001 to 2009.

**Chapter three** focuses on the first legislative «attempts» to realize fiscal federalism. In fact, there were some laws that tried to reform the relationship between central and local power, from the financial point of view, even before the reform of Title V of the Constitution. Other laws tried to do the same after 2001. It is necessary to wait until 2009, when it was approved Law n. 42/2009, to start to develop a complete system of fiscal federalism.

**Chapter four** examines the main contents, the reaction of institutional system and the main literature about Law 42/2009. In particular, the dissertation deals with the thirty one principles of the new fiscal federalism, with the new structure of regional and local finance and with the equalization system.

**Chapter five** explores the effects of the recent Legislative Decrees of implementation of fiscal federalism.

**Chapter six** outlines the realization of federalizing process into the special regions. The analysis focuses mainly on the articles of Law 42/2009 and of the decrees which produce effects on these regions, directly and indirectly. The dissertation explores also three Acts between special regions and Government, in order to change the financial parts of their Statute.



## CAPITOLO I

### L'EVOLUZIONE STORICA DELLA FINANZA LOCALE IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Le prime teorie federaliste e la definizione del rapporto tra finanza statale e locale. Dal Risorgimento al primo conflitto mondiale. - 1.1. Dall'età risorgimentale all'unità d'Italia. - 1.2. La politica fiscale della Destra e della Sinistra storica: l'obiettivo del pareggio di bilancio e i primi interventi legislativi in materia di finanza comunale e provinciale. - 1.3. I piani di risanamento finanziario dell'età giolittiana. La riforma tributaria incompiuta alle soglie della Grande guerra. - 2. La finanza locale nel ventennio fascista. - 3. I problemi della finanza italiana secondo la Commissione economica per la Costituente. - 4. I lavori in Assemblea Costituente relativi all'articolo 119 della Costituzione. - 5. La fase dell'autodeterminazione tributaria: dagli anni Cinquanta agli anni Settanta. - 6. Le riforme tributarie degli anni Settanta e le ripercussioni sulla finanza locale. La nascita del criterio della spesa storica quale parametro di riferimento delle erogazioni statali. - 7. La politica fiscale degli anni Ottanta. - 8. Gli interventi di riforma dell'assetto tributario degli anni Novanta. - 8.1. Cenni sul decentramento operato dalla riforma Bassanini.

#### **1. Le prime teorie federaliste e la definizione del rapporto tra finanza statale e locale. Dal Risorgimento al primo conflitto mondiale.**

##### ***1.1. Dall'età risorgimentale all'unità d'Italia.***

Il dibattito politico-istituzionale sul federalismo quale forma di governo prese forma in Italia alla fine del secolo XVIII, quando l'amministrazione generale della Lombardia bandì, nell'anno 1796, un concorso a premi dal titolo: «Quale de' governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia»<sup>1</sup>.

In quella sede prevalsero le istanze unitarie<sup>2</sup>; ciononostante, le idee federaliste che cominciarono a diffondersi a partire da quel momento storico conobbero nuovo vigore durante il Risorgimento italiano<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il concorso fu bandito dall'Amministrazione generale della Lombardia il 27 settembre 1796, durante il c.d. triennio giacobino italiano (1796-1799). Due esponenti contrapposti del pensiero politico giacobino furono il piacentino Melchiorre Gioia (1767-1829), riformista moderato con aspirazioni unitarie, e il napoletano Vincenzo Russo (1770-1799), il quale vagheggiava l'ideale di una repubblica contadina, fondata sull'egualitarismo. Cfr. GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Profili storici. Dal 1650 al 1900*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 364-367. Per un approfondimento degli scritti di Russo si veda RUSSO V., *Pensieri politici*, in CANTIMORI D., *Giacobini italiani*, Bari, Laterza, 1956, pp. 284-295.

<sup>2</sup> Il vincitore del concorso fu il piacentino Melchiorre Gioia con un'operetta pubblicata sin dal 1798: GOIA M., *Quale de' governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia*, Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma, 1988, pp. 71-88.

<sup>3</sup> Sulle correnti politiche del Risorgimento: SALVATORELLI L., *Pensiero e azione del Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1943; SCIROCCO A., *L'Italia del Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 1990.

Lo studio della storia del pensiero risorgimentale svela tuttora profili di estrema attualità e costituisce «l'arco di quel ponte che ci consente di riunirci al passato, per ritrovare le forze e il confronto di una tradizione senza la quale ogni avanzamento è un passo nel buio»<sup>4</sup>.

Nella prima metà del secolo XIX fiorirono, tra i sostenitori del pensiero federalista, due correnti principali<sup>5</sup>: la «neoguelfa» di Vincenzo Gioberti - seguito, in forma più moderata e liberale, da Cesare Balbo<sup>6</sup> e Massimo D'Azeglio<sup>7</sup> - e quella «democratica» di Carlo Cattaneo<sup>8</sup>.

Il federalismo giobertiano teorizzò, inizialmente<sup>9</sup>, un progetto di confederazione tra gli Stati italiani da attuare sotto la guida del papa e attraverso la forza militare del Regno di Sardegna<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> BOBBIO N., *Introduzione*, in CATTANEO C., BOBBIO N., *Stati Uniti d'Italia*, Roma, Donzelli, 2010, p. 3. L'Autore descrive l'importanza di studiare il pensiero risorgimentale con queste parole: «Osservata attraverso questi nuovi spiragli, anche la storia del pensiero del nostro Risorgimento, che abbiamo amato raffigurarci come storia di uomini immuni e di costruzioni solidissime, oggi, nella crisi, si spoglia di tutte le sue decorazioni pompose, e si offre a più profondi scandali, e quindi a nuove, più spregiudicate valutazioni. Ma se uomini e istituzioni vi sono che a questa spietata distruzione resistono per una interiore vitalità del loro pensiero o della loro struttura, di essi non possiamo non tenere conto per l'opera ricostruttiva, ad essi dobbiamo gettare l'arco di quel ponte che ci consenta di riunirci al passato, per ritrovare le forze e il confronto di una tradizione senza la quale ogni avanzamento è un passo nel buio, ogni dottrina corre pericolo di risolversi in un vaneggiamento».

<sup>5</sup> MENDELLA F. M., *Riforma fiscale e finanza locale: federalismo e fonti di finanziamento delle regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 3.

<sup>6</sup> Anche Cesare Balbo (1789-1853) auspicò la formazione di una lega doganale e militare fra gli Stati italiani, non ignorando, tuttavia, il principale ostacolo di qualsivoglia ipotesi indipendentista, ossia la presenza dell'impero asburgico. In particolare Balbo proponeva di assecondare, con mezzi diplomatici, la naturale espansione dell'Austria verso l'Europa orientale. Cfr. BALBO C., *Delle speranze d'Italia*, Capolago, Tipografia elvetica, 1844.

<sup>7</sup> Massimo D'Azeglio (1798-1866) denunciò il malgoverno pontificio e l'inutilità delle iniziative insurrezionali, predicando la necessità di riforme graduali e di soluzioni federalistiche. Cfr. D'AZEGLIO M., *Degli ultimi casi di Romagna*, 1846.

<sup>8</sup> Carlo Cattaneo (1801-1869) fu il massimo esponente della corrente federalista repubblicana italiana. Direttore dal 1839 al 1845 della rivista «Il Politecnico» da lui stesso fondata, fu uno dei protagonisti dei moti milanesi. La sua attività pubblicistica si concentra soprattutto attorno allo studio del caso lombardo. Sostenne l'autonomia locale e la democrazia diretta e si dichiarò contrario all'Unità d'Italia. Nel 1860, eletto deputato, si rifiutò di entrare in parlamento per non dover prestare giuramento al monarca. Tra i suoi libri più celebri, si segnala CATTANEO C., *Dell'insurrezione di Milano del 1848 e della successiva guerra*, Lugano, Tipografia della Svizzera italiana, 1849. Per un approfondimento, CATTANEO C., *Le più belle pagine scelte da Gaetano Salvemini*, Roma, Donzelli, 1993; CATTANEO C., *Opere scelte*, vol. III, *Scritti 1848-1851*, Einaudi, Torino, 1972. Il pensiero di Cattaneo fu seguito da Giuseppe Ferrari (1811-1876) il quale criticò sia il moderatismo cattolico dei neoguelfi, sia il nazionalismo unitario dei mazziniani, sostenendo la necessità di inserire il moto italiano nel contesto di una rivoluzione europea, con fulcro in Francia.

<sup>9</sup> Dopo il fallimento della prima guerra d'indipendenza, Gioberti abbandonò il neoguelfismo e federalismo (contenuti nell'opera GIOBERTI V., *Del primato morale e civile degli italiani*, Losanna, Bonamici e Compagnia tipografi-editori, 1843) a favore di una politica unitaria, fondata sulle tradizioni e le istituzioni

La soluzione proposta invece da Cattaneo fu dapprima l'idea di una federazione in seno all'impero asburgico e, successivamente, quella di una confederazione di Stati repubblicani, che costituisse la premessa per la costituzione degli Stati Uniti d'Europa<sup>11</sup>.

Norberto Bobbio ebbe modo di chiarire<sup>12</sup> che il federalismo di Cattaneo si diversificava da quello neoguelfo non tanto in quanto repubblicano e non monarchico, quanto soprattutto perché, mentre per i neoguelfi la confederazione era un mezzo per assicurare l'indipendenza e la libertà, la federazione repubblicana di Cattaneo era «il fine stesso della rivoluzione italiana, il *porro unum et necessarium* del nuovo Stato nazionale»<sup>13</sup>. Il federalismo risorgimentale cattaneo si fondava, pertanto, sull'idea per la quale «solo la pluralità dei centri politici o meglio l'unità pluralistica e non indifferenziata, l'unità nella varietà e non già l'unità senza distinzioni, sono l'unica reale garanzia della libertà, l'unico ambiente in cui può prosperare la società nella direzione del processo civile»<sup>14</sup>.

La sempre crescente forza espansionistica del Piemonte, il fallimento delle rivoluzioni del 1848-1849 e la mirata politica posta in essere da Camillo Benso di conte di Cavour<sup>15</sup>, contribuirono tuttavia ad accantonare le aspirazioni federaliste e a rafforzare l'idea centralista che si realizzò successivamente con l'unità d'Italia<sup>16</sup>.

più radicate nella storia del Paese: la monarchia e il papato. Cfr. GIOBERTI V., *Del rinnovamento civile d'Italia*, Parigi-Torino, Giuseppe Bocca libraio di S.S.R.M., 1851.

<sup>10</sup> Il federalismo giobertiano aveva il pregio di presentare all'opinione pubblica moderata un progetto che non prevedeva rivoluzioni, e coniugava sentimento cattolico e ideali patriottici.

<sup>11</sup> PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, Padova, Cedam, 2010, p. 6; GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Profili storici. Dal 1650 al 1900*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 573.

<sup>12</sup> Il riferimento è a CATTANEO C., BOBBIO N., *Stati Uniti d'Italia*, cit., pp. 3-55. Si tratta di un'antologia degli scritti del pensatore e scrittore milanese pubblicato all'indomani della Liberazione

<sup>13</sup> Bobbio evidenzia come Cattaneo fosse liberale e federalista per convinzione, e quindi per essenza, ma repubblicano per reazione e quindi per accidente. Per lo scrittore milanese, «il federalismo è la teorica della libertà, l'unica possibile teorica della libertà», dove il nesso che unisce libertà e federazione è la repubblica. Ma mentre la premessa e la conclusione erano elementi essenziali, il termine medio, essendo a servizio di quelli, era elemento secondario. Si veda sempre CATTANEO C., BOBBIO N., *Stati Uniti d'Italia*, cit., p. 20.

<sup>14</sup> *IBIDEM*, p. 21.

<sup>15</sup> Camillo Benso di Cavour entrò a far parte del gabinetto di D'Azeglio nel 1850, come Ministro per l'agricoltura e il commercio. Quando nel 1852 D'Azeglio dovette dimettersi per contrasti col il re, fu incaricato di formare il nuovo governo. Cavour adottò una linea liberoscambista; nel 1851 furono stipulati trattati commerciali con Francia, Belgio, Austria e Gran Bretagna e, negli anni compresi tra il 1851 e il 1854, venne gradualmente abolito il dazio sul grano. Vennero potenziate le infrastrutture (alla fine degli anni '50 il Piemonte disponeva di una rete ferroviaria quasi uguale a quella dell'insieme degli Stati pre-unitari) e le opere pubbliche ricevettero un impulso notevole. Sulle vicende che portarono all'unità d'Italia, GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Profili storici. Dal 1650 al 1900*, cit., pp. 720-724; CANDELORO G., *Dalla rivoluzione nazionale all'unità*, in *ID.*, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1964; SALVATORELLI

Nel 1860 la penisola era suddivisa in sette Stati, cui corrispondevano nove diverse amministrazioni finanziarie. Le imposte erano percepite su basi diverse, differente era la ripartizione delle spese, la moneta in circolazione e lo stesso debito pubblico aveva caratteristiche disomogenee da territorio a territorio<sup>17</sup>.

A seguito del compimento del processo di unificazione, per la finanza pubblica italiana si aprì il periodo della «finanza di emergenza»<sup>18</sup> con lo scopo di far fronte ai costi degli interventi militari, ai deficit strutturali di bilancio e all'assunzione dei debiti degli Stati pre-unitari<sup>19</sup>. Mancavano tuttavia norme uniformi sulla contabilità dello Stato, così come un sistema tributario omogeneo, sicché l'unificazione del bilancio dello Stato avvenne solo un anno più tardi, nel 1862<sup>20</sup>.

---

L., *Pensiero e azione del Risorgimento*, cit.. Sulla vita e le opere di Cavour, ROMEO R., *Cavour e il suo tempo*, Roma-Bari, Laterza, 1969-1984 e ID., *Vita di Cavour*, Roma-Bari, Laterza, 1984.

<sup>16</sup> MELIS G., *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2010, p. 451. L'A. evidenzia come il piccolo Regno di Sardegna sotto la guida dei Savoia avesse realizzato l'impresa unitaria «mettendo a frutto un mix di fortunate coincidenze: lo spregiudicato ingresso nel gioco internazionale delle potenze, abilmente pilotato dal conte di Cavour; l'azzardo della "spedizione dei mille" guidata da Garibaldi, con la relativa conquista del Sud ai danni dei Borboni di Napoli; la partecipazione (...) allo scontro franco-austro-prussiano del 1866 (con acquisizione al tavolo diplomatico del Veneto; infine, ma circa dieci anni dopo, l'entrata a Roma, capitale più nominale che di fatto per altro, approfittando ancora una volta delle opportunità offerte dal quadro internazionale». Analogamente, GAMBINO S., *Unità d'Italia e Mezzogiorno (riflessioni in occasione del 150° anniversario dell'unificazione del Paese)*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2011 ove evidenzia come il processo di unificazione nazionale sia risultato da un disegno politico ambizioso e, al contempo «segnato dalla buona sorte oltre che dalla valentia di una *leadership* ben conosciuta nelle cancellerie europee dell'epoca, quella di Camillo Bensi(o), conte di Cavour. Un esito – quest'ultimo – che era stato a lungo preparato dagli ideali culturali e dai moti politici risorgimentali già a partire dal primo ventennio del 1800 (con Giuseppe Mazzini), perseguito e portato a termine negli anni successivi, con alterne vicende militari (Giuseppe Garibaldi) e diplomatiche da Cavour e da Vittorio Emanuele II, con l'annessione al Regno di Sardegna, nel 1861, del Regno (borbonico) delle Due Sicilie e, dieci anni più tardi, di Roma e dello Stato pontificio».

<sup>17</sup> IZZO L., *La finanza pubblica nel primo decennio dell'unità italiana*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 3-4. Si veda anche RÉPACI F., *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna, Zanichelli, 1962, pp. 52 ss. L'autore offre una sintesi, per esercizio finanziario, del gettito delle entrate effettive dal 1861 al 1913.

<sup>18</sup> MINISTERO DEL TESORO - DIREZIONE GENERALE DEL DEBITO PUBBLICO, *Relazione del Direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza. Il debito pubblico in Italia 1861-1987*, vol. I, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1988, p. 15. Per «finanza di emergenza» si intende la politica fiscale che interessò il decennio immediatamente successivo all'unificazione nazionale (1861 - 1872).

<sup>19</sup> Con l. n. 94/1861 venne istituito il Gran Libro del Debito Pubblico italiano nel quale vennero fatti confluire i debiti degli Stati pre-unitari. Il Gran Libro fu creato sul modello del Gran Libro del Debito Pubblico Sardo, istituito nel 1819, a sua volta ispirato dal *Gran Livre de la Dette Publique* francese, creato nel 1793. Quando, nel 1866, fu annesso il Veneto e nel 1870 anche Roma venne a far parte del Regno d'Italia, anche i debiti di questi nuovi territori furono riconosciuti come debito pubblico italiano, rispettivamente con l. n. 4580/1868 e l. n. 339/1871. Si veda anche: FAUSTO D., *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia (1861-1961)*, in *Rivista di storia finanziaria*, n. 15, luglio-dicembre 2005, pp. 101-108.

<sup>20</sup> NAPOLITANO G., *Le norme di unificazione economica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, n. 1, pp. 99.



Le differenze in termini finanziari fra gli Stati pre-unitari (tab. 1.1) così come i valori delle entrate pro-capite dei Comuni rispetto a quelle dei rispettivi Stati di afferenza (tab. 1.2) dimostrano l'esistenza, alle soglie del processo di unificazione nazionale, di livelli significativamente diversi di decentramento politico. Nel 1858, i valori delle entrate pro-capite dei Comuni in Toscana e nel Lombardo-Veneto erano pari al 65% e al 67% di quelle dei rispettivi Stati, mentre nel Regno di Sardegna ed in quello delle Due Sicilie toccavano il 21% ed il 31%<sup>21</sup>.

**Tab. 1.1. - Imposte dirette e indirette negli ex Stati italiani nell'anno 1861.**

Ex Stati (1861)	Regioni	Imposte dirette	Imposte indirette
Regno di Sardegna	Piemonte, Liguria, Sardegna	28,4%	71,6%
Regno Lombardo - Veneto	Lombardia, Veneto	31,0%	69,0%
Ducato di Parma e Modena e Stato Pontificio	Emilia, Marche Umbria, Lazio	34,7%	65,3%
Granducato di Toscana	Toscana	19,7%	80,3%
MEDIA SUD	MEDIA SUD	28,5%	71,6%
Regno delle Due Sicilie		46,8%	53,2%

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ, *Cento anni di vita nazionale attraverso le statistiche delle Regioni*, Comitato per le celebrazioni del centenario dell'unità d'Italia, 1961, pp. 131-133.

**Tab. 1.2. - Entrate statali e comunali pro-capite nell'anno 1858.**

	Entrate statali (x)	Entrate comunali (y)	Rapporto (y/x) in %
Regno di Sardegna	26,3	5,6	21,29
Lombardo-Veneto	27	18,3	67,78
Toscana	19,1	12,5	65,45
Regno delle Due Sicilie	17,2	5,4	31,40

Fonte: VOLPI F., *Le finanze dei Comuni e Delle Province del Regno d'Italia 1860-90*, in *Archivio Economico dell'Unificazione Italiana*, Serie II, Vol. V., I.R.I., Ilte, Torino, 1962.

<sup>21</sup> Il rilievo è di BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S., *Governo e finanza locale*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 160.

**1.2. La politica fiscale della Destra e della Sinistra storica: l'obiettivo del pareggio di bilancio e i primi interventi legislativi in materia di finanza comunale e provinciale.**

Il neonato Stato italiano ebbe la necessità di consolidare sin da subito la propria posizione dato il precario equilibrio internazionale<sup>22</sup> e, nel contempo, avvertì l'urgenza di creare una struttura amministrativa ed economica che rispondesse alle esigenze di uno Stato moderno ed unitario<sup>23</sup>.

Il rifiuto di concedere agli stati pre-unitari uno *status* federale comportò almeno tre ordini di conseguenze sul piano politico-istituzionale: in primo luogo, una crescita elevata del settore pubblico, a causa della necessità di assicurare livelli di servizi e strutture amministrative uniformi nelle diverse parti del territorio nazionale. In secondo luogo, la c.d. piemontesizzazione rese il ruolo dello Stato molto più penetrante nelle aree meno sviluppate del Paese, pregiudicando la possibilità per il sistema di governo locale di intervenire direttamente nelle politiche di sviluppo. Infine, l'unificazione politico-amministrativa comportò anche unificazione fiscale, con la conseguenza di una maggiore pressione tributaria nelle Regioni del sud che partivano da livelli di imposizione tributaria relativamente più bassi<sup>24</sup>.

Il nuovo sistema tributario fu posto al servizio dell'obiettivo del pareggio di bilancio<sup>25</sup>. Per ottenerlo, venne aumentato il peso delle imposte e si individuarono ulteriori cespiti extratributari, allo scopo di fortificare le entrate che, nel 1862, coprivano solamente il 60% delle spese<sup>26</sup>.

Il programma della Destra storica<sup>27</sup> fu complessivamente volto a dare credibilità e autorevolezza al nuovo Stato, incrementandone le entrate più che contenendone le

---

<sup>22</sup> Nel 1861, l'indipendenza dello Stato unitario italiano era precaria perché l'Austria ancora possedeva (e così sarà fino al 1866) il Veneto e le piazzeforti del quadrilatero. MARONGIU G., *A ricordo di Marco Minghetti, Ministro delle finanze*, in *Rivista di diritto finanziario*, 2009, n. 2, p. 219.

<sup>23</sup> IZZO L., *La finanza pubblica nel primo decennio dell'unità italiana*, cit., p. 79. Cfr. AA.VV., *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Firenze, 1965, vol. 11, Vicenza, 1967-69.

<sup>24</sup> BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S., *Governo e finanza locale*, cit., p. 157.

<sup>25</sup> MARONGIU G., *Storia del fisco in Italia*, Torino, Einaudi, 1995, p. 217.

<sup>26</sup> Quanto ai cespiti extra-tributari, si procedette alla vendita di beni demaniali, alla vendita dell'asse ecclesiastico, alla cessione nel 1865 alla Società Alta Italia delle ferrovie possedute dallo Stato e del materiale rotabile, alla concessione nel 1869 della Privativa dei Tabacchi ad una Regia cointeressata per 15 anni. Nel decennio 1860 - 1870, le entrate extratributarie ebbero un'incidenza media del 16% circa sul totale delle entrate. Cfr. Ministero DEL TESORO - DIREZIONE GENERALE DEL DEBITO PUBBLICO, *Relazione del Direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza. Il debito pubblico in Italia 1861-1987*, cit., p. 15 e ss.

<sup>27</sup> GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Profili storici. Dal 1650 al 1900*, cit., p. 739. La «Destra storica» rappresenta il gruppo dirigente che governò ininterrottamente il Paese nel primo quindicennio di vita unitaria. Il nucleo centrale era costituito da piemontesi (La Marmora, Sella, Lanza), cui si aggiunsero i

spese<sup>28</sup>. Tra le varie misure adottate a tal fine, nel 1864 venne introdotta l'imposta sui redditi di ricchezza mobile<sup>29</sup> e venne riordinata l'imposta fondiaria<sup>30</sup>, inaugurando così una politica fiscale basata sulle imposte indirette e destinata a culminare nel 1868 con l'istituzione dell'imposta sul macinato<sup>31</sup>. Venne quindi istituita l'imposta sui redditi provenienti dai titoli di debito pubblico e le aliquote di quasi tutti i tributi subirono, in quegli anni, un generale inasprimento.

La politica fiscale posta in essere nel primo decennio di vita del Regno d'Italia fu tale che portò a riassorbire il deficit al netto degli interessi già fin dal 1867, mentre la copertura delle spese per interessi venne completata nel 1872<sup>32</sup>.

Accanto alla necessità di uniformare la finanza statale si pose fin da subito quella di definirne il rapporto con la finanza locale<sup>33</sup>. Le soluzioni adottabili in astratto potevano essere due: 1) riservare agli enti locali tributi specifici che imponevano in proprio (c.d. principio della separazione dei cespiti). 2) Far concorrere gli enti locali alle contribuzioni statali (c.d. comunione dei cespiti).

La scelta ricadde sul secondo sistema, i cui criteri furono stabiliti dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, *Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, il cui

moderati lombardi (Jacini, Visconti-Venosta), emiliani (Farini, Minghetti) e toscani (Ricasoli, Peruzzi). Quantitativamente minore la rappresentanza delle regioni meridionali (Scajola, Spaventa). Il nome «Destra» discende dal fatto che nei primi parlamenti dell'Italia unita, la maggioranza si collocava a destra. L'aggettivo «storica» fu aggiunto in un momento successivo, a significare la funzione decisiva e peculiare svolta da questa classe dirigente nella storia d'Italia.

<sup>28</sup> BROSIO G., MARCHESE C., *Il potere di spendere*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 53.

<sup>29</sup> L'imposta sui redditi della ricchezza mobile avvenne ad opera della legge 14 luglio 1864, n. 1830.

<sup>30</sup> Fu disposto, in particolare, il conguaglio dell'imposta fondiaria tra le Province dello Stato, anche se il suo livello rimase sostanzialmente basso, nonostante riuscisse a garantire un gettito di una decina di milioni in più. Il riferimento normativo è alla legge 14 luglio 1864, n. 1831.

<sup>31</sup> Si veda sempre NAPOLITANO G., *Le norme di unificazione economica*, cit., p. 100. L'imposta sul macinato gravava direttamente sul prezzo del pane.

<sup>32</sup> Il prezzo pagato fu tuttavia altissimo. La pressione fiscale crebbe in maniera difforme tra Nord e Sud del Paese: ad es. nel Regno delle due Sicilie nel 1866 si pagavano complessivamente 70 milioni di imposta fondiaria contro i 52 del Nord. Cfr. Pennetta D., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 6. Si veda inoltre di il contributo di NAPOLITANO G., *Le norme di unificazione economica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2011, p. 97. L'A., soffermandosi sul primo decennio di unificazione nazionale, ribadisce che l'azione di unificazione normativa, nonostante l'ampiezza dei campi in cui si dispiegò, diede un contributo limitato al raggiungimento di un'effettiva unificazione economica. Se da un lato creò i presupposti per una formale uguaglianza delle opportunità, dall'altro non riuscì a superare i divari economici esistenti tra le diverse aree del Paese.

<sup>33</sup> MELIS G., *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, cit., p. 453. L'A. descrive il rapporto tra centro e periferia nell'Italia post-unitaria come una «dialettica continua», in un «lento e contraddittorio processo di integrazione al centro delle domande della periferia, che gradatamente consentiva al sistema di sopravvivere, conquistando giorno per giorno quella legittimazione politica che (data la inesistenza ancora di una vera e propria società "nazionale") appariva subito dopo la proclamazione dell'unità d'Italia drammaticamente assente».

allegato A, rubricato *Legge comunale e provinciale* definì entrate e spese rispettivamente comunali (agli artt. 118 e 116) e provinciali (artt. 173 e 174).

Fu il primo intervento normativo, dopo l'unificazione nazionale, che dotò Comuni e Province di un sistema tributario innovativo rispetto a quelli vigenti negli Stati pre-unitari<sup>34</sup>.

Le spese furono distinte in obbligatorie e facoltative, con lo scopo di garantire su tutto il territorio nazionale la prestazione uniforme di alcuni servizi essenziali. Le entrate, invece, vennero suddivise in patrimoniali e tributarie con il vincolo, per le seconde, di essere istituite solo quando le prime fossero insufficienti a coprire le spese<sup>35</sup>. Un sistema di tributi locali che venne definito in seguito come «semplice e logico», «ben congegnato», «degnò di ogni elogio»<sup>36</sup>.

Enti locali, Province e Comuni furono sottoposti al controllo dell'amministrazione centrale attraverso i prefetti i quali, oltre ad essere presidenti degli esecutivi delle Province - che rappresentavano la diramazione dello Stato a livello periferico -- controllavano la legittimità delle deliberazioni comunali e avevano il potere di sospendere i sindaci, di nomina regia<sup>37</sup>.

Il successivo periodo di governo guidato dalla Sinistra storica<sup>38</sup> promosse una maggiore articolazione della spesa - in particolare quella per opere pubbliche - rispetto alle funzioni amministrative e militari che avevano dominato in precedenza, ma non riuscì a sviluppare un'organica riforma del fisco<sup>39</sup>.

Nella prospettiva di Francesco Crispi di rendere più incisiva e spedita l'azione di governo, venne varato il *Nuovo Testo Unico della legge comunale e provinciale*, r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921, il cui obiettivo principale fu in primo luogo la necessità di ottenere una complessiva riduzione delle spese comunali.

---

<sup>34</sup> MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001, p. 13.

<sup>35</sup> IBIDEM, p. 14.

<sup>36</sup> SALANDRA A., *Il riordinamento delle finanze comunali*, in *Nuova Antologia*, vol. 40, luglio-agosto 1878; BERNARDINO A., *Lineamenti storici del problema della finanza locale in Italia*, in AA.VV., *Finanza pubblica contemporanea. Studi in onore di J. Tivaroni*, Laterza, Bari, 1950, p. 30; COSCIANI C., *Le imposte immobiliari nella finanza locale in Italia (1934)*, in *Scritti scelti di finanza pubblica*, Cedam, Padova, 1983, p. 29.

<sup>37</sup> I sindaci divennero elettivi nell'arco di tempo compreso tra il 1888 e il 1896. Tuttavia, sarà necessario attendere il 1911 per ottenere un suffragio quasi universale per l'elettorato di sesso maschile.

<sup>38</sup> Si veda, ancora una volta, GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Profili storici. Dal 1650 al 1900*, cit., p. 739. I protagonisti della «Sinistra storica» furono gli esponenti della vecchia sinistra piemontese (Depretis, Valerio, Brofferio), i patrioti mazziniani o garibaldini (Crispi, Bertani, Cairoli). Nei primi anni dopo l'unità, la Sinistra si contrappose nettamente alla maggioranza moderata facendo proprie le rivendicazioni della democrazia risorgimentale: il suffragio universale, il decentramento amministrativo e il completamento dell'unità. In prosieguo di tempo, tuttavia, il suo programma venne perdendo i suoi tratti originari, tanto da rendere incerti i confini tra maggioranza ed opposizione.

<sup>39</sup> BROSIO G., MARCHESE C., *Il potere di spendere*, cit., p. 53.

Il risparmio sul fronte delle uscite avvenne attraverso la predisposizione di una serie di garanzie nel contrarre mutui e l'istituzione di un meccanismo di controllo - affidato alla giunta provinciale amministrativa, presieduta dal prefetto - sulle spese facoltative e straordinarie. Gli interventi in questione ristabilirono un equilibrio sul fronte del contenimento delle spese straordinarie e facoltative, ma non su quello delle spese ordinarie. In alcuni casi vennero disposte, d'imperio, nuove spese obbligatorie e uniformi sul territorio nazionale, a prescindere dalla forza economica per il loro sostenimento. Per far fronte alle spese ordinarie e obbligatorie fu necessario, quindi, fare leva sui tributi, ma, negli anni '80 e '90 non vennero parallelamente disposte riforme volte a garantire equilibrio tra imposizione sui consumi e sui redditi e nella tassazione della ricchezza mobiliare e immobiliare<sup>40</sup>. Inoltre, le imposte esistenti divennero meno produttive di gettito a seguito della crisi economica che colpì l'Europa e l'Italia negli anni '80 e che prolungò i suoi effetti fino alla fine del secolo<sup>41</sup>.

### ***1.3. I piani di risanamento finanziario dell'età giolittiana. La riforma tributaria incompiuta alle soglie della Grande guerra.***

Uno degli interventi legislativi dell'età giolittiana che maggiormente incisero sulla finanza locale, in particolare comunale, è rappresentato dalla legge 29 marzo 1903, n. 103, recante *Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni*, che introdusse nell'ordinamento la disciplina in materia di municipalizzazione dei pubblici servizi, la quale rimase in vigore - con una revisione nel 1924 - fino al 1990.

Questo provvedimento legislativo permise ai Comuni di ampliare la propria sfera di attività attraverso: 1) l'eliminazione degli effetti negativi della erogazione di servizi pubblici in regime di monopolio di diritto<sup>42</sup> o di fatto<sup>43</sup> da parte di privati concessionari, attraverso la gestione diretta da parte dei Comuni; 2) l'individuazione di una nuova forma giuridica di gestione diretta del servizio, «l'azienda organo»; 3)

---

<sup>40</sup> MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, cit., p. 49. L'autore precisa che la situazione sulla quale si trovava a incidere la nuova legge comunale e provinciale era tale per cui nel novennio 1882-1891 le spese comunali salirono da Lire 346.988.734 a Lire 466.169.445,6 mentre quelle provinciali da 61.773.631 a 74.284.379

<sup>41</sup> IBIDEM, p. 76. L'autore ricorda che tra il marzo 1896 e il giugno 1898 si succedettero quattro governi guidati da di Rudinì, i quali fruiro della ripresa economica mondiale e italiana e dell'aumento del gettito dei tributi. Ciononostante non venne assunto, nel periodo di riferimento, alcun rilevante provvedimento volto a modificare la struttura della politica fiscale. Altrettanto può dirsi con riferimento ai due governi Pelloux che guidarono l'Italia dal 1898 al 1900.

<sup>42</sup> Ad es. la legge 27 dicembre 1896, n. 561 attribuiva i tranvai obbligatoriamente ai privati.

<sup>43</sup> In ragione delle caratteristiche tecniche del servizio, che doveva essere necessariamente erogato da un unico soggetto.

l'attribuzione al consiglio comunale della definizione di un servizio pubblico locale, qualora non rientrasse nell'elenco previsto dalla stessa legge<sup>44</sup>.

Nello stesso periodo, si riaccese inoltre la discussione in ordine al sistema di tassazione, che aveva già interessato il dibattito politico e scientifico al tempo della Sinistra storica. Il fulcro si concentrò attorno all'opzione tra il sistema di tassazione diretta o indiretta.

Come ebbe modo di osservare efficacemente il coevo economista Luigi Cossa «nessuno dei due tipi (di imposta) può aspirare alla perfezione, (...) in astratto le imposte dirette, dato un buon assetto che si deve sempre supporre, rispondono meglio ai canoni generali della tassazione, pure è necessario ricorrere alle imposte indirette per colmare i vuoti e rimediare ad alcuni difetti delle imposte dirette; e finalmente si deve stabilire tra le une e le altre un giusto equilibrio, in guisa tale però che le ulteriori riforme tributarie rendano possibile il costituire delle imposte dirette, debitamente perfezionate, la base principale del sistema finanziario»<sup>45</sup>.

Il sistema fiscale italiano si caratterizzava invece, negli anni 1912-1913, per un eccesso di imposizione indiretta<sup>46</sup>: le entrate delle imposte sui redditi rappresentavano infatti il 28,79% del gettito totale, le entrate delle imposte sui consumi (monopoli compresi) il 55,80%, mentre le entrate sugli affari il 15,41%<sup>47</sup>.

Si rese necessario, pertanto, operare quelle modificazioni fiscali strutturali che, garantendo un giusto equilibrio tra le due tipologie dei tributi, potessero rilanciare la politica fiscale del Paese.

I piani di risanamento finanziario che si susseguirono in questi anni furono diversi: tra questi, assunse particolare rilievo il disegno di legge relativo alle modifiche del sistema tributario presentato dal Ministro delle Finanze del quarto governo Giolitti Luigi Facta il 3 febbraio 1914.

---

<sup>44</sup> Per un approfondimento sul punto, si veda MERUSI F., *Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2004, p. 37 ss. L'A. mette in luce la principale originalità della legge, la quale consiste nell'aver trovato un modo per combinare assieme l'organizzazione di una pubblica amministrazione con l'esigenza di gestire il servizio secondo moduli imprenditoriali, inserendo l'azienda, elemento costitutivo dell'impresa, nell'organizzazione amministrativa e attribuendole lo status di organo dell'ente.

<sup>45</sup> Così, COSSA L., *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano, Hoepli, 1876, p. 21.

<sup>46</sup> EINAUDI L., *La ripartizione delle imposte e la pressione tributaria in Italia*, in *Corriere della Sera*, 18 novembre 1913; ID., *Pressione e sperequazione nella imposta italiana sul reddito*, ivi, 27 novembre 1913; ID., *I risultati e i difetti della imposta di ricchezza mobile*, ivi, 8 gennaio 1914.

<sup>47</sup> RÉPACI F., *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, cit., p. 98.

La sua proposta - che riformava in maniera incisiva l'imposta di successione, aumentava le tasse fisse di bollo e quelle fisse per le concessioni governative<sup>48</sup> - non venne mai discussa perché Giolitti rimise al re il suo mandato nel marzo successivo<sup>49</sup>.

Il «progetto Facta» venne significativamente emendato ad opera del Ministro delle Finanze Luigi Rava, il quale propose, a sua volta, l'abolizione della tassa sull'intero valore netto dell'asse ereditario, l'istituzione dell'imposta globale sulla rendita, con esclusione dell'imposta sul capitale, il decremento delle tasse di bollo, l'introduzione di un'imposta sulle scommesse in ragione del 5% dell'importo versato dal giocatore e dell'imposta sulle ricevute rilasciate in qualsiasi forma per il pagamento delle tasse e relative soprattasse sugli affari e pene pecuniarie. Inoltre, venne aumentata l'addizionale introdotta nel 1909, che fu elevata da 2 a 5 centesimi<sup>50</sup>.

I contrasti che si registrarono in sede di discussione parlamentare portarono ad un accordo secondo cui la riforma organica del sistema tributario, nonché i relativi provvedimenti di legislazione sociale, sarebbero dovuti entrare in vigore entro il 30 giugno 1915<sup>51</sup>.

Tuttavia, lo scoppio della Grande guerra impedì l'auspicata riforma strutturale del fisco italiano. L'Italia, alle soglie del primo conflitto mondiale, si configurava come un paese privo di una riforma fiscale organica, che definisse in modo netto i rapporti tra finanza statale e locale. Difatti, vigeva ancora l'ordinamento fiscale creato mezzo secolo prima dalle leggi fondamentali del 1864-65.

---

<sup>48</sup> Come evidenzia PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 10, la riforma dell'imposta di successione rappresentava una delle misure più importanti del disegno di legge Facta. Per la prima volta, infatti, venne stabilito il principio secondo cui il diritto dello Stato fosse limitativo del diritto di proprietà, sussistendo un'obbligazione sociale fra il patrimonio del defunto e quel medesimo Stato che aveva cooperato alla formazione ed alla salvaguardia di quel patrimonio. Ulteriori misure riguardarono l'aumento di 5 centesimi sulle tasse fisse di bollo sugli atti civili, giudiziari e amministrativi e l'aumento non inferiore a 60 centesimi delle tasse fisse per le concessioni governative.

<sup>49</sup> Giolitti rimise il suo mandato nelle mani del re il 10 marzo 1914. Successivamente, Salandra, nuovo primo Ministro escluse la possibilità di una riforma in senso redistributivo del sistema fiscale italiano. Si vedano APC. Leg. XXIV, I sess. discussioni seconda tornata 6 giugno 1914, pp. 2826 ss.

<sup>50</sup> Si veda sempre PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 12. L'autore, richiamandosi all'APC. Leg. XXIV, sess. 1913-14, documento 68 bis, p. 13, ricorda come il Ministro Rava argomentò la necessità di introdurre l'addizionale in commento: «I ritocchi, le riforme e le nuove entrate create nel campo delle tasse sugli affari non permettevano di colmare tutta la differenza e d'altra parte era necessario trovare un cespite di pronto rendimento e di applicazione non costosa che, sostituendosi immediatamente a quelli abbandonati, ci mettesse in condizione di integrare subito il fabbisogno finanziario, lasciandoci il tempo necessario per svolgere con conveniente preparazione gli studi per l'istituzione della nuova imposta progressiva sul reddito, il cui complesso organismo richiede tempo non breve».

<sup>51</sup> IBIDEM, pp. 12 e 13, nota 27.

All'inizio del primo conflitto mondiale, il sistema fiscale locale era quindi imperniato su tributi autonomi, sovrimposte e compartecipazioni che caratterizzavano un sistema complessivamente inelastico, il quale non riusciva a fare fronte all'aumento delle spese<sup>52</sup>. Sotto il profilo dell'ordinamento tributario, il Paese aveva dunque da compiere ancora un passo decisivo sulla strada della modernizzazione<sup>53</sup>.

## 2. La finanza locale nel ventennio fascista.

Durante il periodo bellico, la principale preoccupazione fu naturalmente quella di trovare le risorse necessarie per far fronte alle spese. Queste ultime non gravarono esclusivamente sul bilancio negli esercizi in cui ebbero luogo ma vennero contabilizzate anche negli anni successivi<sup>54</sup>.

La riforma dell'ordinamento tributario, pertanto, non venne percepita come un'«impresa da realizzarsi in tempo di guerra»<sup>55</sup>, benché il problema finanziario fosse «grave, assai più grave che mai si fosse da tutti immaginato, in un primo momento»<sup>56</sup>.

L'immediato dopoguerra si caratterizzò per la prosecuzione dell'economia collettivistica d'emergenza<sup>57</sup>.

Si dovette attendere il 1923 per tentare la ricostruzione del meccanismo tributario nonché il riassetto complessivo della finanza pubblica, con una svolta nella politica

---

<sup>52</sup> MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, cit., p. 214. I provvedimenti legislativi emanati durante e subito dopo la guerra, allo scopo di far fronte alle maggiori spese, portarono: 1) all'inasprimento delle aliquote (ad es. il d.luog. 12 febbraio 1919, n. 196 stabilì la differente sovrimposizione sui terreni e sui fabbricati); 2) alla creazione di nuove imposte (imposta sui vani di abitazione e sui locali in genere, le imposte sui biliardi e sui pianoforti, imposta sui cani); 3) alla rinuncia, da parte dello Stato, di alcuni cespiti; 4) all'obbligatorietà di alcuni tributi prima facoltativi.

<sup>53</sup> IBIDEM, p. 153.

<sup>54</sup> RÉPACI F., *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, cit., p. 123.

<sup>55</sup> MARONGIU G., *op. cit.*, p. 210.

<sup>56</sup> VOLPE G., *Il popolo italiano nella grande guerra*, Milano-Trento, Luni ed., 1998, p. 44.

<sup>57</sup> Si veda ancora una volta RÉPACI F., *op. cit.*, p. 123. L'A. definisce l'economia collettivistica del dopoguerra «economia associata», con lo Stato che intervenne massicciamente e trasversalmente in tutti i campi della vita economica. Cfr. BROSIO G., MARCHESE C., *Il potere di spendere*, cit., p. 61, laddove si evidenzia che in Italia mancarono le basi per il dispiegarsi del c.d. effetto di spiazzamento, vale a dire l'accettazione di una più elevata pressione fiscale in momenti di *shock* sociale ed economico, successivamente mantenuta col ritorno alla normalità. Di regola, guerre e altre perturbazioni, pur influenzando le capacità di finanziamento del settore pubblico, agiscono anche dal lato della domanda, facendo sentire più fortemente ai cittadini e ai loro rappresentanti i bisogni collettivi. In Italia, invece, l'assenza di un effetto di questo tipo è probabilmente da ricondurre alla fragilità del sistema democratico, prima, e all'instaurarsi della dittatura, poi.



economica ad opera del regime fascista<sup>58</sup> e una serie di provvedimenti volti a fronteggiare, a partire dal 1929, la crisi economica internazionale<sup>59</sup>.

La finanza locale, rimasta in balia di continui rimaneggiamenti normativi, conobbe un'organica razionalizzazione nel 1931<sup>60</sup> a seguito dell'emanazione del Testo unico della Finanza Locale (Tufl), approvato con r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 e successivamente incorporato dal r.d. 3 marzo 1934, n. 383 recante *Approvazione del Testo unico della legge comunale e provinciale*.

La relazione al Tufl ebbe modo di chiarire in cosa consistesse uno dei pilastri alla base della vasta opera di razionalizzazione normativa, che si sostanziava in 344 articoli: il principio di separazione tra finanza statale e locale.

Si legge infatti: «nel concetto fascista la ripartizione delle funzioni finanziarie tra Stato ed enti locali, non è più dipendente da una teorica divisione dei poteri, ma ha carattere contingente di una proficua ripartizione di funzioni amministrative e tributarie»<sup>61</sup>.

In ossequio a tale principio, il testo normativo attribuì agli enti locali un potere locale impositivo proprio, anche se ogni tributo decentrato doveva necessariamente derivare da una delega statale<sup>62</sup>. Venne stabilito inoltre l'obbligo dell'autosufficienza

<sup>58</sup> Il periodo fascista completò il processo di centralizzazione con l'abolizione dell'elettività delle cariche locali dal 1926 e l'istituzione dei podestà di nomina regia al posto dei sindaci, oltre che con l'eliminazione delle giunte e dei consigli comunali. Nel 1928, i segretari comunali vennero trasformati in impiegati statali. Anche le cariche amministrative provinciali non furono più elettive e un preside di nomina regia sostituì sia il presidente che la deputazione provinciale, mentre un rettorato di nomina regia sostituì il consiglio provinciale. Cfr. BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S., *Governo e finanza locale*, cit., p. 162; PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 13-16.

<sup>59</sup> BROSIO G., MARCHESE C., *op. cit.*, p. 62.

<sup>60</sup> La riforma della finanza locale fu oggetto di studio da parte di due commissioni, una politica e una tecnica. Per un approfondimento circa le proposte delle due commissioni, si vedano: COMMISSIONE DI STUDIO PER LA RIFORMA DELLA FINANZA LOCALE, *Relazione-Schema di disegno di legge. Allegati*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1930 e COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA RIFORMA DELLA FINANZA LOCALE, *Relazione e schema di proposte*, Roma, tipografia del Senato, 1931.

<sup>61</sup> La citazione è riportata da MARONGIU G., *op. cit.*, p. 273.

<sup>62</sup> ROMANELLI R. - DE CECCO M., *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Roma, Donzelli ed., 1995, p. 160. L'A. offre, nelle pagine immediatamente precedenti (si vedano, in particolare, anche le pp. 153 e ss.), un'analisi approfondita delle disquisizioni dottrinali sul concetto di autonomia locale e decentramento negli ultimi decenni liberali. Il termine «discentramento» suggerisce, nel periodo di riferimento, non tanto l'idea di poteri propri degli enti locali quanto piuttosto quella di poteri delegati. La questione fu oggetto di discussione da parte di autorevoli giuristi dell'epoca (Attilio Brunialti, Angelo Majorana, Vittorio Manuele Orlando) i quali ebbero modo di rinvenire che il termine «autonomia» pareva troppo legato a poteri comunali originari e indipendenti dallo Stato. Nel momento in cui si ammise che un intervento pubblico più penetrante dovesse essere affidato ai Comuni, si preferì sostituire il termine «autonomia» con il termine «autarchia», che venne quindi utilizzato largamente nel linguaggio dottrinario e politico dell'epoca. Il giurista che "impose" il cambiamento terminologico fu Santi Romano: per «autarchia»

finanziaria, per cui l'autonomia finanziaria doveva essere esercitata esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili.

Nonostante i molteplici elementi di novità<sup>63</sup>, il Tufl non sembrò offrire soluzioni radicali per correggere le distorsioni del sistema di finanza locale<sup>64</sup>: dopo 70 anni di legislazione unitaria, esso si fondava sulle imposte di consumo e sulle sovrimposte fondiari, analogamente a quanto delineato con la legge del 1865<sup>65</sup>.

Giova, tuttavia, sottolineare che la riforma del 1931 da un lato introdusse una notevole semplificazione nel sistema di finanza locale<sup>66</sup> e, dall'altro, apportò una

dovette intendersi, da quel momento in avanti, ogni forma di «amministrazione indiretta dello Stato compiuta da persone giuridiche pubbliche per diritto soggettivo e nell'interesse oltre che dello Stato anche del proprio», che pertanto si estendeva anche ai c.d. enti pubblici e non solo agli enti locali (la definizione è alla voce «Decentramento amministrativo» dell'*Enciclopedia giuridica italiana*, 1911). L'innovazione semantica - precisano Romanelli e De Cecco - produsse l'effetto di risistemare dentro il quadro assolutistico le molteplici esperienze di decentramento e la crescita dei poteri locali che si verificarono in quel periodo.

<sup>63</sup> Si analizzino, sinteticamente, le entrate comunali e provinciali così come delineate dal Tufl. Per quanto riguarda le entrate provinciali: a) *entrate derivanti da imposte derivate*: sovrimposte ai tributi erariali sui redditi di terreni e fabbricati; addizionale all'imposta comunale sulle industrie, commerci, arti e professioni; b) *entrate derivanti da tasse*: tassa di occupazione di aree e spazi pubblici di pertinenza propria; di circolazione di veicoli trainati da animali e velocipedi. c) *entrate derivanti da contributi*: contributo di migliona; contributo per la costruzione e l'occupazione di gallerie nel sottosuolo stradale; contributo integrativo di utenza stradale.

Per quanto riguarda invece le entrate comunali, esse furono così stabilite: a) *imposte dirette*: imposta di famiglia nei Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti; imposte sul valore locativo; imposte sui pianoforti e biliardi; sulle vetture private; sui domestici; di cura; di soggiorno e turismo; sulle industrie, commerci arti e professioni; sulle patenti; sulle licenze; sulle insegne; sul bestiame; sui cani; sugli animali caprini; sulle macchine da caffè espresso; b) *imposte indirette*: imposte sul consumo gravanti su alcune delle voci colpite dai soppressi dazi interni; c) *entrate da imposte derivate*: sovrimposte ai tributi erariali sui redditi dei terreni e fabbricati; d) *entrate derivanti da tasse*: tasse scolastiche, di occupazione di spazi e aree pubbliche; sui palchi dei teatri comunali; di ammissione ai concorsi; e) *entrate derivanti da contributi*: contributi di migliona, per l'occupazione di gallerie nel sottosuolo stradale, per la manutenzione di fognature; f) *entrate derivanti da diritti*: diritto di misura, di peso pubblico, di affissioni e pubblicità; d'affitto di banchi pubblici, per il ritiro e trasporto di immondizie domestiche; g) *entrate derivanti da prestazioni d'opera*: per le costruzioni di accesso alle stazioni ferroviarie e ai porti; per la lotta contro le cavallette; per la costruzione e manutenzione delle strade obbligatorie; h) *entrate derivanti da partecipazioni*: al provento dei diritti erariali sugli spettacoli; della tassa di macellazione dei bovini; delle tasse di circolazione dei velocipedi e sui veicoli a trazione animale; del contributo integrativo di utenza stradale; delle imposte sugli animali caprini. i) *entrate derivanti da servizi municipalizzati*; j) *entrate derivanti dall'accensione di debiti*; k) *entrate derivanti da beni patrimoniali, mobili e immobili*.

<sup>64</sup> IBIDEM, p. 160.

<sup>65</sup> Ancora una volta, MARONGIU G., *op. cit.*, p. 274: «Se la nuova riforma avrebbe dovuto rendere "organico ciò che era inorganico" e "creare un sistema razionale di tributi in luogo di una serie di imposte e tasse istituite senza nesso e senza una precisa correlazione tra esse" ebbene la riforma del 1931 era l'esatta fotografia dell'esistente così come stratificato nei decenni».

<sup>66</sup> Questo avvenne principalmente attraverso l'abolizione di una serie di imposte, tra le quali: l'imposta di famiglia nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, l'addizionale all'imposta

complessiva riorganizzazione delle norme in tema di accertamento e contenzioso dei tributi comunali e provinciali, sino ad allora confluiti in numerosi provvedimenti legislativi che ne avevano determinato un'applicazione disomogenea<sup>67</sup>.

Con riferimento, inoltre, all'autonomia comunale il Tufl stabilì per i Municipi un potere di manovra sulle aliquote entro i limiti stabiliti dal legislatore statale<sup>68</sup>, un potere di riscossione rispetto a talune imposte di consumo nonché di regolamentazione secondaria in ordine all'applicazione e riscossione delle imposte assegnate<sup>69</sup>.

Nel periodo compreso tra il 1935 e il 1939 l'ordinamento tributario locale non fu oggetto di ulteriori significativi provvedimenti normativi, a differenza del sistema tributario erariale che vide l'istituzione di numerose imposte straordinarie e speciali e un inasprimento generalizzato delle aliquote<sup>70</sup>.

---

complementare di Stato, l'imposta sulle bestie da tiro, da soma e da sella, l'imposta sulle fotografie e quella sugli esercizi e le rivendite, le imposte di consumo sulla birra e sulle acque minerali da tavola e acque gassose, così come anche il contributo per la costruzione delle fognature, l'addizionale all'imposta complementare, la tassa sugli esercizi e sulle rivendite. Per le Province venne abolito il contributo di manutenzione stradale, che fu sostituito dalla tassa di circolazione sui veicoli a trazione animale e sui velocipedi.

<sup>67</sup> BERNARDINO A., *Finanza locale*, in *Nov. Dig. It.*, Torino, 1961, vol. VII, p. 360.

<sup>68</sup> Artt. 22, 23 e 24, Tufl.

<sup>69</sup> Art. 20, Tufl: «I comuni sono autorizzati a riscuotere imposte di consumo sui seguenti generi: bevande vinose ed alcooliche, carni, pesce comunque conservato, dolci e cioccolato, formaggi e latticini, profumerie e saponi fini, gas-luce, energia elettrica, materiali per costruzioni edilizie, mobili e pelliccerie. I comuni provvedono all'applicazione ed alla riscossione delle imposte suindicate, secondo le norme del presente testo unico e del relativo regolamento, nonché di quelle che potranno essere stabilite nei regolamenti locali»

<sup>70</sup> RÉPACI F., *op. cit.*, pp. 383-384. In particolare vennero istituite 4 imposte straordinarie, una sui redditi vale a dire l'imposta straordinaria progressiva sui dividendi delle società commerciali, e tre a carattere patrimoniale: l'imposta straordinaria immobiliare, l'imposta straordinaria sul capitale delle società per azioni, l'imposta straordinaria sul capitale delle aziende industriali e commerciali (società non azionarie e ditte individuali). A partire dall'anno 1939, inoltre, vennero istituiti: un'addizionale di guerra all'imposta complementare; il contributo straordinario 2% sui salari a favore delle famiglie dei richiamati; l'imposta straordinaria sui compensi degli amministratori e dirigenti delle società commerciali; l'imposta speciale sui redditi dei capitali delle imprese industriali e delle società azionarie; l'imposta straordinaria sui maggiori utili relativi allo stato di guerra; l'imposta sui profitti di regime; l'imposta sui profitti di contingenza; il contributo di solidarietà nazionale; il contributo erariale sui canoni di locazione non bloccati; un'addizionale all'imposta generale sull'entrata; l'imposta straordinaria proporzionale sul patrimonio; l'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio delle persone fisiche; l'imposta straordinaria proporzionale sul patrimonio delle società ed enti morali; il contributo straordinario per investimenti contro la disoccupazione. Con riferimento alle imposte dirette, vennero istituite e poi soppresse l'imposta speciale del 10% sui frutti dei titoli al portatore e l'imposta ordinaria sul patrimonio. Con d.l. 30 dicembre 1936, n. 2171 è stata istituita un'addizionale alle imposte dirette e indirette sullo scambio della ricchezza per fini di assistenza sociale. Inoltre, per garantire un maggior rendimento e dare un miglior assetto all'ordinamento tributario, furono attuate alcune riforme e revisioni in materia di imposte dirette. Per l'imposta sui terreni, si vedano il decreto 21 gennaio 1935, n. 29 concernente provvedimenti in materia di estimi e di imponibili catastali e il decreto 4 aprile 1930, n. 589, col quale fu

Il quadro della finanza locale continuò ad essere caratterizzato, dunque, da un frequente ricorso all'indebitamento, da trasferimenti eccezionali e da un deficit che crebbe in misura tale che, nel 1939, fu fatto divieto a Comuni e Province di contrarre mutui e di procedere all'esecuzione di opere pubbliche straordinarie per un quinquennio<sup>71</sup>.

Alle soglie della seconda guerra mondiale, le imposte dirette costituivano il 35,5% del totale mentre quelle indirette il 64,5%.

### **3. I problemi della finanza italiana secondo la Commissione economica per la Costituente.**

Terminato il secondo conflitto mondiale, fu istituito il Ministero per la Costituente, presieduto dall'allora vicepresidente del Consiglio Pietro Nenni<sup>72</sup>. Tale Ministero ebbe il compito di preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione, allo scopo di «determinare l'assetto politico dello Stato e le nuove direttive della sua azione economico e sociale»<sup>73</sup>.

A tal fine, furono nominate tre commissioni di studio aventi ad oggetto rispettivamente le questioni economiche, i problemi del lavoro ed i problemi attinenti alla riorganizzazione dello Stato.

Il 29 ottobre 1945 venne insediata la Commissione economica per la Costituente, presieduta da Giovanni Demaria e composta di 39 membri<sup>74</sup>, a loro volta suddivisi in

---

disposta in tutto il territorio nazionale la revisione degli estimi dei terreni, Quest'ultimo decreto venne successivamente modificato dal decreto 7 dicembre 1942, n. 1418, che fissò l'aliquota d'imposta, graduandola in alcuni anni. Altri provvedimenti degni di menzione sono; per l'imposta sui fabbricati, il decreto 13 aprile 1939, n. 652, che recò disposizioni per l'accertamento generale dei fabbricati urbani. Per l'imposta di ricchezza mobile, il regio decreto legge 24 ottobre 1935, n. 1887 e decreto 7 agosto 1936, n. 1639.

<sup>71</sup> ROMANELLI R., DE CECCO M., *op.cit.*, pp. 160-161.

<sup>72</sup> Il Ministero per la Costituente fu istituito con il decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, approvato dal Consiglio dei ministri del 12 luglio 1945. Fu uno dei primi provvedimenti del Governo Parri, costituitosi il 21 giugno, e il suo varo avvenne non senza contrasti, con i ministri democristiani e liberali riluttanti ad istituire un Ministero *sui generis* in quanto non preposto ad una branca dell'amministrazione, né titolare di poteri amministrativi specifici. Il ministero era dotato di una struttura estremamente semplificata: un ufficio legislativo e un ufficio affari generali. I compiti di studio erano affidati ad una commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica e alle tre commissioni di studio. Non era prevista inoltre alcuna dotazione organica.

<sup>73</sup> Artt. 2 e 5, d.lgt. 31 luglio 1945, n. 435, in *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente*, n. 3, 1945, p. 9.

<sup>74</sup> Di questi 39 membri, 12 designati dai partiti, 5 dai ministeri e 22 dal Ministero per la Costituente.

cinque sottocommissioni<sup>75</sup>. La Commissione economica ebbe il pregio di acquisire il punto di vista dei più autorevoli esponenti del mondo industriale e finanziario italiano, utilizzando ampiamente strumenti quali questionari e audizioni.

I suoi lavori - oggi custoditi in dodici volumi che raccolgono il Rapporto della commissione economica per l'Assemblea Costituente - furono un'occasione irripetibile per una valutazione complessiva dell'economia italiana e delle sue prospettive future<sup>76</sup>, nonché «uno dei momenti più significativi della ricostruzione»<sup>77</sup>.

La Commissione economica ebbe modo di rilevare, in particolare, l'importanza sociale e politica dell'ordinamento della finanza locale. Si legge infatti nel rapporto che la Commissione produsse all'esito dei propri lavori che l'autonomia dell'attività finanziaria costituisce elemento di valutazione della complessiva autonomia dell'ente<sup>78</sup>. Difatti, «il finanziamento degli enti locali costituisce un aspetto fondamentale, sia del problema politico delle autonomie, che di quello economico-sociale della giusta ripartizione dei carichi pubblici (...) E' essenziale per la stessa saldezza del sentimento di unità nazionale allontanare dall'animo degli abitanti delle singole regioni il dubbio che, attraverso un ingiusto e sperequato riparto delle pubbliche spese, possano rimanere per essi in tutto o in parte neutralizzati i vantaggi di più agevole e meglio difesa produzione del reddito che l'organizzazione statale è intesa ad assicurare. Sicché è da auspicare che non vada disgiunto nella discussione il problema del riparto di funzioni e poteri fra Stato ed enti locali da quello del rispettivo finanziamento»<sup>79</sup>.

Il gruppo di studio, ribadendo la necessità di un'organica riforma, esplicitò i difetti della finanza italiana in sei categorie: 1) eccessiva molteplicità e mancanza di coordinamento dei tributi; 2) insufficienza delle entrate ordinarie a fronte delle spese obbligatorie; 3) ingiusta sperequazione della pressione tributaria locale da ente ad ente; 4) inefficienza dell'accertamento rimesso agli organi locali; 5) eccessiva uniformità e rigidità delle norme; 6) inefficienza del sistema dei controlli.

Tra i nodi da sciogliere la Commissione economica indicò la ripartizione di funzioni e poteri tra i vari livelli di governo e la necessità di rivedere i canali di

---

<sup>75</sup> Le 5 sottocommissioni di cui si componeva la Commissione economica per la costituente erano: agricoltura, industria, problemi monetari e commercio con l'estero, credito e assicurazione, finanza. Per citare solo alcuni dei nomi di illustri esperti che ne fecero parte: Manlio Rossi Doria per la sottocommissione agricoltura, Sergio Steve ed Ezio Vanoni per la finanza, Paolo Baffi e Federico Caffè per i problemi monetari.

<sup>76</sup> FAUCCI R., *L'economia politica in Italia*, Torino, Utet, 2000, p. 309.

<sup>77</sup> ARENA G., *Pasquale Saraceno commiss d'Etat*, Milano, Franco-Angeli, 2011, p. 147.

<sup>78</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, vol. V, Finanza, p. 17.

<sup>79</sup> *IBIDEM*, p. 129.

reperimento delle risorse. Rimarcò l'urgenza di ovviare alle storture della finanza locale non attraverso espedienti di tecnica tributaria<sup>80</sup> bensì affrontando «quei più fondamentali problemi che investono i criteri stessi»<sup>81</sup>, nel quadro di una riforma generale dell'ordinamento amministrativo-finanziario dello Stato.

#### 4. I lavori in Assemblea Costituente relativi all'art. 119 Cost.

Il 27 luglio 1946 iniziò la discussione, in seno all'Assemblea Costituente, in merito alla stesura dell'art. 119 Cost<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Tali espedienti, secondo la Commissione economica costituente, avevano dimostrato, nel secolo precedente, il proprio fallimento. I continui tentativi, progetti parziali, riforme ed esperimenti non erano stati sufficienti, difatti, a risolvere i problemi della finanza locale.

<sup>81</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *op. cit.*, p. 131.

<sup>82</sup> E' possibile suddividere in 5 tappe l'evoluzione dell'articolo in commento. Lo spunto metodologico è offerto dagli studi in tal senso condotti da CALZARETTI F., *La nascita della Costituzione. Le discussioni in Assemblea Costituente a commento degli articoli della Costituzione*, in <http://www.nascitacostituzione.it/index.htm>. Cfr. inoltre: PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 17-24. Volendo riassumere in 5 momenti l'evoluzione del testo di cui all'art. 119 Cost: 1) La prima versione, approvata dalla seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione il 28 novembre 1946 approvò il seguente articolo: 1. *La Regione ha autonomia finanziaria. Una legge costituzionale ne determinerà i limiti, coordinandola con l'ordinamento tributario dei comuni e dello Stato.* 2. *La Regione non potrà adottare alcun provvedimento che possa ostacolare, anche indirettamente, la libera circolazione delle persone e delle cose.* 3. *La Regione ha un proprio demanio e un proprio patrimonio, secondo le modalità che saranno stabilite da legge costituzionale.* 2) La seconda tappa vide la sostituzione, il 9 dicembre 1946, dell'articolo approvato nel luglio precedente con la seguente versione: 1. *La Regione ha autonomia finanziaria.* 2. *Questa sarà determinata nei suoi limiti da una legge costituzionale che, coordinandola con la finanza dello Stato e dei Comuni, dovrà essere ispirata a criteri di redistribuzione del reddito nazionale allo scopo di attuare una perequazione interregionale.* 3. *A favore delle Regioni che non possano far fronte con le proprie risorse alle spese di loro competenza, dovrà essere costituito un fondo speciale mediante contributi delle Regioni e dello Stato, il cui reparto sarà deliberato con legge dal Parlamento.* 4. *La Regione ha un proprio demanio e un proprio patrimonio, secondo le modalità che saranno stabilite da legge costituzionale.* 5. *La Regione non potrà adottare alcun provvedimento che possa ostacolare, anche indirettamente, la libera circolazione delle persone e delle cose.* 3) In adunanza plenaria, l'1 febbraio 1947, venne approvato anche il testo seguente: 1. *Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi costituzionali che la coordinano con la finanza dello Stato e dei Comuni.* 2. *Alle Regioni sono assegnati tributi propri e quote di tributi erariali. Il gettito complessivo dei tributi erariali è ripartito in modo che le Regioni meno provviste di mezzi possano provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni essenziali.* 3. *Allo stesso scopo possono essere istituiti fondi per fini speciali in base a leggi della Repubblica che determinano i contributi dello Stato e delle Regioni, e la gestione e la ripartizione dei fondi.* 4. *La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.* 5. *Non possono istituirsi dazi d'importazione ed esportazione, o di transito fra l'una e l'altra Regione; né prendersi provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose.* 4) L'Assemblea Costituente approvò questa versione il 15 luglio 1947: 1. *Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.* 2. *Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, le quali sono determinate in relazione ai bisogni delle Regioni, in modo da poter provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni normali.* 3. *Per provvedere ad altri scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.* 4. *La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità*

I Padri costituenti, sin dalla prima riunione della seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione - investita di discutere in punto di autonomia<sup>83</sup> - ripresero i nodi problematici sottesi alla finanza locale<sup>84</sup>, dimostrando il fallimento di qualsiasi tentativo preordinato alla specificazione delle imposte da assegnare agli enti locali, in quanto storicamente «insufficiente o esuberante»<sup>85</sup>.

Gli echi che si ritrovarono nei dibattiti dell'Assemblea Costituente finirono col cedere il passo alla necessità di riservare all'autorità dello Stato centralizzato, anche in campo finanziario, la funzione unificatrice che aveva sempre avuto e che avrebbe continuato ad avere<sup>86</sup>.

---

*stabilite con legge della Repubblica. 5. Non possono istituirsi dazi d'importazione ed esportazione, o di transito fra l'una e l'altra Regione, né prendersi provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose. 6. La Regione non può in alcun modo limitare il diritto dei cittadini ad esercitare in qualunque parte del territorio nazionale paia ad essi conveniente, la loro arte, professione mestiere o impiego. 5) Prima della votazione finale in Assemblea costituente, il testo coordinato dal Comitato di redazione, presentato il 20 dicembre 1947 recò questa versione: 1. Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Provincie e dei Comuni. 2. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. 3. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. 4. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.*

<sup>83</sup> I lavori della Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione si svilupparono in 26 sedute, fino all'approvazione definitiva della Carta fondamentale nel dicembre 1947.

<sup>84</sup> Una nota critica sui lavori della Costituente relativi all'art. 119 proviene da ALLEGRETTI U., PABUSA A., *Art. 119, in Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, Zanichelli - Soc. ed. del Foro italiano, 1985, p. 339 ss., ove gli Autori ritengono che l'art. 119 Cost. abbia rappresentato il prodotto di lavori preparatori «oscuri e inconcludenti», i quali registrano un'insufficienza storica della finanza locale.

<sup>85</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946*,

in [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/II\\_Sottocommissione/sed002/sed002nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed002/sed002nc.pdf), pp. 12-13. Appare utile ripercorrere la tesi sostenuta da Luigi Einaudi ed espressa in apertura dei lavori relativi all'art. 119, nel luglio 1946: «rispetto alla finanza [si deve] tener conto dell'esperienza, la quale dimostra che qualunque tentativo sia stato fatto di specificare le imposte da assegnare ai comuni, alle province o alle regioni e in genere agli enti minori è andato a vuoto, perché ha urtato contro un ostacolo essenziale; qualsiasi sistema preciso di attribuzione di un gruppo di imposte agli enti locali si dimostra o insufficiente o esuberante. È sempre accaduto così, ed è impossibile che una preordinata distribuzione delle fonti tributarie tra l'ente stato e gli enti minori possa soddisfare allo scopo della sufficienza: non si può mai prevedere se le spese della regione potranno essere coperte da quelle imposte. Quindi il sistema è da scartare, e conviene piuttosto fare qualcosa nel senso di negare alla regione la facoltà di stabilire taluni tipi di imposta che, se la regione potesse usarli, li userebbe in senso dannoso all'interesse collettivo (...). Deve essere invece attribuita alla regione una certa lata facoltà di stabilire le imposte che non sono negate espressamente».

<sup>86</sup> In tal senso, si veda ROMANELLI R., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 163-164. L'A. ripercorre inoltre le correnti che segnarono il dibattito costituente in punto di autonomia locale; un dibattito che vide contrapposte le correnti politiche socialista e cattolica, che sostenevano rispettivamente la battaglia autonomistica e l'ordinamento liberale.

Del resto, con l'art. 5 Cost. si volle ribadire, secondo una formulazione che riprendeva le costituzioni ottocentesche, che la Repubblica era «una e indivisibile» mentre l'art. 114 Cost., in apertura del titolo dedicato agli enti territoriali, stabilì che: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», secondo una dizione che ricordava non tanto lo Statuto albertino<sup>87</sup>, quanto piuttosto la legge comunale e provinciale del 1865<sup>88</sup>. Inoltre, l'art. 117 Cost. attribuì alle Regioni potestà legislativa in materie ben definite ed espressamente elencate<sup>89</sup> ma l'interpretazione che ne venne data fu sempre restrittiva: le Regioni poterono legiferare, ma solamente nell'ambito di una legge statale «ordinamentale» analitica, che lasciava ben pochi margini alle autonomie<sup>90</sup>.

Anche sul fronte finanziario, alle Regioni l'art. 119 Cost. riconobbe l'autonomia, pur nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi statali di coordinamento con la finanza statale e con quella locale (comma 1)<sup>91</sup>. Venne quindi elencata la tipologia delle forme di finanziamento, individuandola in: 1) tributi propri e compartecipazioni ai tributi erariali per far fronte ai costi delle funzioni normali (comma 2); 2) finanziamenti speciali a singole Regioni per far fronte a scopi determinati (comma 3). All'ultimo comma, dispose la sussistenza di un patrimonio e di un demanio regionali, secondo le leggi della Repubblica<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Difatti, lo Statuto albertino non trattava questa materia.

<sup>88</sup> L'art. 1, l. n. 2248/1865, stabilì infatti: «Il Regno si divide in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni».

<sup>89</sup> Art. 117, Cost.: «1. La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali.

2. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

<sup>90</sup> CERIANI V., *Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni Novanta al nuovo Titolo V*, in BASSANINI F., MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 119. Secondo l'A., la potestà delle Regioni risultava di rango poco più che regolamentare in quanto le leggi ordinamentali e quelle di finanziamento delle attività regionali erano molto pervasive e perseguivano obiettivi di forte uniformità attraverso l'imposizione di standard e vincoli di varia natura.

<sup>91</sup> Giova precisare che la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 58 del 1957, ha sempre evocato altresì il limite dell'interesse nazionale e dell'uniformità in materia tributaria. Cfr. PUZZO F., *Il federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 18 ss.

<sup>92</sup> Art. 119 Cost.: «1. Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.



Certa dottrina<sup>93</sup> non mancò di rilevare come l'enunciazione costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale sia stata, in realtà, a lungo disattesa. La principale motivazione venne rinvenuta nella circostanza per la quale maggiore attenzione fu posta alle forme e ai limiti stabiliti dalla legge statale di coordinamento, rispetto che ai contenuti dell'autonomia stessa. In relazione a questi ultimi, il legislatore costituente sembrò fare riferimento esclusivo all'autonomia d'entrata, non rilevando i profili connessi all'autonomia di spesa<sup>94</sup>.

Con l'entrata in vigore della legge 16 maggio 1970, n. 281 recante *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario* venne stabilito in cosa dovessero consistere i tributi propri attribuiti alle Regioni dal comma 2 dell'art. 119 Cost.<sup>95</sup>.

Tale legge - che seguì l'istituzione delle Regioni ordinarie<sup>96</sup> - entrò in vigore con un ritardo di ventidue anni rispetto alla previsione costituzionale<sup>97</sup>. Tra le novità più

2. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

3. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

4. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».

<sup>93</sup> BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, Cedam, 1983, p.

<sup>94</sup> Così, ALLEGRETTI U., *Art. 119 (Le Regioni, le Province, i Comuni)*, in BRANCA G., *Commentario della Costituzione*, Roma, 1985, p. : «un'emergenza implicita ma sicura dei lavori preparatori è che i costituenti, quando discussero i problemi dell'autonomia finanziaria, pensarono unicamente ai problemi dell'autonomia di entrata: il loro concetto di autonomia finanziaria riguardava l'autonomia (nella determinazione o disponibilità che fosse e di qualunque grado fosse) dell'entrata».

<sup>95</sup> Secondo il disposto di cui alla l. n. 281/1970 i tributi propri regionali erano: l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile; le tasse sulle concessioni regionali; la tassa automobilistica regionale; la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche. In relazione a tali imposte, alle Regioni era data la possibilità di determinare l'aliquota entro un minimo e un massimo stabilito. Inoltre, vanno menzionate: l'addizionale all'imposta erariale di trascrizione, iscrizione ed annotazione nei pubblici registri automobilistici; l'addizionale all'imposta di consumo sul gas metano; l'imposta sulla benzina per autotrazione.

<sup>96</sup> Le Regioni ordinarie entrarono nella storia istituzionale italiana solo nel 1970. Come ha sottolineato ROMANELLI R., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, cit., p. 167, se si vuole parlare di ritardo nell'attuazione costituzionale occorre anche dire che quel ritardo fu possibile perché la Costituzione aveva sovrapposto nuovi principi ad un ordinamento salvaguardato nella sua interezza, e che dunque era capace di funzionare lungo i tracciati consueti. In altri termini, a consentire il ritardo fu il modo in cui gli ordinamenti precedenti interagirono con l'innovazione costituzionale e con le trasformazioni politiche e sociali. Autorevole dottrina ha inoltre sostenuto come l'avvio della riforma regionale costituì un fatto rivoluzionario, comparabile all'introduzione del suffragio universale e al referendum istituzionale del 1946, poichè determinò una svolta epocale, con il passaggio ad una vera e propria età delle riforme destinata a coprire gran parte di quel decennio. Cfr. PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 88 ss.

<sup>97</sup> BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 119. Gli AA. definiscono «scandaloso» il ritardo nell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario «scandaloso». In effetti, l'VIII

incisive, giova ricordare l'istituzione di fondi specializzati e vincolati<sup>98</sup> e la definizione dei contributi speciali a carattere aggiuntivo<sup>99</sup>, i quali divennero progressivamente strumenti ordinari di finanziamento delle attività regionali di cui il Governo poteva disporre con massima discrezionalità per eliminare le disuguaglianze tra Regioni<sup>100</sup>.

### **5. La fase dell'autodeterminazione tributaria: dagli anni Cinquanta agli anni Settanta.**

Nel lasso temporale compreso tra il 1951 e il 1972, la legge quadro della finanza locale continuò ad essere rappresentata dal Tufl del 1931 e successive modificazioni<sup>101</sup>. Non avvennero ulteriori interventi legislativi tali da incidere significativamente sulla struttura della politica economica degli enti locali<sup>102</sup>, ad eccezione della legge 16

---

disposizione transitoria della Costituzione appena entrata in vigore stabiliva che «le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali» dovessero essere indette «entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione». La stessa disposizione transitoria statuiva anche che le «leggi della Repubblica avrebbero regolato «per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni». Altre leggi avrebbero, inoltre, disciplinato «il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato». Infine, la IX disposizione transitoria stabiliva che la Repubblica, «entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione», avrebbe adeguato «le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni».

<sup>98</sup> Si vedano gli artt. 8 e 9 della l. n. 281/1970. Con l'art. 8 venne istituito, presso il Ministero del tesoro, un fondo comune nel quale confluirono le compartecipazioni ai tributi erariali. Successivamente, il gettito veniva distribuito alle Regione attraverso una serie di indici quali la popolazione, il territorio, il tasso di disoccupazione, emigrazione e la capacità fiscale. L'art. 9 istituì invece il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, che funzionò come fondo integrativo del fondo comune. Le quote vennero assegnate attraverso atti amministrativi del CIPE.

<sup>99</sup> L'art. 12, l n. 281/1970 stabilì che i contributi speciali dovevano avere due caratteristiche: innanzitutto carattere aggiuntivo rispetto alle spese direttamente o indirettamente effettuate dallo Stato con carattere di generalità per il proprio territorio. Inoltre dovevano essere determinati sulla base delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi di sviluppo regionali.

<sup>100</sup> Sul punto, CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 190-191; BARETTONI ARLERI A., *Bilancio*, in *Enciclopedia giuridica*, V, Milano, Giuffrè, 1959, p. 9; ANTONINI L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, p. 11 ss.

<sup>101</sup> LA TORRE G., *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria*, in *L'Amministrazione italiana*, 2003, nn. 7-8, p. 1082 ss. L'A., dopo aver sottolineato che fino a ridosso dell'entrata in vigore della Costituzione, la finanza locale continuava ad essere regolata dal testo unico del 1931, precisa che a partire dal 1945, per ovviare ai ritardi dell'amministrazione statale, il potere di accertare autonomamente gli imponibili fu attribuito ai Comuni. Il fenomeno condusse ad autentiche emigrazioni dei contribuenti alla ricerca dei Municipi più favorevoli, finendo per raggugliare l'imposta non tanto alla capacità contributiva, ma al tipo di rapporti con gli uffici.

<sup>102</sup> E' stato sostenuto che il sistema fiscale italiano poteva dirsi risalente, nella sua ossatura essenziale, alla metà del secolo XIX. Cfr. COSCIANI C., *La riforma tributaria*, Firenze, La Nuova Italia, 1950, p. 3.

settembre 1960, n. 1014, recante *Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni di talune disposizioni in materia di tributi locali*.

Tra le innovazioni apportate da quest'ultima, vanno annoverate la devoluzione agli enti locali di quote dell'imposta generale sull'entrata (Ige), l'applicazione e la misura delle sovrimposte fondiaria e le eccedenze sulle aliquote massime e, infine, la sistemazione delle passività arretrate dei Comuni.

Le entrate locali si fondarono, pertanto, su tre pilastri: 1) tributi propri; 2) quote di compartecipazione al gettito di tributi erariali; 3) sovrimposte e addizionali.

Per quanto riguarda le entrate derivanti da tributi propri, particolarmente rilevanti furono quelle determinate dalle imposte di consumo, di famiglia e sul valore locativo, che rappresentarono, nel periodo di riferimento, la principale fonte di gettito degli enti locali<sup>103</sup>.

Le compartecipazioni ai tributi erariali riguardarono rispettivamente una quota dei diritti sui pubblici spettacoli e una quota dell'imposta generale sull'entrata (Ige)<sup>104</sup>.

Le sovrimposte e le addizionali consistevano in aliquote aggiuntive a quelle statali, applicate dagli enti sull'imponibile accertato per i tributi erariali, fra le quali sono da annoverarsi la sovrimposta sul reddito di terreni e fabbricati e l'addizionale sui redditi agrari<sup>105</sup>.

Il ventennio in esame fu inoltre caratterizzato dall'utilizzo di una particolare fonte di finanziamento: i mutui a pareggio per il ripiano dei bilanci degli enti locali. Il ricorso sempre più frequente a questo tipo di strumento fu reso necessario dalla condizione deficitaria nella quale stagnavano gli enti locali, posto il fatto che l'indebitamento complessivo era passato dall'1,5% nel 1951 al 15,2% del Pil nel 1972, con un aumento del 13,7%.

Soprattutto nel Meridione, venne fatto un uso distorto dei mutui a pareggio, a cominciare dalla metà degli anni '50. Come è stato opportunamente osservato<sup>106</sup>, tale processo di redistribuzione produsse differenze nei livelli di spesa pro-capite, anche a parità di popolazione, creando profonde disuguaglianze. La circostanza fu resa possibile dal fatto che tale processo avvenne al di fuori di qualsivoglia intervento legislativo.

---

<sup>103</sup> L'apporto dei tributi propri rispetto al totale delle entrate tributarie passò dal 78% del 1951 al 72,90% del 1972; in termini relativi, non fu mai particolarmente incisivo sul Pil (1,5% nel 1951 e 1,6% nel 1972).

<sup>104</sup> La quota delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali passò dal 12,40% del 1951 al 22,10% del 1972.

<sup>105</sup> Le sovrimposte sul reddito dei terreni e dei fabbricati si contrassero dal 9% del 1951 al 5% del 1972

<sup>106</sup> GIARDA D.P., *Finanza locale, idee per una riforma*, Milano, Vita e Pensiero, 1982, pp. 40-45.

Se nel 1959, il 28% dei Comuni dell'Italia centrale, il 27% dei Municipi dell'Italia meridionale e solamente l'1,5% dei Comuni dell'Italia settentrionale erano ricorsi ai mutui a ripiano dei disavanzi, la situazione degenerò nel 1972, quando l'utilizzo di tale forma di finanziamento avvenne per il 90% dei Comuni dell'Italia centrale, il 95% dell'Italia meridionale e l'11% dei Municipi dell'Italia settentrionale<sup>107</sup>: in termini aggregati, il fenomeno interessò il 50% dei Comuni italiani.

Per 15 anni la situazione venne ritenuta eccezionale e sostenibile attraverso la concessione dei mutui: lo Stato ne assunse a proprio carico gli oneri di ammortamento oltre che l'erogazione di contributi per il ripiano dei bilanci comunali e provinciali. A partire dagli anni Settanta, tuttavia, ritenne di dover intervenire sui fattori strutturali, attraverso un'opera di riforma organica del sistema tributario<sup>108</sup>.

## **6. Le riforme tributarie degli anni Settanta e le ripercussioni sulla finanza locale. La nascita del criterio della spesa storica quale parametro di riferimento delle erogazioni statali.**

Il processo di riforma tributaria degli anni Settanta incise profondamente sul sistema previgente, non rappresentandone un mero ammodernamento, quanto piuttosto una radicale trasformazione<sup>109</sup>. In particolare, la scarsa economicità degli allora vigenti tributi locali e l'obiettivo difficoltà delle amministrazioni a regolamentarli e a gestirli furono motivazioni determinanti alla base del processo di riforma<sup>110</sup>.

La legge 9 ottobre 1971, n. 825, recante *Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria* diede impulso ad un programma riformatore<sup>111</sup> ispirato al

---

<sup>107</sup> GIANNONE C., *Il federalismo fiscale. Teoria e pratica*, Milano, Franco Angeli, 2006, p. 158. Peraltro, nel 1978 la percentuale si innalzò ulteriormente: il 28,3% dei Comuni dell'Italia del Nord, il 98% dei Municipi dell'Italia centrale, il 95% dei Comuni dell'Italia meridionale. Complessivamente il 60,6% del totale dei Comuni italiani.

<sup>108</sup> IBIDEM, p. 159.

<sup>109</sup> Così, MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, cit., p. 281.

<sup>110</sup> GALLO F., *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, 1979, p. 36.

<sup>111</sup> Il processo di riforma prese le mosse con l'insediamento di una commissione di studio presso il Ministero delle Finanze, presieduta da Cesare Cosciani, nel settembre del 1962. Questa Commissione produsse un'enorme mole di documenti e relazioni preparatorie sui diversi problemi della riforma; nel maggio del 1963, i lavori terminarono con un esteso rapporto che conteneva le proposte di una nuova struttura dell'intero sistema di imposizione, una cui sintesi fu ufficialmente resa pubblica dal Ministro delle Finanze. Tale rapporto ha offerto il primo quadro organico dei problemi del sistema fiscale italiano dell'epoca. Nel settembre del 1964 venne affidata a Cosciani la presidenza del Comitato di studio per l'attuazione della riforma tributaria, che in una prima fase dei lavori affrontò un programma concreto di riforma tributaria da attuare nell'arco di un quinquennio ed una relazione contenente le linee di riforma, approvata dal Parlamento nel giugno del 1965. Cosciani intanto, predispose nel febbraio del 1966, una

principio di unità dell'intero sistema finanziario, nell'alveo di una concezione accentratrice di Stato<sup>112</sup> che, di fatto, penalizzò l'autonomia tributaria locale.

Per effetto della riforma, attuata attraverso una serie di decreti delegati, venne drasticamente ridotta l'autonomia impositiva degli enti locali<sup>113</sup>. Vennero soppressi numerosi tributi locali e ne restarono in vigore in numero limitato: la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, la tassa per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani, l'imposta sui cani, il diritto di peso pubblico e pubblica misura, i contributi per la costruzione di galleria e l'imposta di soggiorno<sup>114</sup>.

In luogo dei tributi abrogati il legislatore statale assegnò entrate sostitutive, in misura proporzionale al gettito abolito, inaugurando, così, l'era della «finanza derivata»<sup>115</sup>.

Il d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 638, recante *Disposizioni per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971 n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate*, stabilì un periodo transitorio di cinque anni<sup>116</sup>, durante il quale i Comuni ricevettero dall'amministrazione finanziaria somme di importo pari a quelle riscosse nell'anno precedente per i tributi aboliti, aumentate da una maggiorazione annua che la stessa legge ebbe cura di prevedere<sup>117</sup>.

---

bozza di progetto legislativo che doveva costituire il necessario strumento operativo che avrebbe permesso ai vari gruppi del Comitato di affrontare in concreto e in dettaglio i singoli aspetti della riforma. Nel giugno del 1966 Cosciani si dimise dalla guida del comitato, temendo il sostanziale fallimento della riforma stessa, poi realizzata nel 1971-73. L'iter parlamentare della riforma durò 4 anni, dal 1967 al 1971. Per un approfondimento, si rinvia a CAMPA G., *Ricordo di Cesare Cosciani tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma nel 1986*, in <http://www.ssef.it/?id=2881>.

<sup>112</sup> Così, N. D'AMATI, *Finanza locale*, in *Nov. Dig. It., App., III*, Torino, 1982, p. 740; TRIMELONI M., *Note sull' "autonomia finanziaria" e "autonomia tributaria" nel sistema normativo dei comuni*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1975, II, p. 285 ss.; GALLO F., *La ripartizione dell'imposizione tributaria fra lo Stato e gli enti locali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1981, I, p. 79 ss.; S. LA ROSA, *L'oggetto dei tributi locali*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, 1983; LORENZONI G., *Gli orientamenti giurisprudenziali, dottrinali e amministrativi nella natura tributaria o meno di alcune pubbliche entrate*, in *Rassegna tributaria*, 1986, II, p. 353; MAJOCCHI A., *Il finanziamento degli enti locali e l'autonomia impositiva*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1987, I, p. 434 ss.; MARONGIU G., *Riflessioni a margine dell'autonomia impositiva dei comuni*, in *Finanza locale*, 1989, I, p. 563 ss.

<sup>113</sup> MENDELLA F. M., *Riforma fiscale e finanza locale: federalismo e fonti di finanziamento delle regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 7.

<sup>114</sup> BROSIO G., HYMAN D., SANTAGATA W., *Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani. Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1978, p. 38. L'A. sottolinea che l'abolizione di numerosi e inutili tributi locali non si accompagnò all'introduzione di altri tributi in sostituzione degli stessi aboliti, di gettito rilevante e di più agevole accertamento.

<sup>115</sup> IBIDEM, p. 6.

<sup>116</sup> Il periodo transitorio fu previsto dall'1 gennaio 1973 al 31 dicembre 1977.

<sup>117</sup> BROSIO G., HYMAN D., SANTAGATA W., *Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani. Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale*, cit., 1978, p. 6.

In pratica, venne creato un sistema di sovvenzioni che non rese uniforme la qualità e quantità dei servizi offerti dagli enti locali, ma, al contrario, preservò i differenziali di gettito dei tributi soppressi<sup>118</sup>.

Contemporaneamente, lo stesso decreto istituì due nuove imposte erariali, il cui gettito doveva essere attribuito ai Comuni: l'imposta locale sui redditi (Ilor)<sup>119</sup> e l'imposta sull'incremento del valore degli immobili (Invim). Il decentramento del gettito originariamente previsto avvenne solo per la seconda imposta, mentre l'Ilor rimase ad ogni effetto una forma impositiva erariale<sup>120</sup>.

L'obiettivo finale della riforma fu quello di fornire al governo centrale un maggior controllo dell'economia, giustificando la riduzione dell'autonomia locale con la necessità di accrescere il sistema e ridurre la sperequazione. L'effetto, al contrario, fu quello di creare una forte deresponsabilizzazione politica e gestionale degli amministratori locali attraverso una politica di «facile spesa»<sup>121</sup>, dal momento che il sistema consentiva una copertura dei debiti a breve contratti dagli enti locali con il sistema bancario, confidando sul fatto che lo Stato avrebbe coperto la differenza<sup>122</sup>. Un dato può essere utile a chiarire la portata del fenomeno: i trasferimenti erariali, mere poste finanziarie integrative agli inizi degli anni Settanta, divennero progressivamente fonti di finanziamento ordinario della spesa corrente, passando dal 23,2% del 1971 al 59,9% del 1977 del totale delle entrate tributarie locali<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> GIANNONE C., *op. cit.*, p. 160.

<sup>119</sup> L'Ilor integrava un'imposta a struttura reale e proporzionale che colpiva i redditi cosiddetti «fondati» per attuare una discriminazione qualitativa rispetto ai redditi «guadagnati». La discriminazione dell'imposizione dei redditi in ragione della loro fonte era realizzata mediante una diversificazione delle aliquote e, in parte, mediante una diversa commisurazione dell'imponibile. Si stabiliva, inoltre, che il gettito restasse transitoriamente acquisito al bilancio dello Stato, e solo in seguito che le quote spettanti ai Comuni in base alle aliquote determinate dagli stessi enti - tra un minimo del 6% e un massimo dell'8,5% - diventassero di competenza municipale. Cfr. RUSSO P., *Manuale di diritto tributario, Parte speciale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 9-10.

<sup>120</sup> MENDELLA F. M., *op. cit.*, p. 7.

<sup>121</sup> AMATUCCI F., *I principi e le competenze degli enti locali in materia tributaria*, in AA.VV., *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 6.

<sup>122</sup> Sul punto concordano: BROSIO G., HYMAN D., SANTAGATA W., *Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani. Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale*, cit., p. 8; FRASCHINI A., ROBOTTI L., *La finanza locale: Italia e Inghilterra a confronto*, Milano, Franco Angeli, 1987, p. 18; GIARDA D.P., *Finanza locale, idee per una riforma*, cit., p. 116; MENDELLA F. M., *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>123</sup> GIANNONE C., *op. cit.*, p. 161 offre il quadro completo delle poste di finanziamento degli enti locali: nel 1971 i tributi propri rappresentavano il 54,7% del totale delle entrate, i trasferimenti statali il 23,2%, i trasferimenti governativi il 5,2% e le entrate extratributarie il 16,9%. Nel 1974, i tributi propri erano il 18,0% del totale, i trasferimenti statali il 58,3%, quelli governativi il 6,0% e le entrate extratributarie il 17,7%. Nel 1977, i tributi propri costituivano il 15,1% del totale, i trasferimenti statali il 59,9%, quelli governativi il 5,1% e le entrate extratributarie il 19,9%. A cominciare dal 1973, le entrate tributarie subirono

I Comuni cominciarono quindi a far ricorso, in misura sempre crescente, all'indebitamento, causandone uno sviluppo rilevante e, nel contempo, anomalo. Si innescò un circolo vizioso che produsse un deficit sempre crescente, amplificato anche dal peso del processo inflattivo<sup>124</sup>: l'erario, infatti, non adeguò prontamente i trasferimenti al minor valore della moneta, costringendo gli enti locali a creare sempre maggiori disavanzi, successivamente ripianati dallo Stato.

Nel 1977, con la conversione in legge del decreto «Stammati 1»<sup>125</sup>, ebbe inizio una fase destinata a incidere profondamente sul panorama della finanza locale italiana, disciplinata da puntuali interventi normativi, costituiti da decreti legge annuali<sup>126</sup>.

Il decreto «Stammati 1», recante *Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di Comuni e Province*, fu innovativo almeno per due ordini di ragioni. In primo luogo dispose limitazioni all'assunzione di nuovi mutui e, in secondo luogo, consolidò i debiti a breve termine contratti dagli enti locali con gli istituti di credito<sup>127</sup>, ponendo a carico dello Stato il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui pregressi.

Per fronteggiare l'accollo da parte dell'amministrazione centrale dell'indebitamento pregresso fu stabilito il divieto indiscriminato di assunzione di nuovo personale da parte degli enti locali, a prescindere dalle dimensioni, dalla necessità o dalla circostanza che il Comune fosse in avanzo o in disavanzo<sup>128</sup>.

L'elaborazione legislativa del c.d. criterio della spesa storica avvenne nel 1978, ad opera della conversione in legge del decreto legge «Stammati 2»<sup>129</sup>, il quale segnò una svolta fondamentale nei rapporti tra finanza statale e locale<sup>130</sup>.

un forte calo attestandosi al 36,4%, che continuò negli anni seguenti. Contemporaneamente, i trasferimenti statali divennero sempre più ingenti.

<sup>124</sup> Così, MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, cit., p. 295.

<sup>125</sup> Il riferimento è al decreto legge 17 gennaio 1977, n. 2, convertito in legge 17 marzo 1977, n. 62.

<sup>126</sup> GIANNONE C., *op. cit.*, p. 163.

<sup>127</sup> Furono sostanzialmente azzerati gli scoperti bancari per le anticipazioni a breve, mediante un sistema compensativo a tre: enti locali, Cassa depositi e prestiti, sistema bancario. In pratica, i debiti contratti dagli enti locali e le loro anticipazioni di tesoreria vennero trasformate in mutui decennali con la Cassa depositi e prestiti.

<sup>128</sup> Ancora una volta, si vedano GIANNONE C., *op. cit.*, p. 163 e MARONGIU G., *op. cit.*, p. 298.

<sup>129</sup> Il decreto «Stammati 2» era il decreto legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito in legge 27 febbraio 1978, n. 43. Come si vedrà in seguito, i nodi cruciali del decreto in commento furono: il pareggio obbligatorio dei bilanci di previsione, assicurato mediante trasferimenti erariali, l'assunzione a carico del bilancio dello Stato dei mutui contratti a pareggio economico dei bilanci di previsione, l'accertamento dei residui attivi e passivi, con facoltà di procedere alla rettifica in sanatoria dei conti consuntivi pregressi anche se già approvati, il vincolo della spesa corrente a incrementi da stabilirsi con decretazione annuale e, infine, la regolamentazione con legge dello Stato delle assunzioni di personale.

<sup>130</sup> Così, MARONGIU G., *op. cit.*, p. 296.

Tra le novità introdotte dal decreto vi fu l'obbligo di deliberare il bilancio in pareggio<sup>131</sup> e la fissazione - in percentuale - di un limite di espansione della spesa corrente degli enti locali<sup>132</sup>, maggiorata per i Comuni e le Province del Mezzogiorno<sup>133</sup>.

I flussi in uscita deliberati a livello locale vennero quindi finanziati dallo Stato che iniziò a pagare «a piè di lista» la differenza tra spese correnti ed entrate proprie di Comuni e Province. Fu consacrato, in questo modo, il criterio della spesa storica, che divenne il principio cardine per commisurare l'ammontare dei trasferimenti. Tale criterio inaugurò la pratica del ripianare il fabbisogno denunciato da ogni singolo ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo<sup>134</sup>. A partire dal 1978, il finanziamento della spesa corrente degli enti locali

---

<sup>131</sup> Art. 1, comma 1, l. n. 43/1978: «Il bilancio di previsione dei comuni e delle province per l'anno 1978 deve essere deliberato in pareggio entro il 31 marzo 1978. In allegato dovrà essere prodotto un documento, a firma del segretario comunale o provinciale e vistato dal sindaco o dal presidente l'amministrazione provinciale, certificativo, per l'esercizio 1977, delle entrate accertate per i primi tre titoli del bilancio e delle spese impegnate, relative al primo titolo, distintamente per ciascun capitolo».

<sup>132</sup> Art. 5, l. n. 43/1978: «1. Il complesso delle spese correnti per l'anno finanziario 1978 - escluse quelle per il personale, per interessi passivi sui mutui, per il ripiano delle perdite di esercizio delle aziende speciali di trasporto, per i contributi di cui all'ultimo comma del precedente articolo 1, nonché quelle coperte da corrispondente titolo di entrata derivante da finanziamenti regionali o statali con vincolo di destinazione, e per i costi delle funzioni trasferite in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 - non potrà subire incrementi superiori al 7 per cento dell'ammontare previsto per il 1977 quale risulta, per gli enti che vi siano tenuti, dal bilancio di previsione rideterminato ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 novembre 1971, n. 952, e per gli altri enti dal documento previsto dal primo comma del precedente articolo 1. Le spese per il personale, sopra considerate, si riferiscono a quelle a carico, per legge, degli enti locali, anche se il personale stesso risulti dipendente da enti, consorzi ed aziende, purché pubblici, comunque costituiti. 2. Ove dal documento di cui al primo comma dell'articolo 1 risultino spese eccedenti quelle previste dal bilancio rideterminato ai sensi della citata legge 12 novembre 1971, n. 952, e sulle quali è consentita la maggiorazione del 7 per cento, i comuni e le province potranno predisporre i bilanci di previsione 1978 includendovi l'importo di dette maggiori spese aumentato del 4 per cento. 3. I limiti di cui al primo e secondo comma sono rispettivamente elevati al 10 ed al 7 per cento per i comuni e le province del Mezzogiorno. 4. Gli enti locali che, dopo l'applicazione del limite massimo di incremento di spesa, di cui al primo e terzo comma, presentassero il bilancio con un'eccedenza di entrate, possono utilizzare tale eccedenza per investimenti o per ulteriori spese correnti. Qualora, in sede consuntiva, le entrate risultassero inferiori alle previsioni, l'ente locale dovrà imputare l'eccedenza di spesa al bilancio dell'anno successivo. 5. Ai fini della determinazione del costo del personale deve essere assunto come riferimento per la nuova spesa l'importo risultante per tale titolo dal documento di cui al primo comma dell'articolo 1. 6. Le delibere di approvazione del bilancio di previsione per il 1978 redatte in difformità ai commi precedenti sono da dichiarare nulle, per violazione di legge, da parte dei competenti organi di controllo».

<sup>133</sup> Art. 5, comma 3, l. n. 43/1978.

<sup>134</sup> Così, MENDELLA F. M., *op. cit.*, p. 8. Uno dei principali problemi consisteva nel fatto che il criterio della spesa storica premiava gli enti che avevano speso maggiormente penalizzando, di conseguenza, i più virtuosi, ma non si verificava se, ad una spesa storica più elevata, corrispondessero più elevate capacità di intervento o servizi - qualitativamente e quantitativamente - resi.



avvenne per l'85% mediante trasferimenti a carico del bilancio statale<sup>135</sup>, con l'effetto di cristallizzare i differenziali di spesa tra gli enti locali.

Giova precisare che talune voci di spesa non furono sottoposte al limite del tetto di incremento, consentendo, di fatto, dinamiche più elevate di quelle programmate: furono escluse le spese per il personale, per interessi passivi sui mutui, per il ripiano delle perdite di esercizio delle aziende speciali di trasporto e per il ripiano di perdite di esercizio, le spese finanziate da trasferimenti regionali e statali con vincoli di destinazione e, infine, i costi delle funzioni trasferite dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616<sup>136</sup>.

Inoltre, anche la circostanza per la quale i vincoli all'aumento della spesa corrente vennero fissati in termini percentuali piuttosto che in cifra assoluta contribuì a provocare un trattamento diseguale per le amministrazioni che, negli anni precedenti, avevano maggiormente fatto ricorso ai mutui per il ripiano dei loro disavanzi. Come è stato opportunamente rilevato, «il diverso grado d'accessibilità all'indebitamento pregresso creava di per sé disparità fra gli enti, favorendo quelli che, avendo chiesto, e ottenuto, cifre maggiori in passato, potevano continuare a spenderle attualmente»<sup>137</sup>.

Va considerato inoltre che il decreto «Stammati 2» avrebbe dovuto essere un provvedimento temporaneo, con efficacia limitata al solo anno di adozione, in attesa di una complessiva riforma della finanza locale. Diversamente a quanto previsto, anche negli anni successivi vennero emanati «decreti tamponi» imperniati sul criterio della spesa storica<sup>138</sup>.

Gli effetti dell'applicazione del criterio della spesa storica sono stati sintetizzati in tre momenti: 1) definitiva sostituzione del regime transitorio, prorogato dallo stesso decreto, con il regime di finanziamento degli enti locali da parte dello Stato; 2) cristallizzazione dei differenziali di spesa tra i diversi enti locali, poiché il sistema premiava quelli che avevano allargato le proprie uscite negli anni precedenti, ricorrendo alla pratica dei mutui per l'integrazione dei bilanci invece che utilizzare le risorse proprie; 3) definitiva eliminazione di qualsiasi forma di indebitamento pubblico locale per il finanziamento corrente, posto che erano proibiti i disavanzi economici<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> MARONGIU G., *op. cit.*, p. 298.

<sup>136</sup> Art. 5, comma 1, l. n. 43/1978.

<sup>137</sup> GIANNONE C., *op. cit.*, p. 165.

<sup>138</sup> L'espressione è di MARONGIU G., *op. cit.*, p. 298.

<sup>139</sup> GIANNONE C., *op. cit.*, p. 164. L'A. aggiunge che il sistema dei ripiani a piè di lista non poteva essere ritenuto proficuo per ripartire i finanziamenti. «Poiché i differenziali non implicavano sempre una diversità nelle preferenze di combinazioni di consumi pubblici e privati, essi non meritavano alcuna tutela di legge».

La scelta del criterio della spesa storica si rivelò pertanto «infelice e iniqua» oltre che «intempestiva»: infatti, il sistema di finanza derivata degli enti locali - che aveva conosciuto il proprio culmine negli anni Sessanta - produsse notevoli distorsioni nel decennio successivo, anche in ragione del fatto che il connubio tra inflazione e stagnazione economica aveva creato difficoltà agli equilibri dei governi centrali<sup>140</sup>.

La sempre crescente sperequazione tra enti locali indusse il legislatore ad affrontare la questione del superamento del criterio della spesa storica e ad individuare, per il finanziamento degli enti locali, canoni alternativi.

### **7. La politica fiscale degli anni Ottanta.**

Nel 1980, l'80% delle entrate correnti derivava da trasferimenti mentre solo il 14,7% proveniva da entrate tributarie e tariffarie<sup>141</sup>.

Con l'obiettivo di riequilibrare le entrate degli enti locali<sup>142</sup>, venne emanato il decreto «Andreatta 1»<sup>143</sup>, il quale istituì un fondo perequativo per i Comuni con meno di 20.000 abitanti<sup>144</sup> per consentire l'attivazione di nuovi servizi o il potenziamento di quelli esistenti.

---

<sup>140</sup> Ancora una volta, MARONGIU G., *op. cit.*, p. 297.

<sup>141</sup> *IBIDEM*, p. 305.

<sup>142</sup> Negli anni Settanta, si registrò una perdita di autonomia impositiva dei Comuni che non aveva precedenti. Secondo uno studio condotto da OECD, mentre in Italia la quota delle entrate tributarie locali era pari al 2% del totale, in Francia, Germania, Spagna e Gran Bretagna variava dall'8% all'11%. Cfr. OECD, *Revenue Statistics of OECD member countries*, Parigi, 1987.

<sup>143</sup> Il decreto legge 28 febbraio 1981, n. 38, convertito in legge 23 aprile 1981, n. 153.

<sup>144</sup> Art. 25, d.l. n. 38/1981: « Viene istituito un fondo perequativo per la finanza locale che è iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno 1981 con una dotazione di lire 200 miliardi. A valere sul fondo di cui al comma precedente è attribuito, ai comuni la cui spesa corrente media pro capite per l'anno 1979 sia inferiore a quella stabilita, su base nazionale e per classi di popolazione, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, un trasferimento pari all'intera differenza o a parte di essa. Le erogazioni a carico del fondo devono essere contenute entro i limiti dell'ammontare del fondo medesimo stabilito a norma del precedente primo comma. La spesa corrente media pro capite è calcolata, agli effetti del presente decreto, sulla base dei seguenti principi: a) l'indice di spesa storica di cui al presente articolo è ricavato dalla spesa corrente prevista originariamente nel titolo I del bilancio 1979 ed attestata dagli enti nel certificato finanziario di cui all'art. 12 della legge 21 dicembre 1978, n. 843; b) le classi di popolazione sono così definite: meno di 1.000 abitanti, da 1.000 a 1.999, da 2.000 a 2.999, da 3.000 a 4.999, da 5.000 a 9.999, da 10.000 a 19.999, da 20.000 a 59.999, da 60.000 a 99.999, da 100.000 a 249.999, da 250.000 a 499.999, 500.000 ed oltre; c) per il 1981 il fondo viene ripartito ai comuni con popolazione inferiore ai ventimila abitanti, ad iniziare da quelli che si trovano più lontani rispetto alla media determinata ai sensi del presente articolo. Le erogazioni del fondo devono essere utilizzate dai comuni, anche in eccedenza ai limiti di espansione delle spese correnti previsti dal presente decreto, per l'attivazione di nuovi servizi o per il potenziamento dei servizi esistenti secondo le indicazioni dei piani

Negli anni a seguire, tuttavia, la distribuzione delle quote del fondo si estese progressivamente ad altre categorie di Comuni fino a comprendere quelli con popolazione fino a 500.000 abitanti, ossia il 99,9% dei Municipi italiani<sup>145</sup>.

Le entrate di Comuni e Province continuarono a comporsi di: 1) un trasferimento ordinario erogato dallo Stato in base al criterio della spesa storica; 2) entrate proprie (tributarie ed extratributarie); 3) un contributo perequativo.

Il decreto legge in commento produsse un complessivo aumento della pressione fiscale sui cittadini, attraverso restrizioni alla scelta delle aliquote entro rigidi limiti legali<sup>146</sup>. Venne prevista ad esempio l'applicazione di un'addizionale pari al 20% per l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni e per le tasse per l'occupazione di spazi e aree pubbliche<sup>147</sup>. Si attribuì inoltre la facoltà ai Municipi di istituire un'addizionale sui consumi d'energia elettrica impiegata nelle abitazioni<sup>148</sup>, che, il successivo decreto legge «Andreatta 2», estese anche ai consumi d'energia in locali diversi dalle abitazioni<sup>149</sup>.

Lo scopo sotteso di queste misure fu indirettamente quello di premiare lo sforzo fiscale sostenuto dai Comuni: gli enti locali ai quali non bastavano i trasferimenti ordinari e i tributi propri, dovevano necessariamente applicare l'addizionale per ricevere il contributo integrativo<sup>150</sup>.

Analogo meccanismo di stimolo fiscale fu introdotto nel 1983 dal decreto «Goria 1»<sup>151</sup> che istituì una sovrimposta comunale sui fabbricati (Socof)<sup>152</sup>, concedendo solamente ai Comuni che l'avessero applicata un incremento dei trasferimenti nonché il rimborso delle rate dei mutui, in misura percentuale proporzionale all'aliquota fissata<sup>153</sup>.

---

generali di riorganizzazione degli uffici e dei servizi. I relativi stanziamenti sono inseriti nei bilanci comunali ad avvenuta comunicazione degli importi spettanti».

<sup>145</sup> Il rilievo è di GIANNONE C, *op. cit.*, p. 165.

<sup>146</sup> *IBIDEM*, *op. cit.*, p. 166.

<sup>147</sup> Art. 6, d.l. n. 38/1981.

<sup>148</sup> Art. 7, d.l. n. 38/1981.

<sup>149</sup> Fino ad una potenza impegnata di 500 kw, estesa, dal 1983 a 100 kw.

<sup>150</sup> PICA F., *Le questioni del sistema dei trasferimenti agli enti locali*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2000, n. 1, p. 100.

<sup>151</sup> Decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con legge 26 aprile 1983, n. 131.

<sup>152</sup> Art. 19, d.l. n. 55/1983.

<sup>153</sup> GIANNONE C, *op. cit.*, p. 167 dimostra che l'opzione di istituire la Socof fu usufruita da 86,5% del Comuni, in maggioranza secondo un'aliquota massima. L'86% dei Comuni adottò, difatti, l'aliquota massima del 20%. Il gettito assicurato fu pari a 14.223 milioni di lire di riscossioni nel 1984, che scesero a 79.071 l'anno successivo e si ridussero a 810 milioni circa nel 1987. Si veda anche PICA F., *Lo sforzo fiscale nel mezzogiorno: l'esperienza della Socof*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4, 1988, pp. 689 ss.

Si inaugurò, così, il passaggio da un sistema di finanza pubblica fondata sul modello derivato ad una ancorata al modello misto<sup>154</sup>.

L'istituzione della Socof non rappresentò l'unico aspetto innovativo del decreto legge in commento; esso dispose altresì l'istituzione di un fondo perequativo comunale e di uno provinciale, per gli anni 1984 e 1985.

Il fondo perequativo comunale venne ripartito secondo i seguenti criteri: a) per il 55% in proporzione alla popolazione residente; b) per il 30% in proporzione alla popolazione residente in ciascun Comune moltiplicata per il reciproco del reddito medio pro-capite della Provincia di appartenenza; c) per il 15% fra i Comuni la cui spesa corrente pro-capite prevista nel bilancio di previsione del penultimo anno precedente fosse inferiore alla media nazionale<sup>155</sup>.

Per il fondo perequativo provinciale vennero stabilite le seguenti quote: a) per il 30% in proporzione alla popolazione residente; b) per il 30% in proporzione alla lunghezza delle strade provinciali; c) per il 25% in proporzione alla popolazione residente in ciascuna Provincia, moltiplicata per il reciproco del reddito medio pro-capite della Provincia stessa; d) per il 15% fra le Province la cui spesa corrente pro-capite prevista nel bilancio di previsione del penultimo anno precedente è inferiore alla media nazionale<sup>156</sup>.

Dal 1986, lo Stato iniziò a concorrere al finanziamento dei bilanci comunali attraverso tre fondi: il fondo ordinario, il fondo perequativo e il fondo sviluppo investimenti. Tre anni più tardi, a questi fondi si aggiunsero anche: a) il fondo per le retribuzioni al personale, di cui alla legge 1 giugno 1977, n. 285, recante *Provvedimenti per l'occupazione giovanile*; 2) il fondo per il finanziamento per i maggiori oneri derivanti dall'attuazione dei contratti 1985-1987 e della maggiore spesa dovuta all'aumento dell'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro; 3) il fondo per le calamità naturali, di cui alla legge 28 ottobre 1986, n. 730.

I tributi locali esistenti vennero inaspriti<sup>157</sup>, dal 1988 divenne obbligatoria l'addizionale comunale sul consumo dell'energia elettrica e, nel 1989, fu istituita una

---

<sup>154</sup> Dal complesso dei provvedimenti legislativi tributari adottati negli anni Ottanta sono da mettere in luce ulteriori aspetti: 1) l'obbligo di copertura del costo totale dei servizi a domanda individuale venne riaffermato di anno in anno, modificandone di volta in volta la copertura minima. 2) Vennero aggravati i tariffari annuali per i tributi esistenti. 3) Il divieto di contrarre mutui presso istituti diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti venne prorogato, a meno che la stessa Cassa non avesse negato la concessione entro 45 giorni dalla richiesta.

<sup>155</sup> Art. 4-bis, d.l. n. 55/1983.

<sup>156</sup> Art. 4-ter, d.l. n. 55/1983.

<sup>157</sup> Gli inasprimenti variarono dal 10% al 7% del 1985 per la tassa sulle concessioni comunali e quella per l'occupazione delle aree pubbliche, l'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni. Nel

nuova imposta: l'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni (Iciap), a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66<sup>158</sup>.

Il gettito dell'Iciap fu assegnato per il 90% ai Comuni, per il 7% alle Province e per il 3% allo Stato, che a sua volta lo ridistribuiva a fini perequativi<sup>159</sup>. I soggetti passivi erano tutti coloro che nel territorio dello Stato esercitavano attività d'impresa, arte o professione così come individuata ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (Iva). I Comuni poterono manovrarne l'importo, nei limiti fissati dalla legge<sup>160</sup>.

Come evidenziato in dottrina<sup>161</sup>, l'introduzione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni contribuì a ridurre la dipendenza finanziaria dei Comuni dall'amministrazione centrale: le entrate proprie municipali passarono infatti, alla fine degli anni Ottanta, dal 15% al 20%<sup>162</sup>.

## 8. Gli interventi di riforma dell'assetto tributario degli anni Novanta.

La crescente insoddisfazione, emersa negli anni Ottanta, rispetto al sistema tributario delineato dalla riforma del 1972, costituì l'*input* di un dibattito che proseguì anche nel decennio successivo, volto a restituire alla periferia maggiore autonomia finanziaria, allo scopo di promuovere una gestione più efficiente e politicamente controllata delle risorse disponibili<sup>163</sup>.

---

1987 divenne obbligatoria la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e nel 1988 divenne obbligatoria altresì la tassa sull'occupazione di aree pubbliche con tariffe incrementate del 30%. Dal 1990, fu concesso alle amministrazioni la facoltà di applicare maggiorazioni fino al 100%. Le addizionali sul consumo di energia elettrica vennero incrementate, così come fu mantenuto il vincolo di applicare le aliquote massime dell'imposta sugli incrementi di valore degli immobili.

<sup>158</sup> Il decreto legge 2 marzo 1989, n. 66, fu convertito con legge 24 aprile 1989, n. 144.

<sup>159</sup> Questa imposta fu significativamente modificata ad opera del decreto legge 30 settembre 1989, n. 332, convertito con legge 27 novembre 1989, n. 384.

<sup>160</sup> Dal 1990, l'imposta era dovuta in misura proporzionale al reddito d'impresa, con una riduzione del 50% se non eccedeva i 12 milioni annui e una maggiorazione del 100% se superava i 50. Il Comune poteva ridurre a 6 milioni il limite di 12, oppure aumentarlo fino a 18. Parimenti, il limite di 50 era riducibile fino a 30 o aumentabile a 70 milioni.

<sup>161</sup> POLA G., *La tassazione locale dell'attività produttiva*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 7 sostiene che: «nel 1989, grazie ai circa 2 mila miliardi di gettito dell'Iciap la quota di risorse non proprie è scesa ancora di qualche punto, portandosi a ridosso del 60%».

<sup>162</sup> GIANNONE C., *op. cit.*, p. 171.

<sup>163</sup> BERNARDI L., *Stabilizzazione ed evoluzione strutturale della finanza pubblica italiana*, in *Rivista di diritto finanziario*, 2000, n. 1, p. 3; SPANO P., *Il federalismo fiscale: il dibattito, le proposte e le scelte*, in *Economia e società regionale*, 1997, n. 4, p. 113; ID., *Federalismo e dintorni: riflessioni per ieri, oggi...e domani?*, in *Economia e società regionale*, 2004, n. 4, p. 36; INFANTINO A., *Un federalismo fiscale da inventare*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2002, n. 7, p. 803; SERRANÒ M.V., *Federalismo fiscale e devolution regionale*, in *Bollettino tributario di informazioni*, 2001, n. 18, p. 1285; FROSINI T.E., *Federalismo e riforma costituzionale*, in

La crisi finanziaria dello Stato, l'insufficienza delle risorse trasferite agli enti periferici<sup>164</sup>, la centralizzazione e la staticità delle entrate a fronte di una spesa crescente nonché le conseguenze negative in termini di equità e di efficienza della tassazione rappresentarono elementi di una fenomenologia che rese necessario uno «spettacolare aggiustamento strutturale dei conti pubblici italiani»<sup>165</sup>.

L'urgenza di una riforma organica del sistema finanziario regionale fu motivato da una duplice esigenza: da un lato, far rientrare una situazione oramai prossima all'instabilità finanziaria, dall'altro ricondurre il deficit pubblico nei limiti richiesti per l'appartenenza all'unione monetaria europea<sup>166</sup>. I fattori di spinta delle riforme degli anni Novanta furono infatti sia di natura «endogena» - vale a dire provenienti dal mondo delle autonomie<sup>167</sup> - che di natura «esogena», ossia provocati da un complessivo mutamento sociale e culturale della popolazione<sup>168</sup>.

Come è stato rilevato<sup>169</sup>, sul tema delle funzioni e dell'assetto finanziario delle Regioni negli anni Novanta si sono sviluppati un'interessante elaborazione culturale e un dibattito politico intenso, che hanno trovato esito in un incisivo processo di riforma.

Secondo certa dottrina, gli interventi normativi in questione avrebbero costituito gli «albori del federalismo fiscale»<sup>170</sup>, producendo sensibili innovazioni sul piano delle relazioni intergovernative.

Tra gli interventi legislativi di maggior rilievo va ricordata la legge 8 giugno 1990, n. 142, recante *Ordinamento delle autonomie locali*, la quale ebbe il pregio di avviare una fase di reale decentramento politico nel paese<sup>171</sup>.

---

*Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2004, n. 1, p. 93; LA TORRE G., *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria*, in *L'amministrazione italiana*, 2003, nn. 7/8, p. 1083.

<sup>164</sup> CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 194.

<sup>165</sup> BERNARDI L., *Stabilizzazione ed evoluzione strutturale della finanza pubblica italiana*, cit., p. 4.

<sup>166</sup> FOSSATI A., *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo quinto della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 21. Con riferimento al regime di finanza derivata di Regioni ed enti locali, l'A. ha modo di precisare che: «tale modello dovette essere abbandonato sin dagli inizi degli anni Novanta perché aveva prodotto una crisi finanziaria dello Stato, non solo per lo sviluppo della spesa pubblica complessiva, ma anche per lo spiazzamento della spesa sociale per effetto dell'eccessiva crescita della spesa per interessi sul debito pubblico, cui si sommarono anche fosche previsioni circa l'isolamento dell'Italia dal resto dell'Unione europea incamminato verso la moneta unica».

<sup>167</sup> Tra i fattori endogeni sono da annoverarsi la crescente richiesta di decentramento da parte della classe politica sociale, l'esigenza di razionalizzare le risorse pubbliche e le pressioni provenienti dalle politiche comunitarie.

<sup>168</sup> CUZZOLA V., *Il federalismo fiscale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2006, n. 4, p. 402 ss.

<sup>169</sup> CERIANI V., *Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni Novanta al nuovo Titolo V*, in BASSANINI F., MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., p. 117.

<sup>170</sup> RUSSO E.F., *Principi e scelte di federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, n. 1, 1996, pp. 144 ss.

In particolare, l'art. 54 individuò i principi che dovevano informare il nuovo ordinamento delle autonomie: in primo luogo, stabilì che i Comuni erano dotati di potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, tasse e tariffe (comma 3) e dovevano finanziare i servizi necessari per lo sviluppo della comunità integrando la contribuzione erariale (comma 7). Inoltre, precisò che lo Stato avrebbe dovuto garantire, attraverso i trasferimenti, solamente i servizi locali indispensabili (comma 5)<sup>172</sup>.

Con la legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante *Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale* venne dato nuovo impulso allo sforzo fiscale di Regioni ed enti locali, allo scopo di provvedere al proprio fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie.

Il Governo venne delegato ad emanare uno o più decreti legislativi attraverso cui: 1) istituire un'imposta comunale immobiliare (Ici); 2) a decorrere dal 1994, attribuire la facoltà connessa alla politica degli investimenti di istituire un'addizionale all'Irpef<sup>173</sup>; 3) applicare agli enti locali una disciplina di trasferimenti correnti che tenesse conto di determinati principi e criteri direttivi; 4) autorizzare Province, Comuni, loro consorzi e aziende municipalizzate e comunità montane ad accendere mutui per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici solo sulla base di progetti chiavi in mano e a prezzo chiuso; 5) rivedere e armonizzare i tributi locali vigenti in materia di imposta comunale su pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche e tassa per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani.

Nell'alveo della legge delega, venne adottato il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 recante *Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*<sup>174</sup>, con il quale fece il proprio ingresso nell'ordinamento giuridico, a partire dall'anno 1993, l'imposta comunale sugli immobili (Ici)<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> Sulla genesi, le vicende normative e applicative nonché i contenuti della l. n. 142/1990, si veda VESPERINI G., *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, n. 4, p. 953 ss.

<sup>172</sup> Sull'importanza della l. n. 142/1990 rispetto all'ordinamento delle autonomie, si veda VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 1991; PINNA P., *La legge di riforma delle autonomie locali e il diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 1992, p. 939 ss.

<sup>173</sup> Nell'esercizio della delega, venne accantonata la possibilità di avvalersi della facoltà, da parte dei Comuni, di istituire un'addizionale all'Irpef.

<sup>174</sup> Il d.lgs. n. 504/1992 è stato modificato successivamente con il d.lgs. n. 518/1993, il d.lgs. n. 528/1993 e con il d.lgs. n. 446/1997.

<sup>175</sup> Nelle more dell'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili, la legge 8 agosto 1992, n. 359 introdusse, per l'anno 1992, un'imposta comunale sugli immobili (Isi), la quale rappresentò la prima applicazione generale delle nuove tariffe di estimo catastale.

A differenza della Socof, di cui al decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, l'Ici introdusse nel sistema elementi di equità in quanto andava a colpire il valore di qualsiasi bene immobile, fabbricati, aree edificabili, terreni agricoli e beni strumentali<sup>176</sup>. L'aliquota era determinata dal Comune stesso, fra un minimo del 4‰ a un massimo del 6‰, con possibilità di arrivare, per straordinarie esigenze di bilancio, al 7‰<sup>177</sup>.

L'Ici venne introdotta in sostituzione<sup>178</sup> della precedente imposta locale sui redditi (Ilor) e dell'imposta sull'incremento del valore degli immobili (Invim)<sup>179</sup>.

Si trattò di un intervento legislativo importante, dato che nel 1992 si versava in pieno regime di finanza derivata e il finanziamento degli enti locali avveniva ancora in gran parte attraverso trasferimenti erariali<sup>180</sup>. Quando l'Ici entrò a pieno regime nei bilanci degli enti locali si registrò, infatti, un picco di crescita delle entrate proprie ed una corrispondente riduzione dei trasferimenti: nel 1983 questi ultimi rappresentavano il 72,7% delle entrate correnti dei Comuni, mentre le entrate tributarie si attestavano al

---

<sup>176</sup> Il presupposto del tributo era il possesso di fabbricati, aree edificabili, terreni agricoli siti nel territorio dello stato a qualsiasi uso destinati, inclusi quelli strumentali o destinati alla produzione o allo scambio o che comunque sono oggetto dell'attività d'impresa. I soggetti passivi erano i proprietari o altri titolari di diritti di usufrutto, uso o abitazione, anche non residenti nello Stato. La base imponibile dell'imposta era costituita dal valore patrimoniale degli immobili che ne sono il presupposto e si calcola sulla base delle rendite catastali vigenti risultanti dall'applicazione di coefficienti alle tariffe d'estimo, a seconda del tipo di immobili. Era prevista, dall'art. 8, d.lgs. n. 504/1992, una riduzione d'imposta del 50% per i fabbricati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati.

<sup>177</sup> Tra la fine del 1996 e il 1997 fu emanato un provvedimento di riordino che dedicò speciale attenzione all'abitazione principale, precisò i soggetti passivi del tributo e modificò il regime di riduzioni e detrazioni di imposta. Ai Comuni vennero attribuiti maggiori poteri di controllo, semplificazione e razionalizzazione delle procedure di accertamento. Nel 1996 fu concesso di incrementare di un punto percentuale l'ammontare massimo dell'aliquota, prevedendone una diversificazione entro il limite di oscillazione fissato dalla legge nei casi di immobili diversi dalle abitazioni o posseduti in aggiunta all'abitazione principale ovvero di alloggi non locati.

<sup>178</sup> In senso contrario, si veda MENDELLA F. M., *op. cit.*, p. 12, secondo il quale l'Ici non si configurava come imposta sostitutiva, quanto piuttosto come imposta aggiuntiva di altri tributi, il che avrebbe potuto provocare, come contropartita, «una caduta d'immagine dei Comune nei confronti dei propri amministrati».

<sup>179</sup> Inizialmente, l'Ici si affiancò all'Iciap e all'imposta di iscrizione al Pra (successivamente abrogate e sostituite con un'addizionale sull'Irap) e all'addizionale sul consumo dell'energia elettrica, introdotte rispettivamente dal d.lgs. n. 446/1997 e dal d.lgs. n. 244/1997, emanati in attuazione della l.n. 662/1996.

<sup>180</sup> GIANNONE C, *op. cit.*, p. 175. L'A. spiega che su un complesso di entrate correnti di oltre 65.000 miliardi, l'autonomia finanziaria rappresentava 26.000 miliardi, il 40% del totale, mentre tutto il resto era costituito da trasferimenti erariali e regionali. A livello regionale le differenze sono più marcate: in Toscana la copertura era pari al 46%, in Lombardia 50%, in Emilia Romagna il 52% mentre in Sicilia la copertura valeva poco meno del 20%.



17,30%. Nel 1994, invece, i trasferimenti scesero a 44,89% e le entrate proprie rappresentarono il 37,49% delle entrate correnti<sup>181</sup>.

In questo contesto, l'imposta comunale sugli immobili e gli ulteriori tributi revisionati da tale provvedimento normativo<sup>182</sup> rappresentarono la traduzione della volontà di assegnare una maggiore autonomia impositiva ai Municipi, in linea con l'esperienza di altri ordinamenti europei<sup>183</sup>.

Una svolta nel cammino di riforma dell'autonomia finanziaria regionale si registrò altresì con l'adozione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, recante *Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*.

Come evidenziato da autorevole dottrina<sup>184</sup>, l'istituzione dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef risposero a tre finalità principali: 1) semplificare il sistema dei prelievi tributari e contributivi, dato che all'istituzione dell'Irap fece da contraltare la soppressione di numerosi tributi (i contributi sanitari, l'Ilor, la patrimoniale sulle imprese, l'Iciap e la tassa sulla partita Iva); 2) dotare le Regioni di un'autonoma capacità impositiva. A seguito dell'introduzione di Irap e addizionale all'Irpef la quota dei tributi propri superò il 30% delle entrate complessive e furono assicurati spazi finanziari notevoli dalla possibilità di manovrare le aliquote; 3) sciogliere il problema irrisolto del finanziamento della sanità, fondando la premessa per il completamento della riforma della finanza regionale, verso un sistema con bilancio unitario e senza vincoli di destinazione.

### ***8.1. Cenni sul decentramento operato dalla riforma Bassanini.***

---

<sup>181</sup> I dati provengono da elaborazioni CeRST su Ministero dell'Interno e Corte dei Conti, sezione enti locali, 1999.

<sup>182</sup> Il riferimento è all'imposta comunale sulla pubblicità e alla tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, successivamente innovate con d.lgs. n. 507/1993.

<sup>183</sup> Concordemente, GIANNONE C., *op. cit.*, p. 173 e MENDELLA F. M., *op. cit.*, p. 12.

<sup>184</sup> CERIANI V., *Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni Novanta al nuovo Titolo V*, in BASSANINI F., MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., pp. 125-127.

Un radicale intervento di modifica delle relazioni tra i diversi livelli di governo è avvenuto ad opera della c.d. riforma Bassanini, con la quale venne avviato il processo di decentramento<sup>185</sup> di funzioni e competenze amministrative dallo Stato alle Regioni ed enti locali<sup>186</sup>.

I principali riferimenti legislativi nell'ambito di tale riforma ordinamentale sono i seguenti: 1) legge 15 marzo 1997 n. 59 (c.d. legge Bassanini); 2) legge 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. Bassanini *bis*), 3) legge 16 giugno 1998, n. 191 (c.d. Bassanini *ter*), 4) legge 8 marzo 1999, n. 50 (c.d. Bassanini *quater*).

Il processo venne inaugurato dalla l. n. 59/1997, recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, la quale operò il «conferimento» (nella forma del trasferimento, della delega o dell'attribuzione) di tutte le funzioni e i compiti amministrativi «relativi agli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità nonché quelli localizzabili nei rispettivi territori in atto ed esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato (...)»<sup>187</sup>.

La delega venne quindi attuata attraverso l'adozione di alcuni decreti delegati.

Tre di questi provvidero a conferire le funzioni alle Regioni e agli enti locali: 1) il d.lgs. n. 143/1997 in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca; 2) il d.lgs. n. 469/1997 in materia di mercato del lavoro e 3) il d.lgs. n. 112/1998 in materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività, polizia amministrativa (in parte modificato dal d.lgs. n. 443/1999).

Altri decreti legislativi, oltre al conferimento di funzioni, operarono una riforma di settore nelle seguenti materie: 4) il d.lgs. n. 422/1997 in materia di trasporto pubblico locale (modificato dal d.lgs. n. 400/1999); 5) il d.lgs. n. 114/1998 in materia di

---

<sup>185</sup> CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 52-53. L'A. evidenzia le forme diverse che può assumere il concetto di decentramento: «burocratico», il quale comporta solamente il trasferimento di competenze da organi centrali a organi periferici dello stesso ente, oppure «autarchico», nel caso in cui comporti l'affidamento, ad enti diversi dallo Stato, del compito di soddisfare la cura di alcuni bisogni pubblici. Il decentramento burocratico implicherebbe la responsabilità esclusiva degli organi locali nelle materie di propria competenza e l'assenza di un rapporto di rigida subordinazione con il centro. Il decentramento autarchico, invece, può essere previsto a favore di enti locali, consentendo così che la cura di interessi locali sia affidata a enti esponenziali di collettività locali, ovvero a favore di altri enti.

<sup>186</sup> Per uno sguardo completo si vedano le relazioni di BASSANINI F., *Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni novanta*, e di PATRONI GRIFFI F., *La semplificazione amministrativa nel decennio 1997-2007*, al convegno su *Le riforme amministrative a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, organizzato dall'Università di Roma Tre, Roma, il 30-31 gennaio 2008.

<sup>187</sup> Si vedano gli artt. 1 e 2, l. n. 59/1997.

commercio; 6) il d.lgs. n. 115/1998 che operò il completamento del riordinamento dell'agenzia per i servizi sanitari nazionali); 7) il d.lgs. n. 123/1998, in tema di razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese; 8) il d.lgs. n. 32/1998 in materia di razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti.

Il complesso dei decreti delegati contenevano disposizioni di dismissione di poteri amministrativi, di esternalizzazione di funzioni pubbliche, di liberalizzazione di attività soggette ad autorizzazioni o concessioni amministrative, con l'obiettivo di realizzare l'innovativo progetto di federalismo amministrativo a Costituzione invariata, mediante il potenziamento delle autonomie regionali e locali.

Come evidenziato da certa dottrina, il decentramento modellato dalla riforma Bassanini integrò un intervento legislativo che ebbe il pregio di introdurre per la prima volta nell'ordinamento principi fondanti circa le relazioni tra livelli di governo quali il principio di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, economicità e responsabilizzazione<sup>188</sup>. Gli obiettivi della riforma Bassanini sarebbero stati perseguiti, tuttavia, nell'ambito di «una concezione accentratrice dello Stato»<sup>189</sup>, che ne ridimensionò la portata innovativa<sup>190</sup>. Ad ogni modo, il modello che ne derivò non solo vide rafforzato il ruolo rappresentativo degli interessi di Regioni ed enti locali, ma fu in

---

<sup>188</sup> Così, FOSSATI A., *Lo stato attuale delle autonomie locali in Italia*, in ID., *La nascita del federalismo italiano*, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 23. *Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, 1998. L'analisi dei pregi e difetti della riforma Bassanini è sviluppata anche da Bin R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, pp. 613-630, il quale annovera, tra i meriti, il tentativo di aver snellito la macchina amministrativa. Tra i principali demeriti quello di avere massicciamente contribuito ad una legislazione sempre più simbolica e sempre meno regolativa. L'A. infatti precisa: «la stessa legge Bassanini è zeppa di simboli il cui impatto normativo è difficile da apprezzare. Si pensi all'*escamotage* di anticipare simbolicamente la riforma della tecnica costituzionale di enumerazione delle materie (non sono più enumerate le materie di competenza regionale, ma quelle di competenza statale, invertendo il senso della clausola residuale), capovolgendo l'elenco degli «oggetti» della delega (non più l'elenco in positivo degli oggetti delegati, ma quello negativo degli oggetti sottratti); si pensi al concetto nebbioso di «conferimento», che appare quasi come un messaggio simbolico di superamento della tradizionale (e costituzionale) dicotomia tra trasferimento e delega (che già la giurisprudenza costituzionale aveva però reso meno drastica); si pensi al ruolo paritario attribuito al governo locale nel disegno del c.d. federalismo a Costituzione vigente, generando una compresenza di conferimenti a Regioni e enti locali che ha prodotto i noti riflessi sulla riformulazione delle leggi regionali di trasferimento».

<sup>189</sup> Si veda ancora FOSSATI A., *L'Italia e il federalismo*, in *Economia pubblica*, 2001, n. 1, p. 26.

<sup>190</sup> La medesima dottrina ebbe modo di precisare che ci si muove in un'ottica di preservazione dei poteri del governo centrale di direzione e controllo, e non in quella di federalismo che mira a creare governi responsabilizzati rispetto al proprio elettorato, sia pure nei limiti fissati dalla comune appartenenza alla cittadinanza dello stato centrale. Cfr. ID., *Lo stato attuale delle autonomie locali in Italia*, cit., p. 23.

grado di attribuire a livello locale tutte le funzioni il cui esercizio avrebbe prodotto effetti nell'ambito relativo<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> CASETTA E., *op. cit.*, p. 234.

## CAPITOLO II

### IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DEL FEDERALISMO FISCALE

SOMMARIO: 1. La modifica del Titolo V della Costituzione. La disciplina costituzionale in materia di decentramento. - 2. Il parametro di riferimento del federalismo fiscale: l'art. 119 della Costituzione. - 2.1. La previgente formulazione e il significato dell'autonomia finanziaria. - 2.2. L'attuale formulazione. Riflessioni in punto di autonomia impositiva. - 2.3. (Segue) Il rapporto tra l'art. 119, comma 2, e l'art. 117, comma 3, della Costituzione. - 2.4. (Segue) La relazione tra l'art. 119 e l'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione. - 2.5. Il fondo perequativo, le risorse aggiuntive, gli interventi speciali e la «golden rule». 2.5.1. Il fondo perequativo (art. 119, comma 3, Cost.). - 2.5.2. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali (art. 119, comma 5, Cost.). - 2.5.3. Il patrimonio e l'indebitamento (art. 119, comma 6, Cost.). 3. L'attività interpretativa della Corte Costituzionale nell'ottennio transitorio. 3.1. L'autonomia impositiva nelle pronunce della Corte costituzionale. - 3.2. L'autonomia di spesa. I trasferimenti statali vincolati e le pronunce relative al patto di stabilità.

#### **1. La modifica del Titolo V della Costituzione. La disciplina costituzionale in materia di decentramento.**

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 modificò il Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione<sup>192</sup>, intitolato *Le Regioni, le Province, i Comuni* e dedicato alla disciplina dei rapporti tra Stato ed enti territoriali<sup>193</sup>.

A seguito dell'entrata in vigore della novella costituzionale venne delineato quindi il nuovo ruolo di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni rispetto alle relazioni con lo Stato centrale<sup>194</sup>.

Seguendo il dato normativo nonché lo spunto metodologico offerto da autorevole dottrina<sup>195</sup>, è possibile individuare le cinque coordinate lungo le quali si sviluppò il progetto di modifica della Carta fondamentale.

---

<sup>192</sup> La l. cost. n. 3/2001 fu approvata dal Senato con una maggioranza inferiore a quella qualificata dei due terzi dei membri delle Camere. Per questo motivo, venne sottoposta a referendum confermativo il 7 ottobre 2001, conclusosi con esito favorevole (il 64% dei votanti si espresse per il sì) ed entrò in vigore l'8 novembre 2001.

<sup>193</sup> Sulla genesi della riforma, MARCAZZAN S., *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2005.

<sup>194</sup> BIZIOLI G., *Il federalismo fiscale*, Cosenza, Rubbettino, 2010, p. 48; cfr. CORALI E., *Federalismo fiscale e Costituzione: essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 1 «gli effetti della riforma del Titolo V della Costituzione (...) non si limitano ad una semplice modifica del ruolo e dei poteri delle istituzioni locali; essi investono, invece, tutto l'ordinamento della Repubblica, con conseguenze in grado di modificare finanche il perimetro e le modalità di esercizio dei diritti e dei doveri delle persone».

1) Con un autentico *rovesciamento della piramide istituzionale*<sup>196</sup>, viene potenziato il rango costituzionale di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane (le quali fanno ingresso in Costituzione proprio ad opera della novella in commento)<sup>197</sup>.

L'art. 114 Cost. infatti asserisce che la Repubblica «è costituita» dagli enti locali sopra menzionati e dallo Stato. Quest'ultimo acquista posizione paritetica rispetto agli altri enti di cui si compone la Repubblica, non più preminente - come invece indicava la formulazione letterale della previgente versione - <sup>198</sup>.

Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono qualificati come «enti autonomi», dotati di propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione<sup>199</sup>. La precisazione non è di poco momento, considerato che mentre l'autonomia statutaria era già stata «costituzionalizzata» dall'art. 123 Cost., per Comuni e Province essa risultava stabilita solamente dalla legislazione ordinaria<sup>200</sup>.

2) Sono possibili, secondo il disposto di cui all'art. 116 Cost., *ulteriori forme di differenziazione di autonomia* tra le diverse Regioni ordinarie, attraverso una legge statale, a iniziativa regionale, approvata a maggioranza assoluta e sulla base di un'intesa con la Regione interessata, in tutte le materie soggette a legislazione concorrente, nonché in materia di istruzione e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali<sup>201</sup>.

3) La modifica costituzionale sancisce inoltre l'ingresso nella Carta fondamentale del *criterio della sussidiarietà*<sup>202</sup>, con riferimento alla ripartizione delle funzioni

---

<sup>195</sup> Seguendo lo spunto metodologico offerto da CERIANI V., *Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni Novanta al nuovo Titolo V*, in BASSANINI F., MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., pp. 136-137. Va detto, preliminarmente, che non si pretende di essere esaustivi sulle innovazioni introdotte dalla modifica del Titolo V. L'operazione che qui ci si prefigge è semplicemente quella di ripercorrere in estrema sintesi le innovazioni più salienti.

<sup>196</sup> L'espressione è utilizzata da SERRANÒ M.V., *Federalismo fiscale e devolution regionale*, in *Bollettino tributario di informazioni*, n. 18, 2001, p. 1296.

<sup>197</sup> Prima della l. cost. n. 3/2001 solamente la l. n. 142/1990 aveva fatto cenno alle «aree metropolitane», con espresso riferimento ai Comuni di: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli. Con d.lgs. n. 267/2000 il provvedimento venne abrogato.

<sup>198</sup> Difatti, il testo previgente recitava: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni». Il rilievo è messo in luce anche da GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in BASSANINI F., MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., p. 156.

<sup>199</sup> Art. 114, comma 2, Cost.

<sup>200</sup> In particolare, dall'art. 6, d.lgs. n. 267/2001. Il rilievo è di MENDELLA F. M., *Riforma fiscale e finanza locale: federalismo e fonti di finanziamento delle regioni*, cit., p. 23.

<sup>201</sup> Art. 116, comma 3, Cost. Per un approfondimento, VIOLINI L., *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, n. 2, 2007, pp. 199-208.

<sup>202</sup> L'origine del principio di sussidiarietà, com'è noto, è di matrice europea. All'art. 3b del Trattato di Maastricht viene sancito tra i principi cardine dell'Unione europea. Recita infatti tale norma: «la Comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione

amministrative. Queste ultime sono attribuite ai Comuni, tranne quelle conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, qualora necessitino di esercizio unitario (c.d. principio di sussidiarietà verticale)<sup>203</sup>.

Viene abbandonato, così, il criterio del parallelismo, in base al quale le funzioni amministrative erano riconosciute nelle stesse materie nelle quali gli enti locali detenevano la potestà legislativa.

Il principio di sussidiarietà rileva non solo rispetto alla distribuzione delle competenze tra centro e periferia ma anche nei rapporti tra poteri pubblici e organizzazioni della società «per lo svolgimento di attività di interesse generale»(c.d. principio di sussidiarietà orizzontale)<sup>204</sup>.

4) Per quanto riguarda la *potestà legislativa*<sup>205</sup>, l'art. 117 Cost. ribalta completamente la precedente impostazione nella quale erano indicate tassativamente le materie in cui le Regioni potevano legiferare, in concorrenza con lo Stato, mentre in tutte le altre materie sussisteva la potestà legislativa esclusiva dello Stato<sup>206</sup>.

Secondo il nuovo riparto dell'art. 117 Cost., le Regioni legiferano in tutte le materie<sup>207</sup>, tranne quelle espressamente riservate alla legislazione dello Stato<sup>208</sup>. In un

prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati a livello comunitario».

<sup>203</sup> Art. 118, comma 1, Cost.

<sup>204</sup> Art. 118, comma 4, Cost. *Ex multis*, MENDELLA F.M., *op. cit.*, p. 25; GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., p. 156; CERULLI IRELLI V., *Sul "federalismo fiscale" (prime provvisorie osservazioni)*, in *www.asstrid-online.it*, 15 luglio 2007; JORIO E., *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2007; POGGI A., *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in *www.asstrid-online.it*, 2011; CERULLI IRELLI V., CAMELI R., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *www.asstrid-online.it*, 2011; BERGO M., *Il principio di sussidiarietà come paradigma costituzionale di elaborazione di nuovi diritti sociali*, in *www.asstrid-online.it*, 2011; ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2002, ANTONINI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2000, ID., *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2002, ID., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, Guerini, 2005; D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2001, ID., *La sussidiarietà tra valori e regole* in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 2, 2004, ID., *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri* in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2005; ZAMAGNI S., *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2011.

<sup>205</sup> Per una disamina completa, si rinvia, tra gli altri, a FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2008, pp. 303 ss.

<sup>206</sup> BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, nn. 2/3, 2004.

<sup>207</sup> Art. 117, comma 4, Cost.

<sup>208</sup> Art. 117, comma 2, Cost.

ambito determinato di legislazione definita «concorrente», lo Stato fissa i principi fondamentali cui debbono conformarsi le leggi regionali<sup>209</sup>.

Per i fini che qui rilevano, giova sottolineare che restano di competenza esclusiva dello Stato il sistema tributario e contabile statale e la perequazione finanziaria tra i diversi livelli di governo. E' materia di legislazione concorrente il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, mentre la materia dei tributi regionali e locali, non essendo altrove menzionata, ricade nella potestà legislativa esclusiva regionale.

5) In ordine ai *rapporti finanziari* tra Stato, Regione ed enti locali, la disposizione di riferimento è l'art. 119 Cost., che concorre a connotare il grado di autonomia effettivamente sussistente a livello decentrato<sup>210</sup>. Senza la dotazione di adeguati mezzi economici alla periferia, difatti, il processo di decentramento risulterebbe svuotato di ogni rilievo e la portata delle novità introdotte dalla riforma del Titolo V vanificata<sup>211</sup>.

Autorevole dottrina, in tempi precedenti alla revisione costituzionale del 2001, ha sostenuto che il federalismo fiscale è da considerarsi sinonimo di «rivolta fiscale», manifestandosi come la rivendicazione della periferia verso il governo centrale per una migliore distribuzione delle risorse<sup>212</sup>. L'effettività dell'autonomia politica in uno Stato composto si coglie, quindi, a partire dall'analisi delle relazioni finanziarie sussistenti tra i diversi livelli di governo<sup>213</sup>, di cui l'art. 119 Cost. rappresenta la consacrazione costituzionale. Con l'efficace «brocardo» elaborato da un costituzionalista svizzero nel 1967, si potrebbe sostenere: «*dis-moi quel est ton régime financier et je te dirais quel est ton fédéralisme*»<sup>214</sup>.

---

<sup>209</sup> Art. 117, comma 3, Cost.

<sup>210</sup> Sul punto, CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 238.

<sup>211</sup> Questo è stato sostenuto a più riprese, come si vedrà *infra*, dalla Corte Costituzionale.

<sup>212</sup> BERTOLISSI M., *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali: promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, Cedam, 1997. Cfr. TREMONTI G., VITALETTI G., *Il federalismo fiscale: autonomia municipale e solidarietà sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1994. Del medesimo avviso, SPANO P., *Il federalismo fiscale: il dibattito, le proposte e le scelte*, in *Economia e società regionale*, n. 4, 1997, pp. 113 ss., il quale sostenne l'impossibilità di alcuna forma di federalismo politico in mancanza di un autentico federalismo fiscale in quanto «il federalismo o è fiscale o non può considerarsi tale».

<sup>213</sup> COVINO F., *La Costituzione finanziaria italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative*, in ATRIPALDI V., BIFULCO R., *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 137. Del medesimo avviso, FROSINI T.E., *Paese che vai, federalismo (fiscale) che trovi*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), luglio 2010, p. 1, il quale ritiene che «il federalismo si completa o, se piace di più, non può prescindere, dal suo aspetto fiscale. Il federalismo o è (anche) fiscale o non è».

<sup>214</sup> AUBERT J.F., *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Paris, Ides et Calendes, Neuchatel, 1967, p. 158, cit. da COVINO F., *op. cit.*, p. 137.



## 2. Il parametro di riferimento del federalismo fiscale: l'art. 119 della Costituzione.

### 2.1. La previgente formulazione e il significato dell'autonomia finanziaria.

L'originaria formulazione dell'art. 119, comma 1, Cost. riconosceva l'autonomia finanziaria alle sole Regioni «nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica», le quali avevano il compito di coordinare la riconosciuta autonomia con «la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni».

Al comma 2 si prevedeva l'attribuzione, per le Regioni, di «tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni» per il finanziamento delle «spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali».

Il successivo comma 3 stabiliva che fossero assegnati dallo Stato a singole Regioni contributi speciali «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole».

All'ultimo comma, veniva infine affermata l'esistenza di un demanio regionale, con le modalità stabilite dalla legge statale.

Il modello delineato dalla previgente formulazione dell'art. 119 Cost. fondava un'autonomia finanziaria ancora fortemente centralizzata<sup>215</sup>; conseguentemente, le Regioni si dimostrarono incapaci di poter liberamente usufruire delle risorse proprie, in un sistema ove la principale fonte di finanziamento era costituita da trasferimenti di provenienza statale<sup>216</sup>.

La dottrina ebbe modo di dibattere a lungo in relazione al significato da attribuire al concetto di autonomia finanziaria, peraltro riservata espressamente alle sole Regioni<sup>217</sup>.

Secondo una prima impostazione, l'autonomia finanziaria delle Regioni nella vigenza del precedente art. 119, comma 1, Cost. implicava un potere discrezionale regionale limitatamente al profilo delle spese<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> Per uno sguardo completo si veda, MIELE G., *Mezzi della Regione - Controlli e garanzie dell'ordinamento regionale*, in CALMANDREI P., LEVI A., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, vol. II, 1950, pp. 346 ss.

<sup>216</sup> PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 62. Cfr. JORIO E., *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2007, p. 3.

<sup>217</sup> Si veda la disamina offerta da CORALI E., *Federalismo fiscale e Costituzione: essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 11 ss., il quale si richiama, a sua volta, agli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali relativi all'art. 119 Cost. prima della riforma del Titolo V, ai contributi di DE MITA E., *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 1-25 e NANIA R., *La questione del "federalismo fiscale", tra principi costituzionali e avvio del percorso attuativo*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2009, pp. 2 ss.

Altra autorevole dottrina riteneva invece che l'autonomia finanziaria scolpita in Costituzione integrasse una capacità di autodeterminazione anche in ordine alle entrate, ma con riferimento esclusivo alle entrate che non fossero di natura coattiva, quali ad esempio le entrate derivanti dalla gestione del demanio, dal patrimonio, da obbligazioni, dall'acquisto di azioni, dal credito tramite banche e dalle entrate provenienti da pubbliche imprese<sup>219</sup>.

Secondo un ulteriore filone dottrinale, l'autonomia finanziaria in questione doveva essere intesa nel senso più lato, come potere di autodeterminazione sia sul fronte delle spese che su quello delle entrate (anche di carattere ablatorio)<sup>220</sup>, pur all'interno della cornice stabilita dal legislatore statale<sup>221</sup>.

## ***2.2. L'attuale formulazione. Riflessioni in punto di autonomia impositiva.***

Secondo l'art. 119, comma 1, Cost. così come novellato dalla legge cost. n. 3/2001, «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

L'inciso in esame si presta a due ordini di considerazioni che sono state sviluppate nell'alveo del fervente dibattito scientifico sorto a seguito dell'entrata in vigore della riforma.

*In primis*, il rinnovato disposto precisa espressamente il significato del concetto di autonomia finanziaria, la quale dovrà esplicitarsi quale «condizione di libertà», sia dal

---

<sup>218</sup> MICHIELI G.A., *Autonomia e finanza degli enti locali*, in *Rivista del diritto finanziario e della scienza delle finanze*, n. 1, 1967, p. 523.

<sup>219</sup> La dottrina di riferimento è CASSESE S., *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, pp. 323-332.

<sup>220</sup> ALLEGRETTI U., *Le regioni, le province, i comuni*, in BRANCA G., *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, pp. 333 ss; GALLO F., *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, Zanichelli, 1979, pp. 210 ss.; POTZOLU F., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali: profili giuridici del federalismo fiscale*, Padova, Cedam, 1996; D'AMATI N., *Saggi di finanza pubblica*, Bari, Cacucci, 1990, p. 272.

<sup>221</sup> PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1985, p. 247. La precedente versione dell'art. 119, comma 1, Cost. non è mai stata ritenuta «base sufficiente per un diretto esercizio delle potestà tributarie regionali» dovendo essere sempre «precedute e definite da apposite leggi della Repubblica». L'A. ha modo di soffermarsi anche sull'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale. Per queste ultime, anche in vigenza della precedente versione dell'art. 119 Cost., il potere impositivo sancito negli statuti è sufficiente ad esplicitare la piena potestà legislativa tributaria, fermo restando l'obbligo di armonizzare l'esplicazione di tale potestà di imposizione con i principi del sistema tributario dello Stato. Cfr. PIERANDREI F., *Prime osservazioni sull'autonomia finanziaria della regione e sull'esperienza siciliana*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1949, pp. 119 ss. e le osservazioni di DE SIERVO U., ORSI BATTAGLINI A, SORACE D., ZACCARIA R., *Note in tema di finanza regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 718 ss.

lato dell'entrata - in relazione all'acquisizione delle risorse - che dal lato della spesa - rispetto alle decisioni relative all'impiego di tali risorse - <sup>222</sup>.

I dubbi interpretativi che si erano manifestati nella vigenza del precedente Titolo V sembrano, pertanto, definitivamente sciolti dalla nuova formulazione.

In secondo luogo, va rilevato che il principio dell'autonomia è stato esteso, solo a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale<sup>223</sup>, anche agli enti locali<sup>224</sup>, rappresentando l'applicazione, sul piano finanziario, del nuovo disposto di cui all'art. 114 Cost., il quale prevede - quale tratto caratterizzante il federalismo italiano - il pluralismo degli enti di governo<sup>225</sup>.

L'autonomia di entrata comporta, quale naturale conseguenza, il potere di imporre prelievi fiscali, che rappresenta una «potestà costituita attribuita dalla Costituzione agli enti titolari di potestà normativa in materia tributaria»<sup>226</sup>.

Il legislatore costituzionale distingue tra prelievi di natura tributaria (*tributi*) e imposizioni di natura extra-tributaria (*entrate*)<sup>227</sup>.

Il comma 2 dell'art. 119 Cost., dopo aver affermato che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome» dispone infatti che tali enti «stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», oltre a precisare che «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

---

<sup>222</sup> Così, FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, cit., p. 378; JORIO E., *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, cit., p. 4; CORALI E., *Federalismo fiscale e Costituzione: essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, cit., p. 15.

<sup>223</sup> In senso contrario si veda CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 201, secondo la quale il principio di autonomia di entrata e di spesa delle Regioni era già previsto nel vecchio testo.

<sup>224</sup> GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119 Cost. Un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 6, p. 1431; CORALI E., *op. cit.*, p. 16; D'ATENA A., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 223.

<sup>225</sup> CERULLI IRELLI V., *Sul "federalismo fiscale" (prime provvisorie osservazioni)*, in *www.astrid-online.it*, 15 luglio 2007, p. 1. Cfr. VENTRE T., *L'autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo art. 119 Cost.*, in CARAVITA B., *Processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 426 ss.; CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 139 ss; FALCON G., *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 10 ss.

<sup>226</sup> ANTONINI L., *Fonti (dir. trib.)*, in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, p. 2575.

<sup>227</sup> Tra le entrate di natura extra-tributaria si pensi ad es. alle entrate derivanti dall'emissione di prestiti obbligazionari, dal ricorso al credito bancario ovvero dai proventi derivanti dalla partecipazione in imprese pubbliche.

La dottrina, con voce pressoché unanime, ha rilevato che la novità più rilevante riposa sulla circostanza per la quale, rispetto alla precedente formulazione, il potere di autodeterminazione viene ora riconosciuto dalla Costituzione in capo a Regioni ed enti locali, senza che il legislatore statale ne debba definire forme e limiti<sup>228</sup>.

Si è già avuto modo di osservare come l'art. 119 Cost. parifichi l'autonomia delle Regioni a quella di Comuni, Province e Città metropolitane.

In realtà, da una lettura congiunta degli artt. 23 e 117, comma 4, Cost., emerge che la pariteticità è solo presunta: l'autonomia impositiva regionale, infatti, è superiore rispetto a quella riservata agli enti locali<sup>229</sup> ovvero, mutando angolatura prospettica, è possibile affermare che l'autonomia normativa tributaria degli enti decentrati (diversi dalla Regione) è qualitativamente diversa<sup>230</sup>.

Ai sensi dell'art. 23 Cost. infatti «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

Gli enti locali possono quindi stabilire tributi, ma solo sulla base di una legge - statale o regionale - che contempra tale possibilità<sup>231</sup>. In altri termini, la riserva di legge preclude a questi enti una potestà impositiva diretta<sup>232</sup>: potranno istituire i loro tributi mediante lo strumento normativo secondario del regolamento, ma entro la cornice stabilita dalla legge, la quale dovrà necessariamente rispondere ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, *ex* art. 119, comma 2, Cost.

In relazione al ruolo dei regolamenti degli enti locali, è necessario ricordare che l'art. 117, comma 6, Cost. distribuisce il potere regolamentare tra i soggetti che, ai sensi del nuovo art. 114 Cost. compongono la Repubblica (Comuni, Province, Regioni, Città metropolitane e Stato), fornendo, da un lato, un «esplicito riconoscimento costituzionale alla potestà regolamentare sia del governo, sia delle Regioni e della altre autonomie locali» e, dall'altro, incidendo sullo *status* stesso dei regolamenti, i quali, nei

---

<sup>228</sup> *Ex multis*, D'ATENA A., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, cit., p. 223; DEL FEDERICO L., *L'autonomia tributaria delle Regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica: con il progetto Giarda-bis verso l'attuazione dell'art. 119*, in *www.astrid-online.it*, 2007, p. 2.

<sup>229</sup> BARTOLE S., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2005, p.

<sup>230</sup> GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., p. 161. ID., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 2002, p. 590, ID., *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1, 2009, pp. 219 ss.

<sup>231</sup> Prima della modifica costituzionale si era invece ritenuto che la potestà legislativa delle Regioni in materia di imposte fosse solo derivata dalla legge dello Stato, in assenza della quale la riserva di legge non sarebbe stata soddisfatta. Si veda ID., *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., p. 138. Cfr. GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, cit., pp. 585-606.

<sup>232</sup> BARTOLE S., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, cit., p. 156.

relativi ambiti di competenza, «si configurano, ormai, come fonti riconosciute direttamente dalla Costituzione» che non sembrano necessitare più «di una specifica disposizione legislativa in quei casi in cui non ci sia una precisa riserva di legge a richiederlo espressamente»<sup>233</sup>.

Va ricordato anche, in ultima analisi, che l'esercizio della potestà impositiva da parte delle Regioni deve rispettare inoltre, i principi della Costituzione nonché i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost<sup>234</sup>.

Si tratta di limiti di ordine generale - che precedono, anche nella collocazione testuale, i limiti per materia - rispetto ai quali Stato e Regioni vengono menzionati e posti su un piano di parità<sup>235</sup>. La diversa dizione in riferimento agli obblighi internazionali e all'ordinamento comunitario esprimono da un lato l'accettazione di un *acquis communautaire* e dall'altro la *primauté* delle norme europee su quelle interne anche di carattere costituzionale, fatta eccezione per i soli principi supremi<sup>236</sup>.

### 2.3. (Segue) Il rapporto tra l'art. 119, comma 2, e l'art. 117, comma 3, Cost.

La relazione tra «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 119, comma 2, Cost., la materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ex art. 117, comma 3, Cost. e infine la materia relativa al «sistema tributario e contabile dello Stato» di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. è stata efficacemente definita come un autentico «nodo gordiano» da sciogliere<sup>237</sup>.

Con riferimento alla prima delle due relazioni, ossia all'intreccio tra l'art. 119, comma 2, e l'art. 117, comma 3, Cost., è evidente che le due norme afferiscono alla medesima materia, ma diverso risulta l'ambito di riferimento nel quale vanno contestualizzate<sup>238</sup>.

<sup>233</sup> ANTONINI L., *Fonti (dir. trib.)*, cit., pp. 2582-2583. L'A. prosegue affermando che «la secondarietà dei regolamenti mantiene un significato non poco differente rispetto a quello che si è tradizionalmente abituati ad attribuire a tale termine. I regolamenti - sia del governo che delle autonomie territoriali - saranno infatti tenuti a rispettare le disposizioni legislative che li abbiano previsti, ma queste dovranno risultare conformi al riparto di competenze regolamentari che è stato designato dallo stesso testo costituzionale».

<sup>234</sup> D'AURIA G., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Foro italiano*, n. 5, 2001, pp. 218 ss.

<sup>235</sup> CARLI M., *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, n. 2, 2002, p. 1357.

<sup>236</sup> COSÌ, MALFATTI E., *Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Riforma del Titolo V)*, in AA.VV., *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna-Roma, Zanichelli e Il foro italiano, 2006, p. 303.

<sup>237</sup> SALAZAR C., *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del "federalismo fiscale a Costituzione inattuata"*, in *Le Regioni*, n. 3, 2007, p. 3.

<sup>238</sup> CORALI E., *op. cit.*, p. 63. L'A. evidenzia che qualunque sia il tipo di relazione intercorrente fra la disposizione di cui all'art. 119, comma 2, Cost., e quella di cui all'art. 117, comma 3, Cost. - anche qualora

Mentre l'art. 119, comma 2, Cost. definisce una sorta di *limen* che il legislatore costituzionale impone di rispettare nel definire i contorni dell'autonomia impositiva demandata a livello locale, l'art. 117, comma 3, Cost. precisa il soggetto istituzionale (*rectius*, i soggetti istituzionali, dato che si tratta di potestà concorrente) competente a legiferare sulla materia in questione.

In altri termini, il potere impositivo di Regioni ed enti locali è qualcosa di «ontologicamente diverso» rispetto al potere di legiferare in materia di coordinamento<sup>239</sup>. Mentre la potestà di legiferare in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è una potestà legislativa concorrente, la potestà d'imposizione può esplicarsi, a seconda dei casi, attraverso una legislazione esclusiva dello Stato, concorrente o esclusiva delle Regioni<sup>240</sup>.

In questa sede, rileva indagare, in particolare, come si connota la relazione tra il *limen* di cui all'art. 119, comma 2, Cost. e la materia di potestà legislativa concorrente, di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Autorevole dottrina<sup>241</sup>, ancorandosi al disposto della *littera legis*, ha dimostrato tale relazione, argomentando la propria tesi a partire dall'ultimo inciso dell'art. 117, comma 3, Cost.

L'ultima parte di tale articolo precisa che «nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legge dello Stato».

Dall'analisi letterale del disposto discende che la materia del coordinamento spetta all'iniziativa legislativa regionale; per quanto riguarda, tuttavia, la definizione dei principi fondamentali, questi sono disciplinati da una legge statale quadro<sup>242</sup>.

---

descrivessero due fenomeni perfettamente sovrapponibili - quel che è certo è che la Costituzione assegna una potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ma il potere di legiferare in questa materia è un potere diverso e altro rispetto al potere di imposizione che deve essere coordinato.

<sup>239</sup> In dottrina è stato sostenuto che i limiti all'autonomia finanziaria imposti dalla legge statale - che comparivano nella previgente formulazione dell'art. 119 Cost. - risulterebbero solo apparentemente rimossi nel rinnovato disposto di cui all'art. 119 Cost. Comparirebbero, infatti, al comma successivo mascherati dall'espressione «principi di coordinamento». In proposito, GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1431 ss. Altra dottrina, invece, ritiene che i principi di coordinamento non abbiano affatto natura restrittiva dell'autonomia finanziaria, dettandone, piuttosto, le linee evolutive: così, ANTONINI L., *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in ANTONINI L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 80.

<sup>240</sup> CORALI E., *op. cit.*, p. 63.

<sup>241</sup> GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., pp. 166-167. Della stessa opinione, MENDELLA F. M., *op. cit.*, p. 31.

<sup>242</sup> GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., p. 166.

Secondo tale impostazione, sarebbe possibile sostenere l'esistenza di due distinte accezioni relative alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»: 1) un coordinamento che si fonda su principi fondamentali; 2) un coordinamento che non si fonda sui principi fondamentali.

Con riferimento alla prima accezione, lo Stato - al quale spetta il potere di coordinamento nell'interesse generale dell'ordinamento - fissa la cornice per determinare i principi fondamentali, e disciplina i rapporti tra Stato e Regioni.

Al di fuori del coordinamento fondato sui principi fondamentali, l'iniziativa spetta alle Regioni, che la esercitano con riferimento alla relazione tra Regione ed enti locali che insistono sul proprio territorio. Questi ultimi effettuano le proprie scelte, attraverso lo strumento dei regolamenti, all'interno della cornice fornita dalla legge.

Questa ricostruzione, secondo la medesima dottrina, troverebbe conferma nell'art. 119, comma 2, Cost. il quale, nell'affermare che le Regioni e gli enti locali svolgono la loro potestà d'imposizione secondo i principi di coordinamento «sottintende che i principi di coordinamento cui tali enti devono sottostare sono quelli fissati dallo Stato con riferimento ai principi fondamentali e dalle stesse Regioni *versus* gli enti locali con riferimento agli altri principi e criteri non considerabili fondamentali»<sup>243</sup>.

Sia consentito precisare, in ultima analisi, che il percorso argomentativo sin qui seguito presuppone la medesima natura dei principi di coordinamento contenuti nell'art. 119, comma 2, Cost. e nell'art. 117, comma 3, Cost.. La stessa sembrerebbe, del resto, potersi desumere anche dalla collocazione sistematica delle due norme, nel senso che il riferimento ai principi di coordinamento di cui all'art. 119, comma 2, Cost. conferma quanto era già stato esplicitato dall'art. 117, comma 3, Cost.<sup>244</sup>.

Giova precisare comunque che esiste un'altra impostazione dottrinale la quale ritiene non sussistere un parallelismo tra le due norme, quanto piuttosto «una sorta di antinomia o una anfibologia»<sup>245</sup>.

Difatti, i principi di coordinamento di cui all'art. 119, comma 2, Cost. sarebbero qualcosa di diverso rispetto al coordinamento di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

---

<sup>243</sup> IBIDEM, p. 167. L'A. prosegue rilevando che «per quel che finora si è detto, [i principi di coordinamento] possono a volte identificarsi con quelli fondamentali, e in tal caso spetta allo Stato fissarli; e a volte essere ispirati solo a criteri "politici" e in tale caso spetta alle Regioni stabilirli nell'ambito della loro competenza territoriale».

<sup>244</sup> Sul punto cfr. ID., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 2002, p. 585; ANTONINI L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 11 ss.; CUZZOLA V., *Il federalismo fiscale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 4, 2006, pp. 402 ss.

<sup>245</sup> FALSITTA G., *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova, Cedam, 2003, p. 18.

Secondo la medesima dottrina, in base all'art. 117, comma 3, Cost. la legge statale regola il sistema regionale nei suoi tratti caratteristici, «lasciando alle Regioni i rimasugli», ossia la legislazione di dettaglio. Nel caso dell'art. 119, comma 2, Cost., i principi «degradano» da principi fondamentali del sistema della finanza regionale e locale a meri principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: «la legge statale opera come una sorta di *lex finium regundorum*, fissa delle barriere, dei paletti ma non entra nel merito della composizione strutturale del sistema né, tanto meno, regola i tributi del sistema nei loro principi essenziali»<sup>246</sup>.

La differenza nel modo di concepire il coordinamento nelle due norme porterebbe addirittura alla paralisi dell'autonomia attribuita dal nuovo Titolo V della Costituzione, se l'autonomia regionale fosse concepita come una fattispecie nella quale il ruolo decisivo fosse attribuito alla legge statale, che detta in ogni caso i principi del sistema. A conclusioni diverse si dovrebbe pervenire qualora la legge statale fosse da considerarsi come legge quadro di mero coordinamento, non di contenuto ma di fissazione di confini<sup>247</sup>.

#### **2.4. (Segue) La relazione tra l'art. 119 e l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.**

L'altro nodo da sciogliere riguarda il rapporto tra l'art. 119 Cost. e l'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, il quale riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato».

Quest'ultima disposizione non precisa quali sono i tributi dello Stato, in cosa consista il sistema tributario di sua pertinenza o quali sono le materie imponibili ad esso riservate<sup>248</sup>; si limita semplicemente a stabilire che la potestà di imposizione che compete allo Stato è di tipo esclusivo.

Ne consegue che le Regioni hanno potestà legislativa primaria sui tributi non istituiti dalla legge statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e).

Come rilevato in dottrina, questo tipo di impostazione trova conferma nell'art. 119, comma 2, Cost. ed è testimoniata dal passaggio dalla forma passiva del vecchio testo («alle Regioni sono attribuiti») a quella attiva del nuovo («le Regioni stabiliscono»). In altri termini, la stessa *littera legis* sembrerebbe deporre a favore del

---

<sup>246</sup> IBIDEM, p. 19.

<sup>247</sup> IBIDEM, p. 19. L'A. precisa inoltre che si tratta di due chiavi di lettura profondamente diverse del così detto federalismo, non prive di ricaduta nel caso di inerzia dello Stato e del Parlamento.

<sup>248</sup> CORALI E., *op. cit.*, p. 64.



riconoscimento alle Regioni della possibilità di introdurre autonomamente nuovi tributi, a prescindere da una legge statale<sup>249</sup>.

Il comma 2, lett. e) dell'art. 117 Cost., nello stabilire i tributi propri e nell'individuare i presupposti di tali tributi lo Stato non incontra limiti di materia<sup>250</sup>.

Il solo limite «naturale» alla potestà impositiva statale si ravviserebbe nell'ammontare complessivo delle spese che lo Stato stesso deve garantire con il ricorso a tributi di sua pertinenza, per il finanziamento di Regioni ed enti locali.

La relazione tra l'art. 119, commi 2, 3 e 4 Cost. e l'art. 117, comma 2, lett. e) sembrerebbe allora riposare nel fatto che il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite a livello periferico dev'essere garantito attraverso: tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e la ripartizione perequativa del relativo fondo (ove le ultime due fonti di finanziamento sono strettamente connesse alla materia tributaria statale).

In altri termini, la mancanza di limiti alla potestà impositiva dello Stato *ex art. 117, comma 2, lett. e) Cost.* si giustifica con il fatto che i tributi erariali non servono solamente a finanziare le spese relative a materie di stretta competenza statale, ma servono a garantire anche una quota rilevante di entrate regionali e locali<sup>251</sup>.

## ***2.5. Il fondo perequativo, le risorse aggiuntive, gli interventi speciali e la «golden rule».***

### ***2.5.1. Il fondo perequativo (art. 119, comma 3, Cost.).***

Si è visto come il comma 2 dell'art. 119 stabilisca che, oltre alle entrate tributarie proprie, le Regioni e gli enti locali dispongono di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

E' questo il c.d. principio della territorialità, il quale allude all'esistenza di un limite conformato spazialmente che consente uno stretto collegamento tra la fiscalità regionale e locale da un lato e l'andamento generale dell'economia nazionale dall'altro<sup>252</sup>. Immediata conseguenza di tale principio è la *regionalizzazione* delle

---

<sup>249</sup> ANTONINI L., *Fonti (dir. trib.)*, cit., p. 2581.

<sup>250</sup> Ancora una volta, GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., pp. 183-184.

<sup>251</sup> IBIDEM, p. 184.

<sup>252</sup> FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, cit., p. 379. Per un approfondimento si veda inoltre FRANSONI G., *La territorialità dei tributi regionali*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2011. Con riguardo al principio di territorialità, l'A. precisa che «restano tuttavia indefiniti, da un lato, l'oggetto del limite e, dall'altro lato e correlativamente, i modi in cui questo limite è ricollegato al territorio. Dal primo punto di vista (quello

imposte statali, ovvero la ripartizione e assegnazione a ciascuna istituzione secondo il reddito e i consumi ad esso riferibili<sup>253</sup>.

Per correggere gli eventuali effetti distorsivi di un sistema di compartecipazione calcolato con aliquota uniforme ma su differenti basi territoriali<sup>254</sup>, l'art. 119, comma 3, Cost. prevede l'istituzione di un «fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

Questa previsione coniuga tre principi fondamentali della costituzione: il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost.<sup>255</sup>, il principio unitario di cui all'art. 5 Cost.<sup>256</sup> e quello di solidarietà economica *ex art. 2 Cost.*<sup>257</sup>

Il fondo non può essere costituito dai tributi propri e dalla compartecipazione ai tributi erariali, come avveniva prima della riforma costituzionale, dal momento che questi sono attribuiti secondo il principio della provenienza del gettito<sup>258</sup>.

Certa dottrina ha messo in luce le caratteristiche del meccanismo perequativo individuato da detto fondo. Esso sarebbe «integrale per spessore e parziale per estensione: integrale, perché assicura all'ente risorse uguali al gettito che l'aliquota di pressione fiscale riconosciutagli produrrebbe qualora la capacità contributiva della sua popolazione fosse uguale a quella della sua collettività più ricca; parziale perché ad essere perequato in misura integrale è, comunque, solo il minore gettito dell'aliquota di pressione fiscale riconosciutagli, mentre non è in alcun modo perequato il minor gettito che l'ente con minore capacità contributiva ricaverebbe dalla decisione di aumentare la pressione fiscale»<sup>259</sup>.

---

dell'oggetto del limite), è noto che esso è stato individuato, di volta in volta, nella potestà impositiva, nella legge e nelle fattispecie tributarie. Dal punto di vista, poi, del modo in cui il territorio opera come limite è evidente che esso si attegga diversamente a seconda di ciò che ne costituisce l'oggetto (la potestà impositiva, la legge, le fattispecie)».

<sup>253</sup> BIZIOLI G., *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 57-58.

<sup>254</sup> Secondo PIRAINO A., *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2005, p. 18, «a causa di queste diversità, le istituzioni locali delle comunità più ricche o fortunate vengono a disporre di risorse maggiori di quelle degli altri enti nel medesimo livello e delle stesse dimensioni facendo registrare "una situazione di disuguaglianza nei gradi di autonomia dei vari enti" che ne mette a repentaglio lo status paritario di istituzioni costitutive della Repubblica acquisito in virtù del nuovo art. 114 Cost.».

<sup>255</sup> GAMBINO S., *Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009, p. 9.

<sup>256</sup> COVINO F., *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, Jovene, 2008, p. 132.

<sup>257</sup> PIZZETTI F., *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia* (Commento all'art. 1), in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, p. 14.

<sup>258</sup> CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 203.

<sup>259</sup> BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria delle Regioni e l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, maggio 2006.

Rispetto al precedente sistema perequativo<sup>260</sup>, la novella costituzionale implica un cambiamento molto rilevante e dalle conseguenze sfavorevoli alle Regioni meno sviluppate, le quali non potranno fruire di «quote del fondo perequativo adeguate a far fronte alle maggiori spese sostenute per lo svolgimento delle funzioni pubbliche loro attribuite»<sup>261</sup>.

La norma di cui al comma 3 dell'art. 119 Cost. consente infatti la riduzione ma non l'eliminazione delle differenze tra le autonomie, in coerenza con il nuovo quadro costituzionale<sup>262</sup>, allo scopo di non disincentivare le politiche regionali di sviluppo<sup>263</sup>. La distribuzione del fondo perequativo sarà, pertanto, «inversamente proporzionale alla ricchezza delle varie istituzioni»<sup>264</sup>.

La Costituzione non indica i criteri di istituzione e di organizzazione del fondo, non stabilisce l'entità né la modalità della perequazione<sup>265</sup>, la quale è rimessa alla legge ordinaria, in quanto materia di competenza esclusiva statale, *ex art. 117, comma 2, lett. e) Cost.*

Il nuovo testo non precisa nemmeno quale sia il termine di riferimento da assumere per misurare le differenze, se cioè l'aggettivo comparativo «minore» debba riferirsi alla Regione più ricca, alla media nazionale, oppure alla media delle tre o quattro Regioni più ricche<sup>266</sup>.

Il silenzio della Costituzione si presta, in astratto, a tre tipi di soluzioni, ipotesi egualmente indagate dal dibattito scientifico.

---

<sup>260</sup> ID., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 69-70. Secondo l'A., il previgente testo dell'art. 119 Cost. poneva un problema perequativo marginale, perché erano limitati i tributi propri e le quote di tributi erariali furono costruite come compartecipazioni indirette. Il problema che si poneva riguardava invece la perequazione dei bisogni: esso venne risolto adottando, nella ripartizione delle compartecipazioni indirette che solo in minima parte facevano riferimento al differente livello di capacità contributiva e che per il resto teneva conto del diversificato livello dei bisogni.

<sup>261</sup> GALLO F., *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in BERTI G., DE MARTIN G.C., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, Luiss ed., 2002, p. 163.

<sup>262</sup> DELLA CANANEA G., *Autonomia e perequazione nell'art. 119 Cost.*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2005, p. 131.

<sup>263</sup> Così, GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119. Un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., p. 1435.

<sup>264</sup> BIZIOLI G., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 59.

<sup>265</sup> FAUSTO D., *Il federalismo fiscale nel paese del dualismo*, in FOSSATI A., *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo quinto della Costituzione*, cit., p. 73; CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 203; CORALI E., *op. cit.*, p. 137.

<sup>266</sup> GIARDA P., *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in FOSSATI A., *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo quinto della Costituzione*, cit., p. 90.

Secondo un primo orientamento dottrinale, la perequazione dovrebbe essere di tipo verticale e, perciò, operata dallo Stato quale ente esponenziale della collettività e solo da esso, in quanto fenomeno di solidarietà generale<sup>267</sup>.

Il tenore e l'ampiezza della disposizione costituzionale non impedisce, secondo altra impostazione dottrinale, di introdurre un meccanismo perequativo di tipo orizzontale<sup>268</sup>, il quale consentirebbe, peraltro, di «far leva sul contrasto di interessi fra le Regioni che finanziano il fondo perequativo e le Regioni che ricevono i contributi perequativi, avendo le prime interesse se non a limitare i trasferimenti perequativi, quanto meno a sollecitare un impiego produttivo dei fondi da parte delle Regioni riceventi»<sup>269</sup>.

Infine, altra dottrina, pur dimostrandosi contraria ad una perequazione orizzontale, non esclude la possibilità di un sistema misto, in cui il fondo perequativo venga alimentato sempre da tributi erariali e, in misura limitata, anche da tributi propri regionali e locali<sup>270</sup>.

Proseguendo con l'analisi del disposto costituzionale dell'art. 119 Cost., di estrema importanza è il principio di cui al comma 4, secondo il quale «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti (...) consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche (...) attribuite».

E' questa la c.d. clausola di autosufficienza, secondo la quale tributi ed entrate propri, partecipazioni e trasferimenti a carico del fondo perequativo devono finanziare integralmente le funzioni di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, senza vincoli di destinazione.

Il disposto in esame sembra riferirsi ad una nozione standardizzata di efficienza economica<sup>271</sup>, che implica un parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente locale e le risorse necessarie per esercitare tali compiti<sup>272</sup>.

---

<sup>267</sup> GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., p. 197. Dello stesso avviso, ARACHI G., LIBERATI P., *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *I quaderni di Italianieuropei*, n. 1, 2009, pp. 235 ss.

<sup>268</sup> BIFULCO R., *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, 2009, p. 9.

<sup>269</sup> BURATTI C., *Editoriale: un federalismo da ripensare*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2007, p. 6.

<sup>270</sup> GALLO F., *La nuova disciplina costituzionale della finanza. Problemi e prospettive*, cit. ; cfr. GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119. Un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., p. 1435.

<sup>271</sup> In senso contrario si esprime GIANNONE C., *Il federalismo fiscale. Teoria e pratica*, cit., p. 199, secondo il quale la norma contenuta all'art. 119, comma 4, Cost., appare diretta a garantire l'invarianza delle risorse rispetto alla situazione precedente all'attivazione delle nuove funzioni. Secondo l'A., essa sembra riferirsi, infatti, quasi come una norma transitoria, ai valori di spesa definiti prima del trasferimento di funzioni al sistema degli enti territoriali autonomi.

### 2.5.2. *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali (art. 119, comma 5, Cost.).*

La Costituzione prevede inoltre, al comma 5 dell'art. 119, ulteriori meccanismi «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 dal normale esercizio delle loro funzioni». A questi fini, «lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province e Città metropolitane».

Analizzando sistematicamente le parole utilizzate da legislatore costituzionale, si osserva, in primo luogo, che il dettato in esame recita: «lo Stato *destina* risorse aggiuntive» ed «*effettua* interventi speciali».

Secondo il parere concorde della dottrina, il disposto in esame deve intendersi nel senso che le risorse aggiuntive vanno ricondotte ai trasferimenti di risorse finanziarie, mentre gli interventi speciali all'esplicazione di attività di tipo materiale, quali ad esempio l'erogazione di beni e di servizi o la realizzazione di opere pubbliche<sup>273</sup>.

Una seconda considerazione merita di essere spesa in relazione alla portata dell'inciso che dispone, tra le altre finalità<sup>274</sup>, risorse aggiuntive e interventi speciali «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni»: invero, dal disposto in esame, emerge che le misure *de quibus* devono essere utilizzate per finanziare spese diverse rispetto a quelle necessarie per lo svolgimento di funzioni proprie, per le quali vige il principio dell'autosufficienza di cui al comma 4<sup>275</sup>.

<sup>272</sup> BALASSONE F., DEGNI M., SALVEMINI G., *Regole di bilancio, patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2002, pp. 736 ss.

<sup>273</sup> FRANSONI G., DELLA CANANEA G., Art. 119, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007, pp. 2370 ss. BASSANINI F., *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale*, in *www.astrid-online.it*. Di avviso diverso BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., pp. 75-76, secondo il quale il ruolo dello Stato di cui all'art. 119, comma 5, Cost. «deve necessariamente tradursi non nella diretta realizzazione di interventi ma nell'erogazione di finanziamenti; così che anche gli interventi speciali, contrariamente a quanto lascerebbe intendere la formulazione letterale della norma, consistono in trasferimenti di risorse finanziarie a Regioni ed enti locali e non in interventi diretti dello Stato».

<sup>274</sup> Come ha avuto modo di rilevare l'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, si tratta di «una misura di finanza straordinaria che, riprendendo l'antecedente modello dell'art. 119 che prevedeva contributi speciali per "scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole", si propone di intervenire con criteri diversi rispetto a quelli previsti dal terzo comma dell'art. 119 Cost., legati a parametri più complessi quali sono gli indicatori di sviluppo economico o i differenziali nel grado di sviluppo territoriale». Si veda ALTA COMMISSIONE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, Roma, 29 settembre 2005, p. 101.

<sup>275</sup> FRANSONI G., *Gli aiuti di stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 11, 2006, p. 259. Cfr. CORALI E., *op. cit.*, pp. 161-162, il quale evidenzia che le risorse aggiuntive e gli

La presenza della disgiuntiva «o» con funzione di cesura rispetto alla prima parte della disposizione (la quale reca «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli sviluppi economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona») sembrerebbe deporre a favore dell'interpretazione che sostiene la finalità autonoma e a carattere aperto di queste misure di finanziamento aggiuntive rispetto a quelle contenute nella prima parte del comma 5<sup>276</sup>.

Pertanto, tali istituti non avrebbero finalità perequative<sup>277</sup>, essendo piuttosto finalizzate al raggiungimento di obiettivi specifici che mirano alla soddisfazione di particolari bisogni<sup>278</sup>. Si tratta, in altri termini, di interventi statali con natura straordinaria e non solidaristico-fisiologica e la mancata automaticità di tali finanziamenti starebbe ad indicare la *voluntas legis* di evitare la realizzazione di una politica assistenzialistica e poco responsabilizzante per le Regioni meno efficienti<sup>279</sup>. Conseguentemente, tali misure non devono rilevare ai fini di un giudizio in ordine alla determinazione del grado di autonomia degli enti locali, perché non incidono sulla responsabilità e sulle singole scelte degli organi di governo periferici nei rispettivi

---

interventi speciali sono destinati ad aggiungersi alle risorse costituite da tributi ed entrate propri, partecipazioni e quote senza vincolo di destinazione del fondo perequativo, i quali sono destinati al finanziamento integrale in via normale e ordinaria delle funzioni attribuite alle Regioni ed enti locali.

<sup>276</sup> BASSANINI F., *Principi e vincoli costituzionali, in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, cit., pp. 7-8: «L'art. 119, comma 5, Cost. è correlato al perseguimento di quattro specifiche finalità: "promuovere lo sviluppo economico", "promuovere la coesione e la solidarietà sociale", "rimuovere gli squilibri economici e sociali", "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona". A tale finalità se ne aggiunge una quinta, di carattere per così dire aperto, che è quella di "provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni" attribuite alla competenza degli enti territoriali».

<sup>277</sup> In senso parzialmente contrario sembra pronunciarsi GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., pp. 182-183, il quale asserisce che «rimane però il fatto limitativo che, dato il suo carattere aggiuntivo (e perciò in qualche modo speciale) l'intervento ex articolo 119, comma 5, ai fini del finanziamento dei livelli essenziali di suddetti diritti possa ridursi ad essere il risultato dell'applicazione non di un meccanismo legislativo solidaristico, automatico e fisiologico (come sarebbe se il finanziamento fosse imputato al fondo perequativo di cui al comma 3 dell'articolo 119), bensì di una incerta quanto opinabile dialettica politica e rivendicazionistica, in cui lo Stato potrebbe rivestire la sgradevole figura dell'elemosiniere di ultima istanza». Pertanto, secondo l'A. la sola via per evitare questa eventualità potrebbe essere quella di ricostruire in via interpretativa il comma 5 «come uno strumento (non straordinario e, comunque, mirato) di perequazione *integrativa* in termini di fabbisogno, in qualche modo associata a vincoli di destinazione e nella forma di *matching grants*. Uno strumento, cioè, che si compenetra con quello di cui al comma 3 e che ad esso si aggiunge».

<sup>278</sup> BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., p. 76; DELLA CANANEA G., *Autonomia e perequazione nell'art. 119 Cost.*, cit., p. 134 ss.

<sup>279</sup> ANTONINI L., *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2003, p. 103.

ambiti di competenza<sup>280</sup>. La responsabilità politica dell'azione resterebbe infatti affidata all'ente cui è assegnata la competenza legislativa<sup>281</sup>.

Giova mettere in luce, inoltre, quali sono i destinatari delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali.

Mentre le risorse provenienti dal fondo perequativo hanno come destinatari indistinti le Regioni e gli enti locali con minore capacità fiscale per abitante - vale a dire tutti gli enti periferici che dovessero trovarsi al di sotto del parametro di riferimento - le misure di cui al comma 5 hanno come destinatari «*determinati Comuni, Province, Regioni e Città metropolitane*»<sup>282</sup>.

E' importante sottolineare come i beneficiari di risorse aggiuntive ed interventi speciali non siano più solamente le Regioni (come avveniva nella vigenza del precedente Titolo V) ma anche determinati enti locali. La precisazione rafforza l'impostazione per cui le Regioni non si collocano più al centro del processo di destinazione dei contributi speciali alle istituzioni periferiche per fare in modo che Comuni, Province e Città metropolitane divengano interlocutori diretti dello Stato<sup>283</sup>.

Per la loro stessa funzione costituzionale, affluiscono al bilancio di tali enti per essere spesi nell'ambito della finalità specifica, pertanto possiedono (a differenza del fondo perequativo) un vincolo di destinazione e presentano carattere necessariamente temporaneo.

Per concludere sul punto, si ritiene condivisibile il rilievo - evidenziato da certa dottrina - per il quale le risorse aggiuntive e gli interventi speciali hanno natura complementare, integrativa e discrezionale, il cui ricorso è praticabile in due casi: 1) qualora si verifichi una situazione tale da richiedere la messa a disposizione di un sostegno statale per l'esercizio *extra ordinem* delle funzioni degli enti locali interessati; 2) nel caso in cui si manifesti la necessità di ripianare gravi squilibri di natura economico-sociale e nella dotazione di fattori produttivi<sup>284</sup>.

---

<sup>280</sup> FRANSONI G., *Gli aiuti di stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, cit., p. 260.

<sup>281</sup> Così, GIARDA P., *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in FOSSATI A., *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo quinto della Costituzione*, cit., p. 104, il quale, disquisendo in ordine alle azioni dirette a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per promuovere la coesione e la solidarietà sociale, sostiene che «caratteristica di questo gruppo di contributi dovrebbe essere l'obbligo di cofinanziamento da parte degli enti riceventi».

<sup>282</sup> Questo dato è confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale. *Ex multis*, Corte cost. n. 451/2006 e 105/2007.

<sup>283</sup> PIRAINO A., *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, cit., p. 26.

<sup>284</sup> SALAZAR C., *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del "federalismo fiscale a Costituzione inattuata*, cit., p. 10.

### 2.5.3. Il patrimonio e l'indebitamento (art. 119, comma 6 Cost.).

Il comma 6 dell'art. 119 Cost. chiude le disposizioni finanziarie con «regole diverse»<sup>285</sup>, anche se consequenziali<sup>286</sup>, e introduce due ulteriori fonti di finanziamento.

In primo luogo viene stabilito che Regioni ed enti locali hanno un proprio patrimonio «attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato»<sup>287</sup>.

In secondo luogo, viene sancita la *regola aurea* per la quale Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni possono ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

La novità assurge a prescrizione costituzionale e comporta l'esclusione della possibilità di contrarre debiti allo scopo di sostenere la spesa corrente. La *ratio* della disposizione risponde pertanto all'esigenza di evitare di porre le spese attuali a carico delle generazioni future.

A questa regola si aggiunge inoltre la previsione per la quale «è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti», per sottolineare che la decisione di investimento comporta la sola responsabilità dell'ente che la assume<sup>288</sup>. Difatti, la finalità dell'inciso consiste nell'evitare che il nuovo sistema finanziario comporti oneri aggiuntivi per il bilancio statale, senza che il governo centrale abbia poteri di controllo<sup>289</sup>.

Patrimonio e indebitamento rappresentano novità di non poco momento, costituendo «un indubbio passo in avanti nella consapevolezza del ruolo che possono giocare le entrate provenienti dalla messa a reddito del patrimonio e dal ricorso al mercato finanziario, in alternativa al finanziamento della spesa con applicazione di imposte»<sup>290</sup>.

---

<sup>285</sup> FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, cit., p. 380.

<sup>286</sup> Così, BRONZETTI G., MOSCONI M., PALMIERI F., *Il federalismo fiscale: principi ed attuazione*, Trento, Tipografia editrice temi, 2010, p. 10.

<sup>287</sup> Giova sottolineare che, rispetto alla previgente formulazione, scompare il riferimento al demanio. Sul punto si veda PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 69.

<sup>288</sup> FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, cit., p. 380.

<sup>289</sup> MENDELLA F. M., *Riforma fiscale e finanza locale: federalismo e fonti di finanziamento delle regioni*, cit., p. 26. Per l'A. si è provveduto, con la previsione di cui all'art. 119, comma 6, Cost. a responsabilizzare gli amministratori locali che sono chiamati a gestire efficacemente le risorse a loro disposizione, senza poter contare su aiuti provenienti a livello superiore.

<sup>290</sup> PIRAINO A., *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, cit., p. 30.



### 3. L'attività interpretativa della Corte costituzionale nel periodo dell'inattuazione dell'art. 119 Cost.

All'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, la Corte costituzionale si è dovuta fare carico di un'imponente attività ricostruttiva ed interpretativa.

L'intervento del Giudice delle Leggi si è reso indispensabile dinnanzi alla mancata attuazione dell'art. 119 Cost.<sup>291</sup>: in proposito si è parlato dell'esistenza di un parallelismo tra la prevalente inattuazione legislativa dell'articolo che rappresenta il parametro di riferimento del federalismo fiscale e la copiosa elaborazione giurisprudenziale che ne ha fatto seguito. Come è stato opportunamente rilevato, la Corte si è trovata, infatti, a dover supplire alla duplice inerzia del legislatore: da un lato, alla «latitanza» del legislatore costituzionale, che ha mancato di prevedere un regime transitorio che segnasse il passaggio dal vecchio al nuovo modello di finanziamento delle funzioni pubbliche, dall'altro all'indifferenza del legislatore ordinario, che non ha provveduto a definire i principi di coordinamento<sup>292</sup>.

L'ampiezza del dibattito che ha accompagnato l'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, la lunga *impasse* del processo di attuazione del nuovo sistema finanziario che ne ha seguito e gli orientamenti per certi versi restrittivi (quanto meno in punto di autonomia impositiva) forniti dalla Corte costituzionale<sup>293</sup> rendono evidente che la premessa necessaria per uno studio compiuto del *federalizing process* italiano non può prescindere dall'indagine del percorso e del ruolo della giurisprudenza costituzionale.

---

<sup>291</sup> ANTONINI L., *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in Id., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 45; ZANARDI A., *Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 17 ss; GIANNONE C., *op. cit.*, p. 197; CARBONI G.G., *op. cit.*, p. 216; COVINO F., *La costituzione finanziaria italiana tra federalismo fiscale e formule comparative*, *op. cit.*, p. 150; BASSANINI F., *Il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea*, in BASSANINI F., MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, *cit.*, p. 25; BARBERO M., *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2004, p. 1.

<sup>292</sup> Il rilievo è di BARBERO M., *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in [www.associazionedeicostituzionalist.it](http://www.associazionedeicostituzionalist.it), aprile 2005.

<sup>293</sup> BASILAVECCHIA M., DEL FEDERICO L., OSCULATI F., *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2006, p. 670. Cfr. FOSSATI A., *Lo stato attuale delle autonomie locali in Italia*, in ID., *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo quinto della Costituzione*, *cit.*, pp. 40-42 ha parlato di una «stagione di pesante conflittualità, risolvibile in ultima istanza solo dalla Corte costituzionale» ove sembra che «il governo stesso abbia scelto una meditata cautela, ossia di lasciare che i contenuti effettivi della riforma costituzionale siano in gran parte il risultato di un paziente processo di confronto e di concertazione con le Regioni e gli enti locali, e per ultimo eventualmente fissati dalla Corte costituzionale».

Preliminarmente, va detto che l'art. 119 Cost. ha cominciato a divenire oggetto di esame sistematico da parte del Giudice delle Leggi a partire dalla fine del 2003.

La Corte ha avuto modo di sottolineare, con la sent. n. 370/2003, gli effetti della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost.<sup>294</sup>: la permanenza, da un lato, di forme di finanziamento di Regioni ed enti locali contraddittorie con il nuovo riparto di competenze, e, dall'altro, l'esposizione al rischio del blocco di interi ambiti settoriali<sup>295</sup>.

L'urgenza dell'intervento del legislatore statale è stato qualificato a più riprese dalla Corte come "necessaria premessa" di attuazione (sentenze nn. 241/2004 e 424/2004).

La sent. n. 37/2004 ha asserito che «l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»<sup>296</sup>.

---

<sup>294</sup> Anche nella sentenza n. 13/2004 la Consulta ha provveduto a denunciare gli effetti della mancata attuazione del federalismo fiscale sulle competenze assegnate alla Regioni dalla riforma del Titolo V. Al punto 4 del *Considerato in diritto* si legge infatti: «Avuto dunque riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma, Cost. la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna deve essere dichiarata fondata, giacché la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private; né l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch'essa posta in quiescenza. Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce». Si vedano le note di DICKMANN R., *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 13)*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2004; POGGI A., *Un altro pezzo del mosaico: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, *Federalismi.it*, n. 3, 2004; MILAZZO P., *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2004. Ulteriori pronunce che ribadiscono gli effetti della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. sono le sentenze nn. 222/2005, 98/2007, 193/2007, 194/2007.

<sup>295</sup> Corte cost. n. 370/2003, punto 7 del *Considerato in diritto*: «Appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali». Si vedano le note di BARBERO M., *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale*, cit.; FERIOLI E., *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, nn. 2/3, 2004.

<sup>296</sup> Corte cost. n. 37/2004, punto 5 del *Considerato in diritto*.

### 3.1. *L'autonomia impositiva nelle pronunce della Corte costituzionale.*

Quando la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla configurazione, nella fase transitoria, dei poteri spettanti alle Regioni ordinarie in materia tributaria, ha preferito assumere un atteggiamento «particolarmente prudente»<sup>297</sup>, in una logica che è stata definita di «ultrattività» del sistema anteriore alla riforma<sup>298</sup>.

Con le sentenze nn. 296/2003, 297/2003 e 311/2003<sup>299</sup>, la Corte ha stabilito l'illegittimità costituzionale di alcune leggi regionali che erano intervenute su tributi istituiti da legge dello Stato, ma il cui gettito era integralmente devoluto al finanziamento delle Regioni<sup>300</sup>.

L'incostituzionalità di queste disposizioni è stata proclamata per il fatto di avere ad oggetto tributi non «propri»: le Regioni, infatti, avevano esercitato la loro potestà impositiva al di fuori dell'ambito materiale di loro pertinenza<sup>301</sup>.

Con la fondamentale sentenza n. 296/2003, la Consulta ha avuto modo di precisare che: «la circostanza che l'imposta [l'Irap] sia stata istituita con legge statale e che alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi "tributo proprio della Regione", nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale. Ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta (...) oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e)»<sup>302</sup>.

---

<sup>297</sup> GIOVANARDI A., *Giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in MAGLIARO A., *Verso quale federalismo? La fiscalità nei nuovi assetti istituzionali: analisi e prospettive*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2010, p. 211.

<sup>298</sup> BASILAVECCHIA M., DEL FEDERICO L., OSCULATI F., *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e partecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, cit., p. 677.

<sup>299</sup> ANTONINI L., *La prima giurisprudenza costituzionale sul federalismo fiscale: il caso dell'IRAP*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4, 2003, pp. 97 ss.

<sup>300</sup> Nelle pronunce citate si trattava di IRAP e tassa automobilistica.

<sup>301</sup> BRANCASI A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2007, p. 860.

<sup>302</sup> Corte cost., n. 296/2003, punto 2 del *Considerato in diritto*.

La sentenza sopra citata è importante almeno per due ordini di motivi: in primo luogo, perché ha risolto la controversa questione sulla natura dell'Irap, riconducendola alla competenza esclusiva statale<sup>303</sup>. Inoltre, il caso di specie è divenuto occasione per enucleare il principio secondo il quale i tributi il cui gettito spetta alle Regioni ma che sono istituiti e disciplinati con legge statale sono da considerarsi, a tutti gli effetti, come tributi erariali.

Anche la sentenza n. 381/2004 ha affermato gli stessi principi e, analogamente, ha stabilito che sono da considerarsi tributi propri regionali solo i tributi «istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale»<sup>304</sup>.

La sentenza n. 37/2004, definita efficacemente come «*vademecum* per l'attuazione del federalismo fiscale», ovvero come un'indispensabile bussola per il legislatore<sup>305</sup> contiene due ulteriori, importanti precisazioni: 1) nella fase transitoria, in assenza della legge statale di coordinamento è preclusa alle Regioni la piena esplicazione della propria potestà impositiva; 2) a regime, spetta sempre allo Stato individuare gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi l'autonomia tributaria regionale<sup>306</sup>.

Se, da un lato, il diritto di scelta dei presupposti dei tributi statali promana direttamente dallo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), dall'altro lato sembra doversi ammettere (anche se le sentenze in commento non lo affermano

---

<sup>303</sup> ANTONINI L., *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tributo" siciliano*, in *Le Regioni*, n. 1, 2004, p. 264 ss.

<sup>304</sup> Corte cost., n. 381/2004, punto 7 del *Considerato in diritto*. «Al fine del loro rigetto è sufficiente, da un lato, rinviare a quanto esposto in precedenza nell'esaminare la censura all'art. 2 della legge n. 289 del 2002 e, dall'altro, richiamare la più recente giurisprudenza di questa Corte per la quale l'istituzione dell'IRAP con legge statale, e l'espressa attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, di competenze di carattere solo attuativo, rendono palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi "tributo proprio" della Regione nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dovendosi intendere il riferimento della norma costituzionale relativo ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. Conseguentemente la disciplina sostanziale dell'imposta rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ed è escluso che essa possa considerarsi oggetto di legislazione concorrente (sentenze n. 296 del 2003 e n. 241 del 2004).»

<sup>305</sup> BERBERO M., *Dalla Corte costituzionale un vademecum per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (nota a sent. n. 37/2004)*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2004, pp. 1-2; ID., *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più e meno recente in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2007, p. 234 ss.

<sup>306</sup> Corte cost., n. 37/2004, punto 5 del *Considerato in diritto*: «Da ciò consegue che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003).

espressamente) che la libertà nella scelta delle fattispecie da elevare a presupposto dei tributi statali non può consentire allo Stato un'operazione di sistematica occupazione dei presupposti ancora liberi. A ciò osterebbe, infatti, «la polisistematicità dell'ordinamento tributario» che discende dal riconoscimento dell'autonomia tributaria, dall'equiordinazione istituzionale e dalla ripartizione delle competenze tra legislatore statale e legislatore regionale<sup>307</sup>.

Nelle more della definizione dei principi di coordinamento, pertanto, lo Stato può continuare a legiferare, senza tuttavia procedere in senso contrario a quanto definito dalla nuova formulazione dell'art. 119 Cost. La sentenza n. 37/2004 ha infatti stabilito che il potere statale, nella fase transitoria, può anche superare i limiti della normazione di principio, ma non deve realizzare una modifica in senso peggiorativo rispetto all'assetto delineato dalla modifica costituzionale<sup>308</sup>.

Tuttavia, anche la stessa immodificabilità *in pejus*, il cui scopo è evidentemente quello di garantire il rispetto dell'autonomia tributaria in attesa dei principi di coordinamento, è stata parzialmente mitigata. Provvedimenti quali la sospensione del potere di manovra delle aliquote (anche nei limiti consentiti dalla legislazione statale) e le modifiche alla disciplina dei tributi erariali che hanno portato alla contrazione del gettito destinato ai bilanci regionali si sono rivelati compressivi dell'autonomia regionale<sup>309</sup>. Un esempio recente di questa tendenza è fornito ad esempio dalla sentenza n. 216/2009, con la quale la Corte ha ribadito che, in attesa dei principi di coordinamento, alle Regioni è precluso intervenire sulla disciplina dei tributi regionali e locali propri attualmente esistenti, come l'Irap.

Difatti, «dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato consegue che la disciplina, anche di dettaglio, dell'Irap è riservata alla legge statale e che l'intervento del

---

<sup>307</sup> Così, GIOVANARDI A., TOSI L., *Federalismo (dir. trib.)*, in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2474 ss.

<sup>308</sup> Infatti la sent. n. 37/2004, sempre al punto 5 del *Considerato in diritto* precisa che: «e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119». Lo stesso orientamento è stato successivamente ripreso dalle sentenze nn. 241/2004 e 381/2004.

<sup>309</sup> IMMORDINO D., *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, nn. 2/3, 2011, p. 427, il quale si richiama alle pronunce della Corte cost. nn. 29/2004, 382/2004, 431/2004 e 155/2006. Ad ogni modo, la modificazione di un tributo disposta nell'esercizio della potestà legislativa statale, ex art. 117, comma 2, lett. e) e comportante un minor gettito per le Regioni e gli enti locali non esige di essere accompagnata da misure pienamente compensative per la finanza regionale (cfr. sentt. nn. 431/2004, 155/2006, 507/2000, 437/2001, 381/2004).

legislatore regionale è ammesso solo nei termini stabiliti dallo Stato (sentenza n. 396 del 2003). Il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), consente alla legge regionale di intervenire su alcuni aspetti sostanziali e procedurali della sua disciplina, ma non di modificarne la base imponibile»<sup>310</sup>.

La pronuncia appena richiamata presenta rilevanti profili di interesse anche in relazione alla circostanza che si tratta della prima successiva alla c.d. regionalizzazione dell'Irap, avvenuta con la legge finanziaria per il 2008<sup>311</sup>. La Consulta ha ribadito, in questa sede, che la legge finanziaria non modifica la disciplina dell'Irap, la quale è e rimane tributo proprio dello Stato<sup>312</sup>. Pertanto, non sembrano registrarsi elementi di sostanziale novità nel senso di un potenziamento dell'autonomia impositiva in questa decisione rispetto alla giurisprudenza pregressa<sup>313</sup>.

Come si è già avuto modo di rilevare, con le pronunce qui richiamate e con numerose altre decisioni che si collocano nello stesso alveo<sup>314</sup>, la Consulta ha inteso introdurre un regime transitorio «surrettizio», del quale il testo costituzionale non faceva menzione<sup>315</sup>.

Tali decisioni hanno però contribuito a tenere in piedi il previgente sistema impositivo regionale e locale, imperniato su tributi statali attribuiti a Regioni ed enti

---

<sup>310</sup> Corte cost. n. 216/2009, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>311</sup> Con l'art. 1, comma 43 ss, l. n. 244/2007 è stato disposto che l'Irap «assume la natura di tributo proprio della Regione e, a decorrere dal 1 gennaio 2009, è istituita con legge regionale». Cfr. BARBERO M., *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto tributario, diritto pubblico dell'economia e finanza pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2010, pp. 88 ss.

<sup>312</sup> Si veda sempre Corte cost. n. 216/2009, punto 2 del *Considerato in diritto*: «A prescindere dal fatto che l'"istituzione" con legge regionale non è ancora operativa [difatti era stata differita ad opera dell'art. 42, comma 7, del d.l. n. 297/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 14/2009], queste disposizioni non modificano sostanzialmente la disciplina dell'Irap, che rimane statale. Sulla qualificazione dell'Irap come tributo proprio della Regione, operata dal legislatore statale, deve prevalere la disciplina del tributo posta dallo Stato, che continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale. Le disposizioni appena menzionate, infatti, consentono alle Regioni – sia pure nei limiti stabiliti dalle leggi statali – di modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché di introdurre speciali agevolazioni, ma vietano loro di modificare le basi imponibili».

<sup>313</sup> DI MARIA R., *Ripensare la natura di "tributo proprio" delle Regioni? Brevi riflessioni sull'evoluzione (semantica) della potestà legislativa regionale in materia tributaria*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2009.

<sup>314</sup> Si vedano Corte cost. nn. 241/2004, 431/2004; 381/2004; 222/2005; 335/2005; 397/2005; 445/2005; 2/2006; 75/2006; 155/2006; 98/2007; 451/2007; 168/2008 e 298/2009.

<sup>315</sup> BASILAVECCHIA M., DEL FEDERICO L., OSCULATI F., *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, cit., p. 680.

locali, quanto meno fino alla fissazione dei principi di coordinamento. L'esigenza originaria di attuazione del nuovo disposto costituzionale - evidenziata a partire dalla sentenza n. 370/2003 - è stata utilizzata, da un lato, per affermare il divieto di *reformatio in pejus* degli attuali assetti tributari, ma, dall'altro, anche per giustificare provvedimenti che hanno di fatto compresso gli spazi di autonomia tributaria delle autonomie territoriali<sup>316</sup>.

Secondo l'opinione di autorevole dottrina, la Corte avrebbe «congelato» in questa fase l'autonomia impositiva delle Regioni<sup>317</sup>, cristallizzandola<sup>318</sup>, e avrebbe fornito altresì un orientamento «conservatore, volto ad innestare nel tessuto della riforma schemi e categorie ereditati dal passato. Esso rappresenta (...) una "forza inerziale" che si manifesta in seno all'autonomia finanziaria, perché ridimensiona la portata dei tributi propri regionali e, allo stesso tempo, assume posizioni "generose" nei confronti dell'autonomia statale»<sup>319</sup>.

L'equilibrio, così costituitosi, nella fase transitoria avrebbe, quindi, determinato un'autonomia tributaria regionale scissa tra «polivalenti disposizioni costituzionali di principio e leggi ordinarie inevitabilmente sovrane»<sup>320</sup>.

Un capitolo a sé è rappresentato dalle Regioni a statuto speciale, per l'autonomia impositiva delle quali la Corte ha realizzato un vero e proprio *révirement*, modificando parzialmente il proprio orientamento<sup>321</sup>.

Con la fondamentale sentenza n. 102/2008<sup>322</sup> la Consulta ha infatti stabilito che non è precluso alle Regioni a statuto speciale (e tali conclusioni possono estendersi alle

<sup>316</sup> GIOVANARDI A., TOSI L., *Federalismo (dir. trib.)*, cit., p. 2492. Il riferimento va soprattutto alla sent. n. 381/2004, nella quale la Consulta era stata chiamata a giudicare sulla legittimità delle disposizioni con cui si è statuita la sospensione degli incrementi delle addizionali Irpef e delle aliquote Irap (ex art. 3, comma 1, lett. a), l. n. 289/2002 e dell'art. 2, comma 21, della l. n. 350/2003). La Corte ha preso atto del fatto che le norme sopra citate riducevano gli spazi di autonomia degli enti subcentrali, ma ha comunque ritenuto che le stesse dovessero considerarsi legittime, e ciò per il loro carattere provvisorio.

<sup>317</sup> Così, BRANCASI A., *Per congelare la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2003, pp. 2562 ss.

<sup>318</sup> IMMORDINO D., *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, cit. p. 427.

<sup>319</sup> SALAZAR C., *L'art. 119 tra (in)attuazione e "flessibilizzazione" (in margine a Corte costituzionale, sentenze nn. 16 e 49 del 2004)*, cit.

<sup>320</sup> ALLEGRETTI U., *Art. 119 Cost*, cit., p. 346.

<sup>321</sup> Così GIOVANARDI A., *Giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, cit., p. 212.

<sup>322</sup> Per un approfondimento sui contenuti e sugli aspetti innovativi di questa sentenza, si vedano le note di DI STEFANO E., *Verso un patrimonio costituzionale comune. Riflessioni a margine della sentenza n. 102 del 2008*, in *www.giurcost.org*, 2008; GIOVANNETTI T., *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2008; PERAZZELLI S., *"Tassa sul lusso": dalla Corte costituzionale un esito scontato e un'apertura a sorpresa*, in *Le istituzioni del Federalismo*, nn. 3/4, 2008, pp. 455-482; ANTONINI L., *La sent. n. 102 del 2008: una tappa importante per l'autonomia impositiva regionale*, in

Province autonome di Trento e Bolzano) istituire e disciplinare tributi aventi lo stesso presupposto dei tributi statali.

Difatti, l'unico limite per le autonomie speciali è l'armonia con i principi del sistema tributario statale (limite che, nella specie, è stato ritenuto superato), a differenza delle Regioni ordinarie che sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legge statale di coordinamento.

Il differente regime per le Regioni speciali si giustifica per il fatto che alle Regioni a statuto speciale non si applicano i limiti di cui agli artt. 117 e 119 Cost., in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, che stabilisce la prevalenza delle regole statutarie sulla disciplina del Titolo V, fatta salva la necessità che i tributi regionali che si sovrappongono a quelli statali non confliggano con i tributi statali e con le ragioni ispiratrici degli stessi.

### ***3.2. L'autonomia di spesa. I trasferimenti statali vincolati e le pronunce relative al patto di stabilità.***

Dal lato dell'autonomia di spesa, la Consulta ha assunto una posizione diametralmente opposta rispetto all'autonomia di entrata, riconoscendo applicazione, fin da subito, al nuovo disposto costituzionale<sup>323</sup>.

Si legge infatti nella sentenza n. 16/2004: «per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole»<sup>324</sup>.

---

*Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2008, pp.2646- 2660; BARBERO M., *Se il federalismo fiscale diventa questione di...principi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 723-738.

<sup>323</sup> ANTONINI L., *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in ANTONINI L. (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 84 ss.; dello stesso avviso, BARBERO M., *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, cit., p. 4.

<sup>324</sup> Corte cost., n. 16/2004, punto 6 del *Considerato in diritto*. «E' ben vero che, per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione di tale norma costituzionale richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli enti locali (cfr. sentenze n. 296, n. 297 e n. 311 del 2003). Ma ciò non vale, invece, per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale: in questo campo, fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi



Questa presa di posizione da parte della Corte è iniziata con la sentenza n. 370/2003, in occasione della quale è stato dichiarato incostituzionale un fondo per asili nido, affermando che: «nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione (...). E' contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce»<sup>325</sup>.

I medesimi principi sono stati affermati da una serie di pronunce ulteriori<sup>326</sup>, le quali hanno ribadito che l'autonomia finanziaria comporta il divieto per lo Stato di indirizzare risorse specificamente destinate alle autonomie locali, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 119, comma 5, Cost.<sup>327</sup>.

In altri termini, la Consulta ha dimostrato di essere consapevole che il novellato disposto costituzionale implica l'affrancamento da un sistema di finanza derivata, basato sui trasferimenti, e ha quindi «sbarrato la strada alla legislazione statale che pretendeva di continuare nella politica dei trasferimenti, nonostante questi non siano previsti come fonte di finanziamento dall'art. 119 Cost.»<sup>328</sup>.

Con una precisazione: mentre in un primo momento la giurisprudenza costituzionale sembrava vietare i trasferimenti a destinazione vincolata che non fossero «inquadri» come risorse aggiuntive o interventi speciali, nel suo sviluppo successivo ha invece continuato ad avallare tali trasferimenti vincolati all'interno delle materie di competenza statale<sup>329</sup>.

Questo è avvenuto, ad esempio, con la sentenza n. 14/2004, in occasione della quale la Consulta ha legittimato il fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica<sup>330</sup>, interpretando estensivamente la nozione di "tutela della concorrenza" di

---

decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali».

<sup>325</sup> Corte cost., n. 370/2003, punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>326</sup> Si vedano le sentenze nn. 376/2003, 4/2004, 13/2004, 16/2004, 36/2004, 49/2004, 423/2004, 424/2004, 340/2004, 51/2005, 107/2005.

<sup>327</sup> Come si vedrà in seguito questo vale solo per le materie di competenza legislativa concorrente e esclusiva regionale e non per le materie di competenza statale, laddove è ammesso ancora il finanziamento di fondi statali vincolati.

<sup>328</sup> CARBONI G.G., *op. cit.*, p. 212.

<sup>329</sup> ANTONINI L., *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, cit., p. 83.

<sup>330</sup> Il fondo speciale rotativo di cui alla sent. n. 14/2004 era previsto dall'art. 14, l. n. 46/2004.

cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost.<sup>331</sup> oppure con la sentenza n. 49/2004 in cui la Corte ha affermato la legittimità di interventi finanziari vincolati dello Stato a favore dei Comuni solo nell'ambito di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza ovvero in relazione a speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi dell'art. 119, comma 5, Cost.<sup>332</sup>.

---

<sup>331</sup> Corte cost., n. 14/2004, punto 6.3 del *Considerato in diritto*: «Alla luce delle argomentazioni che precedono appare chiaro, infine, che nessun vulnus è arrecato all'art. 119 Cost., giacché lo stanziamento previsto dall'art. 59 denunciato non viene sottratto al trasferimento al trasferimento delle Regioni, a copertura delle loro funzioni ordinarie, ma è attinto dalla finanza statale per l'esercizio della competenza propria dello Stato». Si vedano le note di CASSETTI L., *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2004; CARANTA R., *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *www.associazionedeicostituzionalisti*, 2004; PIZZETTI F., *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2004; BARBERO M., *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza - Brevi considerazioni critiche a margine di Corte Cost. 14/2004*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2004.

<sup>332</sup> Corte Cost., n. 49/2004, punto 2 del *Considerato in diritto*: «Nell'esaminare analoga questione relativa all'istituzione del fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (art. 25, comma 10, della legge n. 448 del 2001) questa Corte – nell'interpretazione degli art. 117 e 119 della Costituzione, sulla base del novellato Titolo V – ha recentemente deciso (sentenza n. 16 del 2004):

– che, per quanto attiene alle funzioni amministrative, la legge statale può solo disciplinare le “funzioni fondamentali” degli enti locali territoriali e può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'art. 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'art. 117, terzo comma;

– che, sul piano finanziario, in base al nuovo art. 119, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali “in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni” per scopi particolari, comunque “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”;

– che, in questo contesto, possono trovare spazio interventi finanziari dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, solo nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni (art. 119, quinto comma), con la conseguente inammissibilità di siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato.

La stessa sentenza ha, poi, precisato che gli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento *integrale* delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni), con la conseguenza che quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste – per l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni – siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto di fondi all'interno del proprio territorio». Si vedano le note di BARBERO M., *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed Enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2004; SALAZAR C., *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione”(in margine a Corte cost. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.

Pertanto, il divieto di istituire fondi settoriali con vincolo di destinazione presenta, in realtà, una «portata circoscritta» posto che vi sono ipotesi di fondi settoriali di finanziamento di Regioni ed enti locali che la Consulta ha ammesso in relazione al fatto che riguardano materie di competenza esclusiva dello Stato<sup>333</sup>.

Questo orientamento è stato confermato anche più di recente<sup>334</sup>, ad esempio con la sentenza n. 114/2009 con la quale sono state dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della legge statale istitutiva di un fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti del Ministero della difesa<sup>335</sup>. Secondo la Corte l'intervento rientrerebbe nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» riservata alla competenza esclusiva di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. g) Cost.<sup>336</sup>

Volendo riassumere i *traits d'union* delle principali decisioni della giurisprudenza costituzionale in materia di trasferimenti statali vincolati, la Corte ha stabilito che:

1) la legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche, operata da leggi statali, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale<sup>337</sup>;

---

<sup>333</sup> BRANCASI A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2007, p. 879. Sulla stessa scorta, si vedano altresì le sentenze nn. 51/2005, 77/2005, 160/2005, 118/2006, 137/2007, 51/2005, 231/2005, 453/2007, 50/2008.

<sup>334</sup> Dello stesso avviso anche le sentenze nn. 99/2009, 124/2009, 308/2009. Per un approfondimento, si rinvia a BARBERO M., *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto tributario, diritto pubblico dell'economia e finanza pubblica*, gennaio-giugno 2009, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 3, 2009, pp. 429-441.

<sup>335</sup> Le disposizione oggetto di censura erano l'art. 2, commi 458, 459 e 460, della l. n. 244/2007, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008*.

<sup>336</sup> Corte cost., n. 114/2009: «Questa Corte, con varie decisioni (sentenze n. 320 del 2004, n. 370 del 2003), ha negato che la disciplina degli asili-nido possa essere ricondotta alle materie di competenza residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., ma ha ritenuto – sulla base di una ricostruzione dell'evoluzione normativa del settore – che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina ricada nell'ambito della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali" di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Dagli enunciati principi deriva che le norme impugnate, poiché sono funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero della Difesa, non sono invasive delle competenze regionali, rientrando nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, riservata alla competenza esclusiva di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione».

<sup>337</sup> Su questo aspetto la giurisprudenza della Corte è valutata dalla stessa come «univoca e costante» (sentenza n. 105/2007).

2) la legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale;

3) la finalizzazione di trasferimenti previsti per scopi rientranti in materia di competenza residuale o concorrente delle Regioni comporta l'illegittimità costituzionale delle norme statali (sentenze nn. 370/2003, 424/2004, 231/2005, 118/2006, 105/2007);

4) è fatto divieto al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati (sentenze nn. 51/2005, 77/2005, 160/2005, 137/2007, 45/2008, 50/2008, 63/2008, 168/2008);

5) è lesiva dell'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali anche il vincolo di destinazione rispetto ad entrate costituite da erogazioni liberali disposte direttamente a favore delle Regioni, fuori degli indirizzi e dei limiti resi dal coordinamento della finanza pubblica (sentenze nn. 95/2007, 105/2007, 157/2007, 169/2007, 387/2007).

Secondo certa dottrina, il senso di questa giurisprudenza va ben oltre: l'istituzione di fondi settoriali destinati a operare in specifici settori viene considerato come mero esercizio della potestà legislativa su quello stesso settore, così come il riparto delle risorse che derivano da tali fondi integra un mero esercizio di funzioni amministrative.

In altre parole, l'operazione condotta dal Giudice delle Leggi sposterebbe il baricentro della questione dall'autonomia finanziaria alle competenze legislative ed amministrative dell'ente finanziatore<sup>338</sup>.

L'effetto complessivo sarebbe quello di individuare *de facto* un canale di finanziamento ulteriore rispetto a quelli previsti e tipizzati nell'art. 119 Cost., rinsaldando da un lato il legame tra trasferimenti e funzione programmatica, e dall'altro coinvolgendo il sistema di finanziamento nei complessi meccanismi di ripartizione della competenza legislativa<sup>339</sup>.

L'autonomia degli enti territoriali va necessariamente coniugata anche con l'esigenza di rispettare i vincoli imposti dall'ordinamento europeo alla finanza pubblica statale<sup>340</sup>. Per quanto riguarda, in particolare, i profili di spesa degli enti locali, il

---

<sup>338</sup> Così, BRANCASI A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, cit., p. 880.

<sup>339</sup> IMMORDINO D., *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, cit., pp. 440-441.

<sup>340</sup> CARBONI G.G., *op. cit.*, p. 216.

terreno di confronto tra autonomie territoriali e Stato è costituito principalmente dal c.d. patto di stabilità interno.

La Corte costituzionale è arrivata a stabilire la legittimità delle leggi statali che, ponendo una disciplina di principio in ossequio a obblighi comunitari, fissano indirettamente dei limiti ai tetti di spesa delle Regioni ed enti locali (sentenze nn. 376/2003, 4/2004, 36/2004, 417/2005).

La costituzionalità di tali norme statali è subordinata al soddisfacimento delle due seguenti condizioni:

1) porre obiettivi specifici di riequilibrio della finanza pubblica ma solamente in via transitoria e con riferimento all'entità del disavanzo di parte corrente;

2) non prevedere strumenti o modalità puntuali per il perseguimento di tali obiettivi<sup>341</sup>. La legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze nn. 36/2004, 417/2005, 449/2005, 88/2006, 169/2007<sup>342</sup>, 412/2007, 120/2008).

---

<sup>341</sup> Si vedano le note a Corte cost. n. 417/2005 di BELFIORE G., *Finanza locale fra autonomia e coordinamento nella recente sent. C. Cost. n. 417 del 2005*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005; RINALDI E., *Illegittime le statuizioni del decreto "taglia-spese" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa dei bilanci di Regioni ed enti locali*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2005.

<sup>342</sup> Corte cost. n. 169/2007, con nota di LEOTTA F., *L'autonomia di spesa degli enti territoriali al vaglio della Corte costituzionale L'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali al vaglio della Corte costituzionale: i vincoli posti dalla legge finanziaria 2006 alle indennità di carica dei titolari degli organi politici regionali ed alle spese per il personale degli enti territoriali e del servizio sanitario (nota alle sentt. 8 maggio 2007, n. 157 e 17 maggio 2007, n. 169)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007.

**CAPITOLO III**  
**I PRIMI TENTATIVI DI ATTUAZIONE.**  
**IL PROCESSO LEGISLATIVO PRIMA E DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V.**

SOMMARIO: 1. Gli interventi legislativi precedenti alla riforma del Titolo V. - 1.1. La l. n. 133/1999. - 1.2. Il d.lgs. n. 56/2000. - 2. La legislazione successiva alla riforma del Titolo V. - 2.1. La c.d. bozza lombarda. - 2.1.1. Il decentramento tributario. - 2.1.2. Il modello perequativo. - 2.2. Il disegno di legge Prodi del 2007. - 2.2.1. L'autonomia di entrata di Regioni ed enti locali. - 2.2.2. Il sistema perequativo.

**1. Gli interventi legislativi precedenti alla riforma del Titolo V.**

**1.1. La l. n. 133/1999.**

Il processo di riforma della finanza locale a Costituzione invariata cominciato negli anni Novanta proseguì con l'approvazione della l. n. 133/1999, recante *Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale*, in attuazione della quale venne successivamente adottato il d.lgs. n. 56/2000.

La l. n. 133/1999 rappresentò un tentativo di introdurre il federalismo fiscale «in sordina» e senza particolari problemi<sup>343</sup>. Il *modus operandi* del legislatore del 1999 prevedeva infatti una riforma dell'assetto della finanza locale «calata dall'alto»: esso conteneva disposizioni molto eterogenee. Spaziava dalle modalità di compilazione del conto giudiziale (art. 9), alla disciplina delle nuove scommesse a totalizzatore o a quota fissa (art. 16). Solamente poche righe della legge delega (art. 10) erano dedicate al federalismo fiscale, e contenevano una generica delega *omnibus*.

Il problema alla base consisteva probabilmente nel fatto che il *background* culturale di allora mancava di un consenso diffuso, che accelerasse il processo di realizzazione della riforma federalista.

L'art. 11, lett. f), l. n. 133/1999 delegò il Governo a revisionare i sistemi dei trasferimenti erariali agli enti locali, in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento di autonomia nell'applicare le imposte, alla capacità fiscale relative all'Ici e alla compartecipazione all'Irpef.

---

<sup>343</sup> MIRABELLI S., *Il J'accuse di Giarda*, in *Regioni.it*, 7 febbraio 2006.

Venne previsto un sistema perequativo fondato su quote pro capite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economico-sociali in cui versavano gli enti medesimi<sup>344</sup>.

Il Governo si impegnò quindi ad emanare, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto la revisione dei contributi erariali a Province, Comuni e Comunità montane, adottando meccanismi perequativi che avrebbero dovuto ispirarsi ai seguenti principi e criteri<sup>345</sup>: 1) il trasferimento del fondo perequativo generale di parte delle maggiori dotazioni relativi ai tributi destinati agli enti locali, rispetto ai trasferimenti erariali da decurtare; 2) l'attribuzione annuale di ciascun ente di contributi aventi, da un lato, obiettivi di perequazione generale, e, dall'altro, scopi perequativi dello sforzo fiscale nonché finalità premianti i «comportamenti virtuosi»; 3) la definizione della quota relativa alla perequazione generale con tecniche idonee, sulla base di una spesa standard, derivata da quella effettivamente sostenuta per servizi indispensabili; 4) la definizione dell'ammontare di perequazione dello sforzo fiscale sulla base delle effettive imposizioni oltre il minimo stabilito per legge, tenuto conto delle medie degli enti della fascia demografica di appartenenza nonché della quota di recupero degli imponibili; 5) la definizione della quota di premio dei comportamenti virtuosi, secondo indicatori statici e dinamici tratti dai rendiconti; 6) la permanenza, per le Comunità montane, del vigente sistema di sussidi; 7) la determinazione dei contributi alle comunità di nuova costituzione; 8) la revisione periodica della perequazione svolta e dell'elenco dei servizi indispensabili.

### **1.2. Il d.lgs. n. 56/2000.**

Obiettivo specifico del d.lgs. n. 56/2000 fu quello di innovare il meccanismo di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, riorganizzando in senso federalista il modello di finanza regionale<sup>346</sup>.

---

<sup>344</sup> GIANNONE C., *Il federalismo fiscale. Teoria e pratica*, cit., p. 180. L'A. ricorda come, secondo una stima del Ministero delle finanze, l'attribuzione ai Comuni dell'addizionale Irpef, nella misura minima dell'1%, poteva comportare un gettito aggiuntivo di 9 mila miliardi. Il Ministro dell'Interno incaricò, pertanto, l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali di compiere uno studio sull'attuazione della delega, allo scopo di realizzare taluni cambiamenti in vista della semplificare del processo.

<sup>345</sup> IBIDEM, pp. 180 ss.

<sup>346</sup> MENDELLA F.M., *Riforma fiscale e finanza locale. Federalismo e fonti di finanziamento delle Regioni*, cit., pp. 14 ss; CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., pp. 197 ss; ZANARDI A., *Introduzione. Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in ZANARDI A., *Per lo sviluppo: un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 12; FOSSATI A., *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo V della Costituzione*, cit., p. 110; GIARDA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 11 ss.

Tra le innovazioni più salienti che vennero introdotte: 1) la soppressione di gran parte dei trasferimenti erariali alle Regioni (compreso il Fondo Sanitario Nazionale di parte corrente e di parte capitale)<sup>347</sup>; 2) l'introduzione di una compartecipazione regionale al gettito dell'Iva, nella misura del 27,5%<sup>348</sup>; 3) l'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale Irpef e della compartecipazione regionale dell'accisa sulla benzina<sup>349</sup>; 4) l'istituzione di un fondo perequativo nazionale, al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all'Iva venisse destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale<sup>350</sup>, il cui importo complessivo venne determinato in modo da garantire una iniziale invarianza della spesa statale.

Il fondo perequativo avrebbe dovuto essere ripartito e assegnato alle diverse Regioni, senza vincoli di destinazione, secondo un modello che sostituiva alcuni dei trasferimenti soppressi con un valore capitaro uniforme su tutto il territorio nazionale.

Esso recepiva inoltre le valutazioni dei fabbisogni sanitari (definiti congiuntamente tra Regioni e Ministero della Salute) prevedeva l'incompleta perequazione delle capacità fiscali e, infine, ridistribuiva una piccola parte delle risorse a favore delle Regioni di minori dimensioni, per compensarle dell'incidenza dei costi fissi della vita politica.

La dottrina si rivelò sostanzialmente concorde nel riconoscere al legislatore delegato il merito di un cambiamento non di poco momento<sup>351</sup>.

---

<sup>347</sup> I trasferimenti erariali da sopprimere furono indicati dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 56/2000, in attuazione della corrispondente abolizione sancita dall'art. 10 comma 1, lett. a) e b), l. 133/1999. A partire dall'anno 2001 si dispose: a) la cancellazione dei trasferimenti per il finanziamento della spesa sanitaria di parte corrente e anche di parte in conto capitale; b) la soppressione dei trasferimenti a compensazione delle minori entrate a seguito della soppressione dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione (Ariet); c) la cancellazione dei trasferimenti concernenti gli indennizzi per usura derivanti dall'uso di mezzi d'opera; d) la soppressione dei trasferimenti destinati a compensare il minor gettito dovuto alla riduzione della sovrattassa diesel. Come sottolinea MENDELLA F.M., *Riforma fiscale e finanza locale. Federalismo e fonti di finanziamento delle Regioni*, cit., p. 15, tra i trasferimenti soppressi dal decreto non figurano quelli destinati al finanziamento del trasporto pubblico, pur esplicitamente indicati nella legge delega.

<sup>348</sup> L'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 56/2000 precisa che l'importo della compartecipazione regionale all'Iva è attribuita alle singole Regioni «utilizzando come indicatore di base imponibile la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'Istat a livello regionale negli ultimi tre mesi disponibili».

<sup>349</sup> Secondo il decreto in parola l'aumento dell'aliquota addizionale regionale all'Irpef sarebbe dovuta passare dallo 0,5% allo 0,9%, mentre l'incremento della compartecipazione regionale sull'accisa di benzina da 0,12 eurocent a 0,13 eurocent per ciascun litro di benzina venduta.

<sup>350</sup> L'istituzione del fondo perequativo nazionale venne previsto dall'art. 7, comma 1, d.lgs. n. 56/2000, con espresso riferimento agli obiettivi di solidarietà interregionale ex art. 3, comma 4, lett. b) e c).

<sup>351</sup> CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 198. L'A. sottolinea che l'ammontare dei trasferimenti soppressi fu pari, nel 2002, a 56 mila miliardi di lire, di cui il 99% per la sanità. Inoltre, ANTONINI L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003 p. 18, ricorda come le entrate proprie delle Regioni nel decennio 1992-



La sostituzione delle risorse trasferite dallo Stato con risorse proprie, provenienti da compartecipazioni e addizionali ai tributi erariali, produsse effetti molto positivi sull'autonomia di spesa, che si trovò così svincolata dalle «briglie dorate» dei condizionamenti statali<sup>352</sup>.

Non si può negare che il d.lgs. n. 56/2000 abbia segnato un importante passo avanti nel senso della legislazione in materia di autonomia finanziaria, riconoscendo per la prima volta la possibilità di differenziare i regimi regionali<sup>353</sup>, e abbandonando definitivamente il riferimento alla spesa storica che, sino a quel momento, aveva trascinato con sé profondi divari tra le diverse situazioni locali.

Tuttavia, il sistema vide intaccata la propria funzionalità, a causa della lacunosa definizione della responsabilità dei diversi livelli di Governo, con particolare riferimento alla scelta degli obiettivi e alla ripartizione delle risorse. Diversi problemi applicativi vennero inoltre riscontrati in relazione alla mancata trasparenza ed intelleggibilità delle disposizioni in materia di perequazione.

Gli stessi compilatori del d.lgs. n. 56/2000 riconobbero i difetti del sistema<sup>354</sup>, addebitandoli soprattutto alla coesistenza dei due criteri opposti costituiti dalla «perequazione incompleta della capacità fiscale», che si venne ad affiancare al criterio tradizionale del «fabbisogno»<sup>355</sup>. In particolare, i motivi di insoddisfazione erano legati alla circostanza per cui le quote del fondo perequativo statale risultavano per talune Regioni inferiori a quelle che in precedenza si ottenevano col criterio del fabbisogno.

In realtà, l'incongruenza della riforma era da imputare ad ulteriori fattori, soprattutto riconducibili al fatto che il legislatore delegato aveva lasciato al centro la decisione sulle prestazioni, spostando alla periferia gli oneri finanziari, ed aveva

---

2002 siano passate dal 12% al 50%. Si veda inoltre GHIGO E., *Introduzione*, in ANTONINI L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, cit., p. 2: «Non nego che il d.lgs. n. 56/2000 abbia consentito un'evoluzione rispetto al modello di finanza derivata precedente, ma mi sembra opportuno precisare che il d.lgs. n. 56/2000, soprattutto nella sua applicazione pratica, si è mostrato portatore di più difficoltà di quante ne abbia effettivamente risolte».

<sup>352</sup> Questa espressione è stata utilizzata da ANTONINI L., *Intervento al Convegno "Regione del Veneto e Federalismo fiscale. Problemi, iniziative, proposte"*, Venezia, 15 marzo 2007.

<sup>353</sup> CARBONI G.G., *op. cit.*, p. 199. Cfr. ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 142.

<sup>354</sup> Per una completa disamina si veda GIARDA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, cit., p. 11 ss.

<sup>355</sup> GIARDA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, cit., p. 11. Per criterio del fabbisogno si intende il criterio in base al quale i finanziamenti statali in favore di Regioni ed enti locali sono determinati in base ad una valutazione dei bisogni di spesa delle amministrazioni periferiche.

definito le quote di partecipazione per Regione con un calcolo astruso e difficilmente realizzabile<sup>356</sup>.

In ultima analisi, il mancato coordinamento con gli accordi tra Stato e Regioni dell'agosto 2001, nei quali si procedette a definire misure di controllo della spesa e risorse aggiuntive in materia di sanità con logiche diametralmente opposte a quelle del decreto<sup>357</sup>, furono la prova che la paralisi del sistema era imminente.

Del resto, la necessità di una riforma, non più attraverso lo strumento della legge ordinaria, ma per il tramite della revisione della Carta fondamentale, si manifestava sempre più come un'esigenza improrogabile.

Giova ricordare, infine, che l'efficacia del d.lgs. n. 56/2000 venne «paralizzata» ad opera delle Regioni, con il noto Accordo di Santa Trada<sup>358</sup>.

Del resto, «la storia italiana insegna che quando in tema di finanza locale le riforme sono state calate dall'alto, *bypassando* il consenso delle autonomie, l'insuccesso è evidente (...), come nel caso dell'ultima legge sulla finanza regionale (il d.lgs. n. 56/2000), che pur innovativa nei principi, è stata di fatto bloccata dall'accordo di Santa

---

<sup>356</sup> CARBONI G.G., *op. cit.*, p. 199.

<sup>357</sup> Ci si riferisce in questa sede all'Accordo dell'8 agosto 2001, in occasione del quale, a fronte di un aumento delle risorse assegnate alle Regioni, fu disposto un intervento volto a consentire alle Regioni una maggiore libertà nell'organizzare il proprio modello sanitario, con l'adozione di misure di responsabilità sugli aumenti di spesa. In questo senso, si vedano: GIANNONE C., *Il federalismo fiscale. Teoria e pratica*, *op. cit.*, p. 196, e CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, *cit.*, pp. 199 ss; BARBERO M., *Sanità e federalismo (fiscale). (Brevi riflessioni su una questione cruciale a margine della più recente giurisprudenza costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2005, p. 4.

<sup>358</sup> Il 21 luglio 2005, a Santa Trada di Villa San Giovanni, è stato siglato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome l'omonimo *Accordo in merito all'applicazione del d.lgs. n. 56/2000*. Le Regioni e Province autonome hanno auspicato in quella sede il superamento del modello costituito dal decreto e hanno proposto un percorso di aggiustamento articolato per punti: «per gli anni successivi si ritiene necessario apportare modifiche che rendano gli effetti del decreto stesso più compatibili con le specifiche caratteristiche della finanza regionale e con le problematiche tipiche dell'attuale fase congiunturale (...). Laddove si perfezioni l'intesa sull'attuazione del d.lgs. n. 56/2000, le Regioni che a suo tempo hanno presentato i ricorsi contro il decreto si impegnano a ritirarli». Infatti, dapprima la Puglia poi la Campania ed altre Regioni del Sud avevano impugnato il d.lgs. n. 56/2000, lamentandone il contrasto con i nuovi principi sanciti all'art. 119 Cost. (si vedano anche il Documento di Ravello ed il parere della Conferenza sul DPEF). Per una ricostruzione completa: JORIO E., *Finanziaria 2006 e accordo di Santa Trada: un sospetto di incostituzionalità*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2006; CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Parere sul d.d.l. legge finanziaria 2007*, in [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-22/31-10-2006/Conferenza-Reg\\_Parere\\_finanziaria-19\\_10\\_06.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-22/31-10-2006/Conferenza-Reg_Parere_finanziaria-19_10_06.pdf), 19 ottobre 2006; *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, in [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-2/17-10-2005/ACOFF\\_Relazione.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-2/17-10-2005/ACOFF_Relazione.pdf).

Trada del 2005, costringendo a ritornare alla logica della finanza derivata e dei ripiani statali a piè di lista»<sup>359</sup>.

## 2. La legislazione successiva alla riforma del Titolo V.

«Una nuova fase di politica istituzionale si apre. I gruppi dirigenti del nostro Paese sono nella condizione di dare avvio agli elementi costitutivi di un nuovo disegno fiscale, dove la responsabilità nel reperimento delle risorse e autonomia di spesa si saldano in modo inscindibile. Superata la declamazione retorica di un federalismo astratto è possibile ora confrontarsi nel concreto per misurare la capacità di innovazione e di continuità che deve segnare una fase storica complessa ma densa di futuro come quella presente»<sup>360</sup>.

Queste parole, contenute nella Relazione illustrativa al disegno di legge recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale* (A.C. 3100), rappresentano efficacemente il senso dell'attività legislativa posteriore alla riforma del Titolo V, che, a cominciare dall'anno 2007, fu diretta a dare attuazione al *federalizing process*.

Difatti, nel corso di quell'anno, il dibattito intorno all'attuazione dell'art. 119 Cost. riprese con nuovo e intenso vigore.

I lavori legislativi furono contrassegnati da due significativi interventi di proposta, tra loro differenti sotto molteplici profili: per il livello di dettaglio, per le soluzioni prospettate, per gli ambiti coinvolti.

Il riferimento va in questa fase al disegno di legge di iniziativa della Regione Lombardia (A.S. 316) e al disegno di legge delega presentato dal Governo Prodi alla Camera il 29 settembre 2007 (A.C. 3100). Entrambe le proposte legislative riuscirono ad andare oltre la mera presentazione al Parlamento, ciononostante non divennero mai legge dello Stato.

Debitrici in larga misura delle importanti acquisizioni elaborate dall'Alta Commissione del Federalismo Fiscale (ACoFF)<sup>361</sup>, costituirono un'imprescindibile base di lavoro con la quale si dovette confrontare l'opera successiva del legislatore.

---

<sup>359</sup> ANTONINI L., *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale*, cit., p. 11.

<sup>360</sup> *Relazione illustrativa al Disegno di legge A.C. 3100, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*, 29 settembre 2007, in *www.astrid-online.it*.

<sup>361</sup> L'Alta Commissione di Studio per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale (ACoFF) fu istituita con Dpcm del 9 aprile 2003 e cessò i propri lavori il 30 settembre 2005, alla scadenza fissata dall'art. 3, l. n. 289/2002 e successive modificazioni. Cfr. ALTA COMMISSIONE DI STUDIO PER

### **2.1. La c.d. bozza lombarda.**

Il primo tentativo legislativo cronologicamente posteriore alla riforma del Titolo V volto a introdurre il federalismo fiscale nel Paese fu elaborato dalla Regione Lombardia. Il Consiglio regionale lombardo formulò infatti una proposta di legge, recante *Nuove norme per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, che venne approvata dal Consiglio regionale il 19 giugno 2007, e che fu successivamente proposta al Parlamento il 5 maggio 2008 (A.S. 316).

Il disegno di legge dichiarava l'intento di voler coniugare l'esigenza solidaristica con criteri di efficienza, per stimolare i territori più svantaggiati a sviluppare le proprie economie e le proprie basi imponibili<sup>362</sup>.

I principali profili innovativi della proposta, strutturata in 5 articoli, possono essere ricondotti a due momenti: il primo con riferimento al decentramento tributario, il secondo con riguardo al modello perequativo<sup>363</sup>.

#### **2.1.1. Il decentramento tributario.**

La bozza lombarda delineò la nuova struttura della finanza regionale e locale all'art. 2, rubricato *Tributi propri regionali e locali e compartecipazioni*.

Le innovazioni più salienti possono essere sinteticamente riepilogate nel modo seguente: 1) conferma i tributi già devoluti; 2) proposta di istituire una compartecipazione regionale all'Iva in misura non inferiore all'80%, commisurata al gettito riscosso riferibile al territorio di ciascuna Regione; 3) assegnazione alle Regioni del gettito sulle accise, delle imposte sui tabacchi, di quella sui giochi e dell'imposta sostitutiva sulle forme pensionistiche complementari su base regionale; 4) istituzione di un'Imposta regionale sul reddito personale con aliquota inizialmente uniforme per tutte le Regioni, stabilita in misura non inferiore al 15%; 5) istituzione per i Comuni di un'imposta locale sui redditi fondiari ad aliquota proporzionale ma con possibilità di

---

LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione sull'attività svolta*, in [http://www.bilanci.net/archivio/bilanci2006/download/Alta\\_commissione\\_federalismo.pdf](http://www.bilanci.net/archivio/bilanci2006/download/Alta_commissione_federalismo.pdf).

<sup>362</sup> Cfr. *Relazione tecnica al disegno di legge d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia comunicato alla Presidenza il 5 maggio 2008*, recante *Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=16&id=301771>.

<sup>363</sup> CARAVITA B., *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2011, pp. 4. Secondo l'A., «in verità, ad un modello di federalismo fiscale si è rinunciato già all'inizio e cioè da quando si è messo da parte il progetto elaborato fondamentalmente dalla regione Lombardia, basato essenzialmente sull'idea che le risorse prodotte sul territorio ivi dovessero rimanere, fatta salva, naturalmente, le quote, anche quantitativamente importanti, destinate al finanziamento del debito pubblico, alle spese comuni ed alla perequazione (quote da contrattare e da fissare centralmente). Nel momento in cui si è abbandonato questo progetto, il dibattito sul federalismo fiscale si è, sotto un profilo delle scelte di valore, perso per strada ed ha imboccato una strada piena di complicati tecnicismi».

variazioni ad opera della legge regionale e contestuale esclusione dei redditi fondiari dall'Irpef e dall'Imposta regionale sul reddito personale.

Come opportunamente rilevato, «la proposta lombarda sceglie la via di una forte responsabilizzazione delle Regioni rispetto alla finanza degli enti locali dei rispettivi territori»<sup>364</sup>. Difatti, disciplinò l'istituzione, da parte di ciascuna Regione a favore dei propri enti locali, di compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali<sup>365</sup>, oltre che la costituzione di un fondo regionale perequativo<sup>366</sup>.

### 2.1.2. *Il modello perequativo.*

Con riferimento al tema della perequazione, il disegno di legge lombardo stabilì, all'art. 3, l'istituzione di un fondo perequativo delle capacità fiscali per integrare le risorse degli enti con minore capacità fiscale pro capite e per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

Il fondo, di carattere orizzontale, doveva essere alimentato con quote del gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni delle Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante.

La medesima disposizione stabilì inoltre che le modalità di alimentazione del fondo dovessero assicurare la trasparenza dei flussi delle risorse tra Regioni affluenti e Regioni beneficiarie. Per il corretto uso del fondo doveva essere istituita inoltre la Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative.

Posto che il disegno di legge disponeva espressamente che l'esigenza solidaristica propria della perequazione doveva essere coniugata con criteri di efficienza, la proposta lombarda stabilì che le differenze di capacità fiscale tra i diversi territori dovessero essere ridotte non oltre il 50% tramite la perequazione.

---

<sup>364</sup> PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 141.

<sup>365</sup> Cfr art. 2, comma 3, lett. e) «In materia di compartecipazioni al gettito di tributi erariali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: e) facoltà per le Regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali».

<sup>366</sup> Art. 3, comma 1, lett. l) «Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare la perequazione e i contributi speciali, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, in base ai seguenti principi e criteri direttivi: l) costituzione in ciascuna Regione di un fondo regionale, da ripartire, d'intesa con il Consiglio regionale delle autonomie locali, agli enti locali con particolare riguardo per quelli con minore capacità fiscale per abitante».

La bozza lombarda introdusse, pertanto, un limite preciso alla perequazione territoriale<sup>367</sup>, stabilendo la riduzione entro una soglia massima ma non l'annullamento delle differenze, lasciando inalterata la graduatoria della capacità fiscale delle singole Regioni prima e dopo il processo di perequazione (art. 1, comma 2, lett. f)).

Il meccanismo così delineato fu tale da prevedere una perequazione dei livelli essenziali delle prestazioni solo apparentemente integrale, perché commisurata ai livelli intesi come «minimi».

Secondo alcuni, il modello elaborato dal legislatore lombardo presentava evidenti profili di incostituzionalità: difatti, la Costituzione non stabilisce che la perequazione debba limitarsi a ridurre oppure ad annullare le differenze di capacità fiscale, né, tantomeno, fissa limiti all'intensità della stessa<sup>368</sup>.

La proposta lombarda sembrò pertanto optare per una lettura disgiunta e non congiunta dei commi 3 e 4 dell'art. 119 Cost., senza dimostrare come la perequazione alla capacità fiscale così limitata potesse procurare diretta attinenza con gli obiettivi di sviluppo e rigore finanziario<sup>369</sup>.

## **2.2. Il disegno di legge Prodi del 2007.**

Il primo progetto embrionale del disegno di legge in esame fu costituito dalla c.d. Bozza Giarda o «Giarda-bis», presentato il 22 dicembre 2006<sup>370</sup>. Successivamente modificato, dapprima con l'elaborazione dello schema di disegno di legge del Governo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione del 16 aprile 2007, fu approvato in prima

---

<sup>367</sup> BORDIGNON M., *Sognando Catalogna*, in *www.lavoce.info*, 22 aprile 2008; ZANARDI A., *La proposta "lombarda" di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Una breve nota illustrativa*, in *www.astrid-online.it*, 22 maggio 2008.

<sup>368</sup> BRANCASI A., *La scarsa conformità alla Costituzione del progetto lombardo di attuazione del "federalismo fiscale"*, in *www.astrid-online.it*, 18 maggio 2008.

<sup>369</sup> OSCULATI F., *Federalismo lombardo. Punti problematici*, in *www.astrid-online.it*, 10 giugno 2008.

<sup>370</sup> Il c.d. Giarda-bis, che costituisce la relazione del Gruppo di lavoro *Titolo V e federalismo fiscale*, fu presentato al Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2006. Alcuni contenuti del documento si rintracciano in GIARDA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, Il Mulino, 2005; ID., *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2006, pp. 94 ss. Si veda inoltre ZANARDI A., *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia. Un commento*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2006, pp. 145 ss; ZANARDI A., *Per lo sviluppo: un federalismo fiscale responsabile e solidale*, cit., p. 11. La bozza Giarda conobbe il malcontento degli esponenti di Regioni ed enti locali, motivo per cui fu rivisitata, cercando di tenere in adeguata considerazione tali doglianze.

lettura il 28 giugno 2007, e quindi il 3 agosto 2007, fino alla versione del 29 settembre 2007<sup>371</sup>.

Scopo dichiarato del d.d.l. consisteva nel «garantire l'unità giuridica e finanziaria dello Stato, alla luce degli impegni europei, affermando in modo esteso la relazione che deve intercorrere tra responsabilità fiscale e autonomia di spesa: il tutto dentro la salvaguardia dei diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza repubblicana, come sanciti nella prima parte della Costituzione»<sup>372</sup>.

Secondo certa dottrina<sup>373</sup>, l'intento che il testo di riforma intese perseguire mirava all'attuazione dei principi del federalismo fiscale nel quadro di una forma di Stato ispirata al modello del federalismo solidale e cooperativo<sup>374</sup>, attraverso la conciliazione dei principi di autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, perequazione e sostenibilità della condizione complessiva dei conti pubblici<sup>375</sup>.

Il d.d.l. A.C. 3100, recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale* si componeva di 21 articoli, suddivisi in sei capi<sup>376</sup>.

Le coordinate lungo le quali si svilupparono gli aspetti più rilevanti del decreto (autonomia fiscale e responsabilizzazione; partecipazione al risanamento e rispetto delle compatibilità finanziarie; perequazione nonché tutela dei livelli essenziali delle

---

<sup>371</sup> Per un approfondimento sui contenuti del d.d.l. si rimanda a ZANARDI A., *Il problema della perequazione delle Regioni e degli Enti locali. Presentazione per il seminario "Il progetto di attuazione del federalismo fiscale in Italia"*, Università di Roma La Sapienza, 22 ottobre 2007, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); ID., *Atti del Seminario ASTRID, "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (c.d. Legge sul federalismo fiscale)"*, Roma, 24 luglio 2007, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>372</sup> *Relazione illustrativa al Disegno di legge A.C. 3100, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*, 29 settembre 2007, p.to 1, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). In seguito, al p.to 2, il legislatore prosegue affermando: «(..) I criteri di convergenza economico finanziaria e di coesione sociale che l'Unione europea impone al nostro Paese disegnano la cornice dentro cui lo Stato democratico e repubblicano chiama il sistema delle Regioni e delle autonomie locali a declinare responsabilità fiscale e autonomia di spesa».

<sup>373</sup> BASSANINI F., *Atti del Seminario ASTRID, "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (c.d. Legge sul federalismo fiscale)"*, cit., in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>374</sup> IBIDEM, *op. cit.*. L'A. precisa cose che definisce «ovvie» per un federalismo fiscale nell'ambito di un modello, di una forma di Stato di federalismo cooperativo: autonomia, responsabilità, trasparenza, competizione virtuosa tra le istituzioni territoriali ma anche coesione e quindi perequazione ai fini di garantire l'uguaglianza sostanziale nell'esercizio dei diritti costituzionali e nell'accesso ai servizi essenziali.

<sup>375</sup> Ancora una volta, cfr. *Relazione illustrativa al Disegno di legge A.C. 3100, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*, cit., p.to 3.

<sup>376</sup> Il capo I reca *Contenuti e regole di coordinamento finanziario* (artt. 1- 4); il capo II *Rapporti finanziari. Lo Stato e le Regioni* (artt. 5 - 10); il capo III *Finanza degli enti locali, rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti locali nonché tra le Regioni e gli enti locali* (artt. 11 - 16); il capo IV *Finanziamento della Città di Roma, capitale della Repubblica e delle Città metropolitane* (art. 17); il capo V *Coordinamento della finanza delle Regioni a Statuto ordinario e speciale e delle Province autonome* (artt. 18 e 19); infine, il capo VI reca *Norme procedurali e di salvaguardia finanziaria* (artt. 20 e 21).

prestazioni) possono essere riassunte in una sorta di «dodecalogo», strutturato nelle seguenti voci:

1) costruzione di un assetto finanziario stabile di Regioni, Province e Comuni, in attuazione dell'art. 119 Cost.

2) Attribuzione, a ciascuno dei tre livelli di Governo, di un *mix* di tributi propri e di compartecipazioni dinamiche al gettito di tributi erariali, dei quali veniva precisata altresì la finalità. I tributi propri avevano il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle situazioni locali. Le compartecipazioni dovevano invece assicurare la stabilità del volume delle risorse finanziarie.

3) Elaborazione di un principio di «pari dignità» dei tributi propri dei vari livelli di governo, ad esclusione di interventi, privi di contestuale compensazione, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo.

4) Definizione di un quadro per l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria, attraverso la previsione per cui le Regioni potevano istituire tributi regionali e locali, nonché determinare le materie e gli ambiti nei quali poteva essere esercitata l'autonomia tributaria degli enti locali, nelle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato.

5) Riconoscimento del principio secondo il quale l'autonomia tributaria degli enti locali doveva essere garantita anche dalla possibilità di intervento della legge statale in assenza di legge regionale.

6) Strutturazione della finanza locale nei seguenti termini: tributi propri, compartecipazione al gettito Iva, compartecipazione al gettito Irpef, insieme o alternativamente ad una addizionale regionale alla stessa Irpef.

7) Riconoscimento alle Regioni del finanziamento integrale (sulla base di costi standard o di indicatori di fabbisogno finanziario) delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali (sanità ed assistenza), del trasporto pubblico di competenza regionale e delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali dei Comuni con dimensioni demografiche minori. Il finanziamento dei fabbisogni standard per tutte le Regioni doveva essere garantito da un fondo perequativo alimentato dalla fiscalità generale.

8) Previsione della perequazione basata sulla capacità fiscale per la parte residua delle spese regionali, ove il fondo perequativo, per questa componente, era alimentato da una parte del gettito della compartecipazione all'Irpef di competenza delle Regioni con maggiore capacità fiscale.



9) Alla competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica corrispondeva un assetto duale della finanza comunale, basato sulla distinzione dei Comuni secondo l'ampiezza demografica, nonché la gamma delle funzioni svolte. In tal modo, si demandava alle Regioni il compito di disegnare schemi concreti di perequazione per i Comuni di dimensioni minori (nel rispetto dei criteri generali fissati nella legge delega).

10) Strutturazione della finanza locale nei seguenti termini: per i Comuni, rafforzamento della compartecipazione dinamica all'Irpef già introdotta dalla l. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007). Per le Province, previsione della possibilità di un'analoga compartecipazione, unitamente o in alternativa alla trasformazione in tributo proprio dell'Imposta sui premi delle assicurazioni obbligatorie della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti (RCA).

11) Previsione della perequazione delle risorse, per la parte basata sui fabbisogni di spesa, secondo criteri non più coincidenti con la spesa storica. Fissazione di criteri generali per l'avvio di un percorso graduale che restituisse razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con indicatori di carattere oggettivo (le misure oggettive dei fabbisogni e il costo standard delle prestazioni erogate).

12) Definizione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, volti a realizzare il coinvolgimento e la condivisione di tutti i livelli di governo nella definizione degli obiettivi programmatici, in un quadro di stabilità e certezza necessario per consentire agli enti territoriali di programmare le proprie attività. Previsione che le norme della manovra di bilancio con ricadute sulla finanza regionale e locale (confluenti nel disegno di legge finanziaria) trovassero collocazione in un apposito collegato alla manovra di bilancio, presentato nel mese di giugno dopo una fase di confronto e valutazione con le Regioni, le Province e i Comuni, da approvarsi entro il mese di ottobre. Duplice lo scopo: da un lato, decongestionare la sessione di approvazione parlamentare di bilancio; dall'altro, garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per la formulazione delle proprie politiche di bilancio.

### ***2.2.1. L'autonomia di entrata di Regioni ed enti locali.***

Con riferimento al tema dell'*autonomia di entrata di Regioni ed enti locali*, centrale fu il contenuto dell'art. 3, rubricato *Principi fondamentali di coordinamento del sistema*

*tributario*<sup>377</sup>, il quale recepì molte delle acquisizioni dell'ACoFF, elencando taluni dei principi fondamentali da essa elaborati<sup>378</sup>.

Tale norma non sembrò aprire, tuttavia, varchi inaspettati all'autonomia di entrata delle Regioni ed enti locali; al contrario, pose vincoli di destinazione al gettito di alcuni tributi, in relazione al finanziamento di certe funzioni<sup>379</sup>.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento delle Regioni, la norma in esame stabilì che: 1) per i tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) e m) Cost., le Regioni non potessero modificare le basi imponibili ma solo l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni. Potevano essere introdotte, inoltre, speciali agevolazioni, nei limiti stabiliti dalla legge statale (art. 3, comma 1, lett.

---

<sup>377</sup> OSCULATI F., *Commento al Disegno di legge "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, in *www.astrid-online.it*, 10 luglio 2007. L'A. ha avanzato una serie di perplessità di natura lessico-concettuale, in relazione a tale articolo: è stato criticato il riferimento, contenuto al comma 1, lett. a) ad un sistema tributario che debba rispondere a «razionalità e coerenza». Si tratterebbe di un pleonaso, o di un'asserzione meritevole di specificazione, ad esempio, cercando di riferire il concetto di coerenza alla distribuzione. Per quanto attiene alla lett. b), ha asserito la mancata chiarezza dell'inciso «possibilità comunque, di neutralizzare gli effetti finanziari della deducibilità rispetto ai diversi livelli di governo». In riferimento alla lett. g), n. 2 «determinare le materie nelle quali è certo che sia preferibile, se non doveroso, che le Regioni stabiliscano tributi locali riguardanti materie ovvero politiche di stretta attinenza di Regioni e enti locali». Tuttavia, ciò che una legge di indirizzo dovrebbe proporre in materia di tributi riguarda i presupposti e gli imponibili dei medesimi. Secondo Osculati, quindi, il termine *materie* non sembra molto ben scelto. La lett. h) rappresenta un punto particolarmente disorientante, mentre la lettera i) parla di «altri tributi originati da legge statale», che sarebbero presumibilmente tributi propri derivati non assegnati al finanziamento delle funzioni di cui all'art. 117, lett. m) e p). A proposito di questi, si dice della possibilità per i livelli locali di governo di modificare le basi imponibili. A rigore, questo aspetto non li contraddistingue da quelli evocati alla lettera h), perché anche per questi vale la facoltà di modificare le deduzioni e di introdurre «speciali agevolazioni». Le lett. m) e n) sembrano inutili visto la lett. g). La lett. o) sembrerebbe, invece alludere all'ipotesi di imposte proprie derivate facoltative per gli enti territoriali. La lett. p) è una previsione contingente. E' scontato che le imposte, proprie derivate o proprie autonome, possano/debbero essere via via modificate attraverso processi di manutenzione ordinaria o straordinaria o persino abolite (l'A. ricorda che ciò è storicamente accaduto con l'avvio dell'Irap).

<sup>378</sup> I principi elaborati dall'ACoFF e recepiti dall'art. 3 sono i seguenti: razionalità, coerenza e semplificazione del sistema tributario; rispetto dei vincoli posti dal diritto comunitario e dai trattati ed accordi internazionali; divieto di doppia imposizione sulla stessa base imponibile; impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo; possibilità di neutralizzare gli effetti finanziari della deducibilità rispetto ai diversi livelli di governo; esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo privi di contestuale compensazione; uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e contenimento dei costi di gestione e degli adempimenti dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti; rispetto dei principi dello Statuto del Contribuente; efficienza, efficacia, imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni; divieto di trattamenti agevolativi regionali e locali che si possano rivelare fattori di concorrenza dannosa; divieto di discriminazioni tra residenti e di restrizioni alle libertà economiche all'interno dello Stato; riserva di legge in materia tributaria.

<sup>379</sup> Così, BARBERO M., *Il disegno di legge governativo per l'attuazione dell' articolo 119 della Costituzione: considerazioni a prima lettura*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. , 2007, p. 579.

h)). 2) Per gli altri tributi istituiti da legge statale, alle Regioni era consentito modificare liberamente le aliquote, mentre la modalità di computo della base imponibile poteva essere modificata solo nei limiti stabiliti dalla legge statale (art. 3, comma 1, lett. i)).

Le poste costitutive dell'autonomia d'entrata delle Regioni risultarono, pertanto, così strutturate:

a) tributi regionali previsti dall'ordinamento ed aliquote riservate sui tributi erariali che l'ordinamento vigente assegnava alle Regioni (art. 7, comma 1, lett. a));

b) nuovi tributi assegnati alle Regioni dallo Stato, inclusa l'eventuale sovrimposta in sostituzione dell'addizionale regionale all'Irpef (art. 7, comma 1, lett. b));

c) nuovi tributi la cui istituzione spettava alle singole Regioni, su materie imponibili non assoggettate ad imposizione erariale (art. 7, comma 1, lett. b));

d) compartecipazioni al gettito dell'Iva e al gettito dell'Irpef (art. 7, comma 3);

e) quote del fondo perequativo.

Il dibattito scientifico prospettò almeno tre rilievi critici rispetto al quadro di finanziamento regionale definito dal «d.d.l. Prodi».

In primo luogo, si prese atto della circostanza che il legislatore aveva accolto la distinzione operata dalla Corte costituzionale tra «tributi propri autonomi» e «tributi derivati» e, in ordine ai questi ultimi, aveva opportunamente previsto, in ossequio all'art. 23 Cost., che l'autonomia regionale fosse solo quella consentita dalla legislazione statale<sup>380</sup>.

La seconda osservazione faceva perno sull'art. 7, comma 1, lett. b), che contemplava la possibile sostituzione dell'addizionale regionale all'Irpef con una sovrimposta.

Venne prospettato, così, un problema di qualificazione in ordine a cosa dovesse intendersi per «sovrimposta», posto il fatto che anche le stesse addizionali all'Irpef sono da considerarsi sovrimposte. Inoltre, venne rilevato che il d.d.l. aveva ommesso di stabilire con quali modalità la futura, eventuale sovrimposta in sostituzione dell'addizionale all'Irpef avrebbe dovuto sostituirsi alla compartecipazione.

In dottrina non si mancò di criticare la previsione di cui all'art. 7, comma 1, lett. b), argomentando che un'eventuale sovrimposta all'Irpef sarebbe stata suscettibile di impennare la progressività del prelievo complessivo, a parità del gettito fornito da un'addizionale all'imponibile<sup>381</sup>.

---

<sup>380</sup> IBIDEM, *op. cit.*, p. 580. Cfr. OSCULATI F., *Commento al Disegno di legge "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit. 22.

<sup>381</sup> IBIDEM, p. 25.

La terza osservazione poggiava, invece, sul disposto di cui all'art. 7, comma 1: «Alle Regioni a statuto ordinario sono assegnati tributi propri in grado di finanziare quote significative delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione assegna alla loro competenza esclusiva e concorrente».

Secondo alcuni, questa norma non si poneva come recettiva del principio di contenenza, desumibile dagli artt. 117 e 119 Cost., secondo cui le Regioni hanno la potestà legislativa per tassare le materie imponibili rientranti nella sfera delle proprie competenze legislative<sup>382</sup>. La delegittimazione, così operata, del principio di contenenza suscitò perplessità in ordine alla legittimità costituzionale di questa disposizione.

Pertanto, la potestà legislativa delle Regioni in materia tributaria delineata dal d.d.l. venne, in realtà, relegata a mera potestà attuativa, in quanto ancora fortemente intrisa dei condizionamenti provenienti dalla legge dello Stato<sup>383</sup>.

Con riferimento specifico alla *finanza degli enti locali*, l'art. 12, comma 1, ebbe modo di precisare che: «la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili e stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale».

Da una lettura congiunta dell'art. 3, comma 1, lett. g), si evince che ai tributi attribuiti da leggi dello Stato e a quelli istituiti dalla Regione, si dava agli enti locali la possibilità di introdurre solamente variazioni delle aliquote o agevolazioni<sup>384</sup>.

Il quadro di riferimento delle entrate degli enti locali, risultò, dal combinato disposto degli artt. 3, 11 e 12, così costituito:

a) tributi propri attribuiti da leggi dello Stato (per i Comuni: art. 12, comma 2<sup>385</sup>. Per le Province, art. 12, comma 3<sup>386</sup>).

---

<sup>382</sup> Per il principio di contenenza si vedano i contributi dottrinali di GALLO F., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni, Enti locali*, in *Rassegna tributaria*, n. 6, 2002; ID., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 2002; BASILAVECCHIA M., DEL FEDERICO L., OSCULATI F., *Il finanziamento delle regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e partecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2006, pp. 682 ss.; DEL FEDERICO L., *L'autonomia tributaria delle Regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica: con il progetto Giarda-bis verso l'attuazione dell'art. 119*, in *www.astrid-online.it*; ID., *Orientamenti di politica legislativa in materia di tributi locali*, in *Finanza locale*, 2003, p. 521.

<sup>383</sup> Così DEL FEDERICO L., *op.cit.*, p. 3.

<sup>384</sup> L'art. 12, comma 5, afferma: «gli enti locali dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, nonché di introdurre agevolazioni, entro i limiti fissati dalle stesse leggi».

<sup>385</sup> I tributi propri attribuiti ai Comuni dall'art. 12, comma 2, sono i seguenti: imposta comunale sugli immobili (Ici), imposta di scopo (art. 1, commi 145 e seguenti, l. n. 296/2006), imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (Tosap), tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (Tarsu), addizionale comunale all'Irpe, addizionale comunale sul consumo dell'energia elettrica, addizionale comunale sui diritti di imbarco, limitatamente alla quota dei proventi spettante ai Comuni.

b) Tributi propri istituiti dalla Regione, previa definizione degli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali (art. 12, comma 4).

c) Compartecipazioni al gettito di tributi erariali (art. 11, comma 1, lett. b)).

d) Addizionali su tributi erariali (per i Comuni: art. 12, comma 2. Per le Province: art. 12, comma 3).

e) Entrate proprie (art. 11, comma 1, lett. a)). L'art. 12, comma 6 precisò inoltre che gli enti locali stabilivano in piena autonomia le tariffe per le prestazioni o i servizi offerti, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza.

f) Quote dei fondi perequativi.

### 2.2.2. Il sistema perequativo.

Passando ora all'analisi del sistema di finanziamento e alla perequazione delle Regioni ordinarie, vale la pena ricordare che le attività regionali e le spese ad esse connesse vennero suddivise dal d.d.l. in quattro categorie (art. 6, comma 1)<sup>387</sup>:

a) Le spese riconducibili alle attività di cui all' art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (spese per la sanità e l'assistenza, e, almeno in parte, le spese per il trasporto pubblico locale).

b) Le spese riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali, come individuate dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

c) Le spese associate allo svolgimento di funzioni concernenti le materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, non riconducibili alle disposizioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) e p), Cost.

d) Le spese finanziate con i contributi speciali *ex* art. 119, comma 5, Cost. con i finanziamenti dell'Unione europea e con i relativi cofinanziamenti nazionali.

Com'è noto, la categoria *sub* a) riguarda le funzioni amministrative già esercitate dalle Regioni, relative alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Per tali spese, il d.d.l. garantì la copertura finanziaria integrale. In particolare, l'art. 6, comma 2 stabilì che il metodo di calcolo dovesse avere riguardo ai «costi standard

---

<sup>386</sup> I tributi propri attribuiti alle Province dall'art. 12, comma 3, sono i seguenti: imposta provinciale di trascrizione (Ipt), tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (Tosap), addizionale provinciale sul consumo dell'energia elettrica, tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente.

<sup>387</sup> BRANCASI A., *Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Nota di lettura per il Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale)*, in *www.astrid-online.it*, 10 luglio 2007; MACCIOTTA G., BASSANINI F., *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, in *www.astrid-online.it*; BARBERO M., *Il disegno di legge governativo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: considerazioni a prima lettura*, cit., p. 570.

associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza ed appropriatezza».

Con riferimento a questo principio, certa dottrina ebbe modo di porsi una serie di interrogativi: prima ancora di citare i criteri di efficienza ed appropriatezza, non sarebbe stato forse più logico menzionare il fabbisogno? Inoltre, cosa doveva intendersi per appropriatezza? Si trattava di efficienza o di un concetto diverso?<sup>388</sup>.

Altri<sup>389</sup> ebbero inoltre modo di rilevare che «i concetti di costo standard e simili, ai quali occorre ancorare i finanziamenti, valgono soprattutto nei sistemi non federali e non autonomisti».

In altre parole, il legislatore volle delineare, per le funzioni fondamentali, un modello perequativo per la realizzazione di un sistema nel quale l'efficienza doveva imporsi dall'alto attraverso prescrizioni contabili<sup>390</sup>.

Per quanto riguarda le spese riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali (categoria *sub b*)), individuate dalla legge statale e destinate ad essere svolte da Comuni di dimensioni demografiche più ridotte (con esclusione delle Città metropolitane), il legislatore optò per la copertura integrale dei fabbisogni (art. 6, comma 1, lett. b)). Il calcolo delle spese relative al loro esercizio venne predeterminato dall'art. 6, comma 3<sup>391</sup>.

---

<sup>(388)</sup> La dottrina a cui qui si fa riferimento è quella di OSCULATI F., *op. cit.*, secondo il quale «concetti di costo standard e efficienza sono estremamente impegnativi, sebbene non esaustivi. Il sistema di cui al decreto 56/2000 è apparentemente saltato su insidie di minor spessore». Cfr. BARBERO M., *op. cit.* L'A. ricorda il precedente costituito dal d.lgs. n. 56/2000. «In effetti, le similitudini fra i due testi normativi (quello in esame ed il d.lgs. n. 56/2000) sono notevoli. Al finanziamento delle funzioni «costituzionalmente protette» il testo in esame destina, infatti, le risorse derivanti: i) dall'Irap, dall'addizionale regionale all'Irpef e dagli altri eventuali tributi regionali propri da individuare in base al principio di correlazione; ii) dalle compartecipazioni regionali all'Irpef ed all'Iva; iii) da un fondo perequativo alimentato in prevalenza dalla fiscalità generale. Più precisamente, è previsto (art. 8) che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni siano determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento delle spese in una Regione. Al finanziamento delle altre Regioni concorrono le quote del fondo perequativo (art. 9). In tal senso, la perequazione è in funzione delle (minori) capacità fiscali di alcuni territori (tutti, tranne quello della Regione più ricca), in conformità al dettato costituzionale. Tuttavia, essa opera anche in funzione di indicatori (standardizzati) di fabbisogno, in deroga alla previsione di cui all'articolo 119, comma 3, della Costituzione»

<sup>389</sup> OSCULATI F., *Commento al Disegno di legge "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit., p. 23.

<sup>390</sup> IBIDEM, p. 24.

<sup>391</sup> L'art. 6, comma 3, prevede infatti: «gli oneri relativi alle spese di cui al comma 1, lett. b), sono calcolati sulla base di indicatori di fabbisogno finanziario associati alle funzioni effettivamente esercitate e a parametri di efficienza e di appropriatezza che incorporino anche incentivi diretti a favorire le unioni di Comuni e la prestazione dei servizi in forma associata».

Tuttavia, la previsione sembrò «collidere» con il regime previsto per i Comuni e le Province di dimensioni geografiche maggiori. Il successivo art. 11, comma 2, fece infatti carico *allo Stato* di assicurare, attraverso compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e fondi perequativi, il finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali di questi enti locali di dimensione maggiore<sup>392</sup>.

Come evidenziato in dottrina<sup>393</sup>, la discrasia riposava sul fatto che mentre per i Comuni di piccole e medie dimensioni, venne stabilito che le risorse passassero attraverso i bilanci regionali<sup>394</sup>, per le Province e i Comuni medio-grandi si scelse il finanziamento direttamente da parte dello Stato<sup>395</sup>.

Il senso di questa disparità di trattamento dovette rintracciarsi nel fallimento del tentativo di conciliare le posizioni antitetiche di Regioni ed enti locali, soprattutto in relazione al ruolo che le prime dovevano rivestire nei confronti dei secondi<sup>396</sup>.

Ciononostante, la Costituzione non legittima sul punto alcuna forma di discriminazione tra autonomie, tanto meno in ragione della loro dimensione<sup>397</sup>.

La categoria *sub c)* concerneva le spese connesse all'esercizio di funzioni relative alle materie di potestà legislativa regionale, esclusiva o concorrente.

Il combinato disposto degli artt. 6, comma 1, lett. c), 8, comma 3, e 9, comma 6, stabilì che le spese regionali in questione dovessero essere finanziate con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale all'Irpef e/o al gettito dell'addizionale regionale all'Irpef<sup>398</sup> e con quote del fondo perequativo<sup>399</sup>.

---

<sup>392</sup> L'art. 11, comma 2, così recita: «L'insieme delle risorse derivanti dalle entrate di cui al comma 1 assicura i mezzi necessari al normale svolgimento delle funzioni fondamentali e al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni ad esse eventualmente riferiti. Il finanziamento delle funzioni fondamentali delle Province e dei Comuni di dimensione superiore alla soglia demografica stabilita ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. b), è assicurato dallo Stato, attraverso compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondi perequativi».

<sup>393</sup> BARBERO M., *op. cit.*, p. 581.

<sup>394</sup> Infatti, l'art. 9, comma 5 prevede che devono essere «integralmente distribuite da ciascuna Regione ai Comuni del proprio territorio nello stesso esercizio finanziario in cui affluiscono al bilancio della Regione».

<sup>395</sup> Sebbene il finanziamento per gli Enti locali di medio-grandi dimensioni, *ex art. 11, comma 3*, sia assicurato attraverso meccanismi simili, ricorrendo pertanto a «compartecipazioni e fondi perequativi».

<sup>396</sup> BARBERO M., *Il disegno di legge governativo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: considerazioni a prima lettura*, cit., p. 581.

<sup>397</sup> Si vedano i contributi di MACCIOTTA G., BASSANINI F., *op. cit.*; BARBERO M., *op. cit.*; MACCIOTTA G., *Atti del Seminario ASTRID, "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (c.d. Legge sul federalismo fiscale)"*, Roma, 24 luglio 2007, in *www.astrid-online.it*.

<sup>398</sup> L'art. 8, comma 3, precisa inoltre che: «Il nuovo valore dell'aliquota è stabilito nella misura sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi».

Venne rilevato che un sistema di questo tipo poteva essere suscettibile di creare forti sperequazioni, in relazione alla diversa capacità fiscale. Il rischio concreto era che gli enti ricchi disponessero di più risorse degli attuali trasferimenti, mentre gli enti più poveri ricevessero di meno<sup>400</sup>.

Per gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, comma 5, Cost. (categoria *sub d*) il d.d.l. stabilì che fossero finanziati attraverso: 1) contributi speciali dal bilancio dello Stato, i quali dovevano confluire in appositi fondi destinati ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni; 2) finanziamenti dell'Unione europea; 3) cofinanziamenti nazionali, per i cui oneri, peraltro, non venivano accennate le possibili forme di copertura<sup>401</sup>.

In dottrina, venne rilevato che, nel complesso, il d.d.l. integrò la realizzazione di un quadro complessivo delle relazioni finanziarie tra i vari livelli di governo a cui mancavano alcuni passaggi non secondari. Fu privo, ad esempio, di «una regolamentazione, adeguata degli aspetti dinamici del sistema di finanziamento e perequazione di Regioni ed Enti locali»<sup>402</sup>. Del resto, il d.d.l. era promanato dalla giustapposizione di testi di origini assai diverse e, nonostante i notevoli profili di novità, mancò di un adeguato supporto conoscitivo, quantitativo, nonché numerico per far fronte a un progetto realmente organico di attuazione del federalismo fiscale<sup>403</sup>.

---

<sup>399</sup> L'art. 9, comma 6, stabilisce che il riparto delle quote del fondo perequativo avviene in base a parametri di capacità fiscale per abitante e ad indicatori di dimensione demografica.

<sup>400</sup> OSCULATI F., *Commento al Disegno di legge "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit., p. 25.

<sup>401</sup> BARBERO M., *Il disegno di legge governativo per l'attuazione dell' articolo 119 della Costituzione: considerazioni a prima lettura*, cit., il quale si chiede se tale previsione, laddove fosse approvata, riuscirà a fermare l'emorragia di fondi statali settoriali e vincolati in materie di competenza regionale che ogni anno viene generata dalla legge finanziaria dello Stato, con conseguenti strascichi contenziosi davanti alla Corte Costituzionale.

<sup>402</sup> PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 139.

<sup>403</sup> Così, ZANARDI A., *Il problema della perequazione delle Regioni e degli Enti locali. Presentazione per il seminario "Il progetto di attuazione del federalismo fiscale in Italia"*, Roma, 22 ottobre 2007, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Cfr. PISAURO G., *Atti del Seminario ASTRID, "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione"*, Roma, 24 luglio 2007, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).



**CAPITOLO IV**  
**LA LEGGE N. 42/2009.**  
**I PRINCIPI DEL NUOVO FEDERALISMO FISCALE ITALIANO**

SOMMARIO: 1. I lavori preparatori. - 1.1. L'*iter* parlamentare della l. n. 42/2009: le sedute, i tempi record di approvazione e il ruolo del consenso alla base del federalismo bipartisan. - 1.2. Le reazioni del sistema istituzionale e della dottrina che hanno accompagnato i lavori preparatori alla legge: i profili di incostituzionalità della delega. - 1.2.1. (Segue) L'asserita genericità dei principi: la legge sul federalismo fiscale come dichiarazione programmatica o cardine del nuovo sistema? - 1.2.2. (Segue) La paventata esautorazione del Parlamento e il ruolo delle Commissioni. 2. Analisi dei contenuti della l. n. 42/2009: le finalità. - 3. I 31 principi e i criteri direttivi. - 4. Gli organi di *governance* del federalismo fiscale. - 4.1. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. - 4.2. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. - 4.3. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. - 5. La finanza regionale. 6. La distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali. Perequazione al costo standard e perequazione della capacità fiscale. - 7. Il fondo perequativo regionale. Aspetti generali. - 7.1. Quote di fondo perequativo per le spese Lep. - 7.2. Quote di fondo perequativo per le spese non Lep. - 7.3. Quote di fondo perequativo per le spese relative al trasporto pubblico locale. - 8. La finanza degli enti locali. - 9. La perequazione locale. - 10. Gli interventi speciali e la perequazione infrastrutturale.

### **1. I lavori preparatori.**

**1.1. L'*iter* parlamentare della l. n. 42/2009: le sedute, i tempi record di approvazione e il ruolo del consenso alla base del federalismo bipartisan.**

Il 29 aprile 2009 rappresenta una data importante per la storia dell'assetto finanziario italiano: l'approvazione in via definitiva della riforma del federalismo fiscale, con la l. n. 42/2009 recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*<sup>404</sup>.

L'*iter* parlamentare che ha avuto ad oggetto la discussione e l'approvazione della nuova legge sul federalismo fiscale è proceduto «*magnis itineribus*»: dalla versione iniziale del disegno di legge A.S. 1117 licenziato dal Consiglio dei Ministri il 15 ottobre 2008, i passi in avanti e le modifiche apportate sono stati significativi, in un'ottica *bipartisan* che ha condotto, in tempi celeri, all'approvazione della legge delega<sup>405</sup>.

---

<sup>404</sup> La l. n. 42/2009, recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione* è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 103 del 6 maggio 2009.

<sup>405</sup> Su questi temi, sia consentito rinviare a VIGATO E., *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2009.

Il processo di approvazione è stato caratterizzato da una dialettica interistituzionale che ha valorizzato il confronto sia in sede parlamentare sia tra Regioni ed enti locali, rivelandosi un elemento fondamentale per superare le diatribe sui punti nodali del testo.

Un dato evidente è che dopo l'inattività legislativa protrattasi per oltre 8 anni, il federalismo fiscale ha visto la luce in 6 mesi, con tempi record ed una formula condivisa da entrambi gli schieramenti politici. Il d.d.l. è stato infatti assegnato alle Commissioni riunite del Senato il 29 ottobre 2008 per essere definitivamente approvato dallo stesso ramo del Parlamento il 29 aprile successivo, in meno di 180 giorni<sup>406</sup>.

**Tab. 4.1. - Sintesi del lavoro parlamentare per l'approvazione della l. n. 42/2009.**

	<b>Periodo</b>	<b>Giorni di lavoro</b>	<b>Sedute</b>
A.S. 1117 Senato (1 <sup>a</sup> lettura)	Assegnato il 29/10/2008; Approvato il 22/01/2009	40	45
A.C. 2105 Camera (2 <sup>a</sup> lettura)	Assegnato il 26/01/2009; Approvato il 24/03/2009	57	81
A.S. 1117 Senato (2 <sup>a</sup> lettura)	Assegnato il 26/01/2009; Approvato il 29/04/2009	10	13
Totale	29/10/2008 - 29/04/2009	107	139

Preliminarmente, va rilevato che la dottrina è concorde nel ritenere che la genesi del disegno di legge è stata caratterizzata dalla ricerca costante del consenso di tutte le

<sup>406</sup> Per dare una dimensione concreta delle tempistiche che hanno condotto alla delega, può essere utile effettuare un'analisi che quantifichi l'attività compiuta dalle due camere parlamentari. L'esame in prima lettura del disegno di legge A.S. 1117 da parte del Senato, iniziato il 29 ottobre 2008, si è concluso il 22 gennaio 2009, all'esito di 40 giornate di lavoro, suddivise in 45 sedute (in dettaglio: da ottobre 2008 a gennaio 2009 le 45 sedute per la discussione del disegno di legge A.S. 1117 in Senato sono state così suddivise: 23 sedute di trattazione in commissione, 13 sedute di trattazione in commissioni consultive e 9 sedute in aula). Trasmesso alla Camera il 23 gennaio, il testo A.C. 2105 è stato quindi approvato il 24 marzo successivo, dopo un esame durato 81 sessioni, ricomprese in 57 giornate di lavoro (nel dettaglio, dal 23 gennaio 2009, giorno di trasmissione del disegno di legge dal Senato alla Camera, al 26 marzo, data di trasmissione dell'atto A.C. 2105 nuovamente al Senato, le 57 sedute sono state così ripartite: 15 sedute di trattazione in commissione referente, 37 in commissione consultiva e 5 in assemblea.). L'ultimo passaggio parlamentare, prima dell'approvazione definitiva del 29 aprile 2009, ha impegnato il Senato per 10 giorni ulteriori, suddivisi in 13 sedute (dal 26 marzo 2009, giorno di trasmissione dell'atto dalla Camera al Senato, al 29 aprile 2009, le 13 sedute sono state così ripartite: 5 sedute di trattazione in commissione primaria, 4 di trattazione consultiva, 4 sedute di trattazione in assemblea). Da questo esame preliminare emerge che la riforma dei rapporti finanziari del nostro ordinamento è stata adottata a seguito di 107 giorni di lavoro parlamentare, frazionato in 139 sedute complessive.

istituzioni coinvolte<sup>407</sup>, anche attraverso l'attivazione di tavoli di confronto con Regioni, enti locali e parti sociali<sup>408</sup>.

Il raggiungimento di un accordo sui punti nodali del federalismo fiscale ha condotto ad un'approvazione del testo in linea con lo spirito *bipartisan* che ha caratterizzato l'intero percorso del disegno di legge<sup>409</sup>.

---

<sup>407</sup> BASSANINI F., MACCIOTTA G., *A.S. 1117 Delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale. Osservazioni a prima lettura sulla nuova bozza del Governo*, in *www.astrid-online.it*, 9 gennaio 2009: «il testo (...) va dunque apprezzato sul piano del metodo, perché dimostra apertura al confronto e a attenzione ai contributi e a i suggerimenti provenienti anche da ambienti esterni alla maggioranza di governo». Si veda inoltre il commento di CANTONI G., *Il federalismo è democrazia*, in *Economy*, 4 febbraio 2009: «Il governo ha imparato le lezioni del passato e il federalismo è nato figlio di un accordo ampio, nella convinzione finalmente diffusa che sia necessario dare sostanza all'assetto federale del Paese, costruito negli anni a spizzichi e bocconi».

<sup>408</sup> La discussione del d.d.l. in materia di federalismo fiscale, sia al Senato che alla Camera, si è avvalsa dei contributi di numerosi esponenti di Regioni, enti locali e parti sociali. Sono stati sentiti, ad esempio, nell'ambito della Commissione parlamentare per le questioni regionali (Bicamerale): il presidente dell'UPI (il 24 settembre 2008), il presidente dell'Anci (il 25 settembre 2008), i rappresentanti dell'Uncem (l'1 ottobre 2008), i rappresentanti della Conferenza delle Regioni e Province autonome (l'8 ottobre 2008), i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti della Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (il 23 ottobre 2008), i rappresentanti di Confcommercio (il 29 ottobre 2008), i rappresentanti di Confcooperative (il 30 ottobre 2008), i rappresentanti di Confartigianato (il 6 novembre 2008), i rappresentanti di Confindustria (il 12 novembre 2008), i rappresentanti di Confagricoltura (il 12 novembre 2008), il Presidente del Consiglio regionale della Basilicata (il 19 novembre 2008), l'assessore all'istruzione, formazione e lavoro della giunta regionale della Toscana e il presidente della regione autonoma della Sardegna e dell'assessore della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio (il 20 novembre 2008), il vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto (il 25 novembre 2008), il presidente della seconda commissione consiliare del Consiglio regionale delle Marche (il 25 novembre 2008), il presidente del Consiglio regionale della Lombardia e il presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia (l'11 dicembre 2008), il presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta (il 4 febbraio 2009), il segretario generale dell'Unci (l'11 febbraio 2009), il presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta (il 18 marzo 2009), il commissario dell'Ente italiano della Montagna (il 22 aprile 2009). Le indagini conoscitive sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 Cost. hanno coinvolto inoltre: i rappresentanti delle organizzazioni di categoria delle imprese e delle organizzazioni sindacali (v. audizione al Senato - 1<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> Comm. riunite - 27 novembre 2008), la Confindustria (v. audizione al Senato - Commissioni riunite Affari Costituzionali, Bilancio, Finanze e Tesoro, 27 novembre 2008), i rappresentati della CGIL (v. audizione al Senato - Commissioni riunite Affari Costituzionali, Bilancio, Finanze e Tesoro, 27 novembre 2008), l'Anci- Upi (v. audizione al Senato - Commissioni riunite Affari Costituzionali, Bilancio, Finanze e Tesoro, 10 novembre 2008) Legautonomie (v. audizione al Senato - Commissioni riunite Affari Costituzionali, Bilancio, Finanze e Tesoro, 10 novembre 2008).

<sup>409</sup> ANTONINI L., *La battaglia dei sindaci del 20% rischia di essere un autogol*, in *Il Gazzettino*, 16 marzo 2009, p. 1; JORIO E., *Il federalismo fiscale al Senato. Due new entry: il patto di convergenza e la perequazione infrastrutturale*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009; BRUNO E., *Senato, sì al federalismo fiscale*, in *IlSole24Ore.com*, 22 gennaio 2009. Il disegno di legge in materia di federalismo fiscale è stato approvato in prima lettura dal Senato con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 108 astensioni. La Camera ha approvato con 319 voti favorevoli, 35 contrari, 195 astensioni. L'approvazione in via definitiva da parte del Senato è avvenuta con 154 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti.

L'approvazione finale con un'ampia maggioranza e l'astensione dell'opposizione hanno dimostrato il funzionamento del processo dialettico alla base del federalismo fiscale<sup>410</sup>: il risultato finale è «una prova di grande maturità del sistema politico italiano che ha dimostrato (...) di essere in grado di superare quel bipolarismo 'rusticano' sempre basato sulla delegittimazione dell'avversario che ha inquinato gli ultimi decenni della nostra vita repubblicana»<sup>411</sup>.

Soprattutto le autonomie territoriali sono state protagoniste di tale processo concertato: hanno elaborato proposte e formulato osservazioni, sottoponendo all'attenzione del legislatore istanze che poi hanno trovato accoglimento nel testo finale<sup>412</sup>.

E' stato sostenuto in proposito che dietro il largo favore delle autonomie, che hanno approvato all'unanimità la bozza di disegno di legge nell'ottobre 2008, vi fosse la consapevolezza diffusa che la delega si concretasse in un mero piano di lavoro, che rinviava (senza affrontare) i nodi cruciali del federalismo fiscale<sup>413</sup>.

Il consenso unanime espresso dalla Conferenza unificata in quell'occasione sembrò rappresentare, al contrario, un «risultato inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale (...) superando quell'atavica diatriba tra Regioni ed enti locali che ha sempre portato al fallimento chi, in passato, ha tentato di misurarsi nell'impresa»<sup>414</sup>. Le autonomie territoriali hanno dimostrato di aver sviluppato un

---

<sup>410</sup> MISIANI A., ORLANDO A., *Astenerci è stato giusto*, in *Europa*, 30 gennaio 2009. Si veda anche AZZARITI G., *Un federalismo pericoloso e senz'anima*, in *Liberazione*, 30 aprile 2009, ove si sostiene che: «in questa legislatura sembra che il federalismo fiscale sia stato sin qui l'unico terreno di dialogo tra maggioranza ed opposizione».

<sup>411</sup> ANTONINI L., *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale*, in *Quaderni della Sussidiarietà* n. 7, 2009, p. 12. Dello stesso avviso, SALERNO G.M., *Il progetto di legge sul federalismo fiscale supera l'esame del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009, p.

<sup>412</sup> La Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'aprile 2009 ha presentato alla Camera uno studio che ha approfondito, dalla prospettiva delle autonomie territoriali, alcuni aspetti connessi all'attuazione del federalismo fiscale, quali il finanziamento delle funzioni delle Regioni, il superamento della spesa storica, le compatibilità finanziarie ed il ruolo delle Regioni a Statuto Speciale. Cfr. 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. Proposta di documento conclusivo*, in *www.astrid-online.it*, 28 aprile 2009. L'indagine conoscitiva si è sviluppata in 25 audizioni, e ha contribuito ad evidenziare un sempre crescente protagonismo del sistema degli Enti locali, nel quadro del regionalismo storico.

<sup>413</sup> MORRONE A., *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 30 novembre 2008.

<sup>414</sup> ANTONINI L., *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale*, cit., p. 11.

“*idem sentire*”<sup>415</sup> che ha consentito di affrontare consapevolmente il processo di definizione della riforma del federalismo fiscale.

La nuova legge sul federalismo fiscale rappresenta, pertanto, l’esito di molteplici contributi provenienti dai soggetti direttamente interessati e coinvolti dalla riforma.

**1.2. Le reazioni del sistema istituzionale e della dottrina che hanno accompagnato i lavori preparatori della legge: i profili di incostituzionalità della delega.**

Svariate sono state le reazioni nel panorama dottrinale ed istituzionale italiano, suscitate già in sede di disegno di legge: da più parti sono stati evidenziati i problemi aperti e suggerite indicazioni per la riforma. A tale processo hanno contribuito numerose audizioni pubbliche, preventive all’esame dell’aula, di autorevoli giuristi<sup>416</sup>, di soggetti istituzionali e di rappresentanti dell’associazionismo pubblico e del lavoro: sono state promosse infatti svariate indagini conoscitive che hanno visto il coinvolgimento di esponenti di organizzazioni di categoria di imprese ed organizzazioni sindacali, quali Anci, Upi, Uncem, Legautonomie, Confindustria, Confcommercio, Confedilizia, Confcooperative, Confartigianato, Confagricoltura, Cgil, Uil etc.<sup>417</sup>.

L’apertura al dialogo emersa in sede preparatoria dai soggetti interessati nonché l’ampio consenso raggiunto sugli aspetti essenziali dell’assetto finanziario che hanno trovato espressione nella delega<sup>418</sup> rappresentano un’imprescindibile base di partenza

---

<sup>415</sup> 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. Proposta di documento conclusivo*, cit.

<sup>416</sup> Le relazioni accademiche tenute al Senato sono state diverse: professori V. Cerulli Irelli, G.C. De Martin, T. Groppi., A. Zanardi, M. Bertolissi.

<sup>417</sup> JORIO E., *Il federalismo fiscale al Senato. Due new entry: il patto di convergenza e la perequazione infrastrutturale*, in *Federalismi.it.*, n. 2/2009. L’A. sottolinea che il Senato della Repubblica ha redatto sei elaborati, numerati progressivamente, contenenti il resoconto stenografico del dibattito registratosi nelle Commissioni riunite, nonché diffuse audizioni dell’Anci-Upi, della Banca d’Italia, dell’Isae, dell’Istat, della Cgil, dell’Uil, di Legautonomie.

<sup>418</sup> Una voce isolata e in senso contrario è quella di LANZILLOTTA L., *Federalismo a patto che*, in *Europa*, 17 febbraio 2009. Il disegno di legge si presenterebbe come: «un testo che rimane completamente avulso da una visione condivisa di un nuovo assetto costituzionale coerente con il mutamento federalista; un testo che, nonostante i reiterati annunci del governo, non è collegato ad un disegno di riorganizzazione dei poteri locali e dei modelli di gestione dei servizi locali che renda credibile e concretamente perseguibile la finalità originaria del Titolo V, quella cioè di realizzare un grande progetto di modernizzazione e di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni italiane».

per «un'effettiva e non pericolosamente conflittuale implementazione dei nuovi principi di coordinamento»<sup>419</sup>.

Tuttavia non si è mancato di individuare anche gli aspetti negativi di una simile *cultura comune*<sup>420</sup>.

Tra le aree di discussione che hanno animato il dibattito in sede di lavori preparatori, rilevante è stata la questione della scelta di utilizzare lo strumento legislativo della legge delega.

La disciplina costituzionale relativa alla delega legislativa è posta dall'art. 76, Cost. che indica i limiti e le caratteristiche dell'azione del Governo in questo campo: «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato ed oggetti definiti».

Le obiezioni principali che sono state sollevate dalla dottrina hanno riguardato due ordini di problemi: da un lato, la scelta di optare per una legge di delega piuttosto che per una legge ordinaria. Dall'altro lato, i dubbi di costituzionalità in relazione alla genericità dei principi ivi contenuti.

Con riferimento al primo aspetto, è stato sostenuto che la decisione di ricorrere al procedimento della delega, anziché alla «strada maestra di una legge organica» è stata particolarmente significativa, posto che «nella migliore delle ipotesi, prefigura il lavoro di un'intera legislatura»<sup>421</sup>. Tale tesi si fonda sull'assunto per cui il legislatore avrebbe potuto optare, anziché per una legge delega da attuarsi con decreti legislativi, per una legge ordinaria, che definisse in maniera organica e in un'unica battuta, l'assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo<sup>422</sup>.

---

<sup>419</sup> SALERNO G.M., *Verso l'approvazione finale della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, cit., p. ; JORIO E., *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, cit., p.

<sup>420</sup> CARINCI A., *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, 19 novembre 2008, in *Federalismi.it*, n. 22/2008, p. ; ZANARDI A., *Solidarietà ed efficienza nella perequazione: quale punto di equilibrio?*, Intervento al Convegno federalismo fiscale, Milano, 24 e 25 novembre 2008.

<sup>421</sup> MORRONE A., *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, cit., p.

<sup>422</sup> Nel corso dell'audizione dinnanzi all'assemblea del Senato, tenutasi il 21 gennaio 2009, il Ministro dell'Economia e delle Finanze Giulio Tremonti ha messo in luce che la complessità della materia richiede una puntuale interpretazione delle norme nella sede propria, che è quella dell'elaborazione dei decreti delegati. Il ricorso alla legge delega per la realizzazione del federalismo fiscale nel nostro Paese è il solo strumento che sembra consentire di affrontare la materia in maniera efficace e avendo a disposizione tempi adeguati (Intervento del Ministro Giulio Tremonti presso l'assemblea del Senato, resoconto stenografico 128<sup>a</sup> seduta pubblica, 21 gennaio 2009, in *www.parlamento.it*, p. IX).

Quella della legge di delega sarebbe «una via, per ragioni politiche e tecniche, priva di alternative e percorsa dal legislatore con piena consapevolezza»<sup>423</sup>.

Altra dottrina<sup>424</sup> ha ritenuto che l'aver indicato il d.d.l. A.S. 1117 come «collegato» alla manovra di finanza pubblica è stata una scelta strategica per godere dei privilegi procedurali disposti dai regolamenti parlamentari. Difatti, i collegati alla manovra di finanza pubblica, in virtù del peculiare regime procedurale che li caratterizza, godono di una sorta di corsia preferenziale (art. 123-*bis* del Regolamento Camera) per cui, nella pratica, il Governo ne può chiedere l'approvazione a data certa<sup>425</sup>.

In realtà, non sembrano ravvisabili ragioni per ritenere negativa una simile opzione, dato che ha costituito un elemento chiave per pervenire all'emanazione della legge sulla riforma fiscale in tempi celeri dopo 8 anni di attesa<sup>426</sup>.

Il principale argomento contrario poggia invece sull'osservazione che, in virtù dei termini ristretti previsti dai regolamenti parlamentari, si sarebbe corso il rischio di un'approvazione «al buio», non consapevole da parte dell'assemblea<sup>427</sup>. Circostanza, quest'ultima, che non sembra aver interessato il disegno di legge in materia di federalismo fiscale, dato il livello di approfondimento dedicato all'esame di cui è stato oggetto nell'arco di 139 sedute parlamentari.

### **1.2.1. (Segue) L'asserita genericità dei principi: la legge sul federalismo fiscale come dichiarazione programmatica o cardine del nuovo sistema?**

Ulteriore profilo problematico affrontato in occasione dei lavori preparatori concerne la genericità dei principi contenuti nella delega, suscettibile di viziare il provvedimento normativo sul piano della sua conformità alla Costituzione.

Si è sostenuto in proposito che la contropartita del consenso diffuso è stata l'elaborazione di una proposta compromissoria e riduttiva rispetto alle potenzialità dell'art. 119 Cost.<sup>428</sup>.

Il testo risulterebbe generico<sup>429</sup> e sembrerebbe spostare la meta dal punto di vista operativo<sup>430</sup>, attraverso un meccanismo di attuazione differita<sup>431</sup>.

---

<sup>423</sup> CABRAS D., *Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2009, p.

<sup>424</sup> BIN R., *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *www.forumcostituzionale.it*, dicembre 2008.

<sup>425</sup> ZACCARIA R., ALBANESI E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, Seminario *La delega legislativa* tenutosi il 24 ottobre 2008 presso la Corte costituzionale, in [http://www.giurcost.org/studi/Zaccaria.htm#\\_ftn1](http://www.giurcost.org/studi/Zaccaria.htm#_ftn1).

<sup>426</sup> CABRAS D., *Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento*, cit.

<sup>427</sup> ZACCARIA R., ALBANESI E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit.

<sup>428</sup> MORRONE A., *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, cit.

In dottrina s'è precisato che questo dato emerge chiaramente con riguardo alle autonomie speciali: per mitigare l'impatto della riforma nei loro confronti - ottenendo così un consenso più esteso - si è deciso di rinviare alla successiva predisposizione delle norme di attuazione degli statuti speciali mediante un apposito tavolo politico di confronto tra il Governo e ciascuna Regione e Provincia autonoma (art. 27, comma 7)<sup>432</sup>.

I principi contenuti nella delega sono stati diversamente qualificati: il rapporto Isae 2008 sulla finanza locale in Italia<sup>433</sup> ha sottolineato l'ovvietà che una legge delega contenga solo i principi, le linee guida e le componenti principali del nuovo modello di finanziamento del sistema delle autonomie.

Altri hanno parlato invece di un «mosaico legislativo a formazione progressiva»<sup>434</sup> e di «luoghi comuni di derivazione sociologica o politologica, mentre dovrebbero essere solo i limiti e i criteri di una delega dall'oggetto definito»<sup>435</sup>.

In realtà, per chiarire può essere utile uno sguardo all'uso che della delega legislativa è stato fatto in passato nonché un accenno al sindacato della Corte costituzionale sui principi e criteri direttivi. Tale analisi mette in luce che la delega in materia di federalismo fiscale è in linea con quanto accaduto in altre occasioni<sup>436</sup>.

L'esperienza legislativa italiana insegna infatti che esistono delegazioni puntuali e complesse, che riformano interi e delicati settori dell'ordinamento, e delegazioni «che

---

<sup>429</sup> DE MITA E., *Il pericolo della confusione*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 settembre 2008; GIORDANO M., *Ma quella bozza non convince*, in *Il Giornale*, 7 settembre 2008; DE MITA E., *Un federalismo di compromessi*, ivi, 25 settembre 2008; ID., *Finanza pubblica ancora in cerca di coordinamento*, ivi, 28 settembre 2008; ID., *Federalismo, immagine della politica italiana*, ivi, 5 ottobre 2008. Del medesimo avviso, GROPPI T., *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale. Audizione davanti alle commissioni riunite Senato I, V e VI*, 12 novembre 2008, in *www.astrid-online.it.*; GUERRA M.C., *Il federalismo secondo Tremonti*, in *Lavoce.info*, 5 maggio 2009.

<sup>430</sup> In questi termini, si veda ZANARDI A., *Solidarietà ed efficienza nella perequazione: quale punto di equilibrio?*, cit., p.

<sup>431</sup> PUZZO F., *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, 2009.

<sup>432</sup> SALERNO G.M., *Verso l'approvazione finale della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, cit.

<sup>433</sup> AA.VV., *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, a cura di ISAE, IRES Piemonte, IRPET, SRM, IReR, Franco Angeli, Milano, 2008.

<sup>434</sup> MANZELLA A., *I sette peccati del federalismo fiscale*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2009.

<sup>435</sup> In tal senso si è espresso DE MITA E., *Federalismo, immagine della politica italiana*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 ottobre 2008.

<sup>436</sup> RIVOCCHI G., *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, Relazione tenuta alla tavola rotonda *Prospettive e problemi aperti del federalismo fiscale in Italia* promossa dall'Icom - Istituto per la competitività, Roma, 15 dicembre 2008. in *www.amministrazioneincammino.it*.



danno luogo ad una prima, organica disciplina, a lungo omessa e addirittura pretesa da norme costituzionali»<sup>437</sup>.

In questo contesto si inserisce la l. n. 42/2009 che risulta essere il primo tentativo di attuazione dell'art. 119 Cost. Data l'obiettivo complessità dei suoi contenuti, i quali vanno ad incidere sull'assetto dei rapporti finanziari del nostro Paese, essa deve essere necessariamente considerata, ai sensi dell'art. 76 Cost., in connessione con i decreti legislativi che saranno emanati in sua attuazione<sup>438</sup>. In altre parole, un eventuale giudizio di conformità alla Carta costituzionale potrà essere effettuato solo dopo la predisposizione dei decreti attuativi. Prima di allora, ogni tentativo di qualificazione sarebbe parziale ed, in quanto tale, errato.

Lo stesso Giudice delle Leggi ha ripetutamente affermato che: «i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando che le scelte operate dal legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega»<sup>439</sup> e che «occorre tener conto delle finalità che, attraverso i principi ed i criteri enunciati, la legge delega si prefigge con il complessivo contesto delle norme da esso poste e tenere altresì conto che le norme delegate vanno interpretate nel significato compatibile con quei principi e criteri»<sup>440</sup>.

In ogni caso, appare utile dimostrare che l'asserita genericità della delega è confutabile a priori, con l'evidenza che emerge dallo stesso dato normativo: l'art. 2, comma 2, l. n. 42/2009 prevede infatti 31 principi e criteri direttivi. Tali principi, lontani dall'essere mere dichiarazioni programmatiche<sup>441</sup>, fungono da criteri per l'esercizio della delega e rappresentano il fulcro del nuovo sistema.

---

<sup>437</sup> BERTOLISSI M., *Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale, Audizione del 12 novembre 2008, Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze e Tesoro del Senato*, in *www.astrid-online.it*. L'A. sostiene che un esempio di delegazione puntuale, circoscritta e complessa è dato dalla l. n. 825/1971 di delega per la riforma del sistema tributario. Un esempio, invece di delega che dà luogo ad una prima disciplina organica è proprio la nuova legge sul federalismo fiscale.

<sup>438</sup> IBIDEM, p. ove l'A. precisa che: «è naturale che una legge di delegazione che vuol fare sistema ancori i suoi più significativi comandi non tanto a 'una precisa disposizione' o a una serie correlata di esse, quanto a un insieme di statuizioni le quali, ove in gioco vi sia l'attuazione di una data forma di Stato, la identificano e la costituiscono».

<sup>439</sup> Corte cost., nn. 481/2005 e 308/2002; ordinanze nn. 228/2005 e 248/2004.

<sup>440</sup> Corte cost. nn. 425/2000 e 15/1999; ordinanza n. 213/2005.

<sup>441</sup> La natura programmatica dei principi è stata invece sostenuta da DE MITA E., *Più intenzioni che progetti sul federalismo fiscale*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 febbraio 2009.

### 1.2.2. (Segue) *La paventata esautorazione del Parlamento e il ruolo delle Commissioni.*

In sede preparatoria si è evidenziato come (l'allora) disegno di legge sul federalismo fiscale implicasse due nodi da sciogliere: il primo consiste nella paventata esautorazione dell'Assemblea parlamentare, e l'altro riguarda l'incertezza dei tempi di attuazione.

Per quanto attiene al primo profilo, è stato sostenuto che il testo predispone un vero e proprio «assedio alla cittadella del Parlamento»<sup>442</sup>, il cui ruolo «verrebbe ridotto a poco cosa, se non proprio svuotato»<sup>443</sup>. L'Assemblea legislativa risulterebbe espropriata dei relativi poteri per ben due volte: la prima, in sede di approvazione, la seconda in fase di predisposizione dei decreti legislativi e di gestione, adeguamento e controllo dei nuovi meccanismi.

Questa tesi poggia le proprie fondamenta concettuali sull'assioma per cui i principi e i criteri direttivi della delega sono sufficientemente articolati, ma troppo aperti e lasciano spazi di intervento al Governo troppo ampi rispetto a quanto previsto dall'art. 119 Cost. A ciò si aggiunga che il potere delle Commissioni parlamentari si dovrebbe risolvere in semplici pareri sugli schemi di decreto legislativo, rivelandosi una sorta di «presa d'atto» rispetto all'accordo preventivamente raggiunto in sede di Conferenza unificata<sup>444</sup>.

In altri termini, la legge di delega prefigurerebbe una «perversa alleanza tra Governo ed autonomie territoriali che, di fatto, tende a concentrare importanti poteri nella sfera degli esecutivi ovvero a blindare le scelte del Governo con l'appoggio delle autonomie territoriali, un momento prima che esse arrivino in Parlamento»<sup>445</sup>.

Giova precisare, però, che il monitoraggio della riforma è stato affidato, in via temporanea, alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3) e, in via definitiva, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5). Quest'ultima è istituita presso la Conferenza unificata e riunisce rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Essa si avvale di una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4), istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, formata da 32 componenti, per metà rappresentanti tecnici dello Stato e per metà rappresentanti degli enti territoriali.

---

<sup>442</sup> BIFULCO R., *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, cit.

<sup>443</sup> MORRONE A., *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, cit.

<sup>444</sup> RIVOSECCHI G., *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, cit., p.

<sup>445</sup> Si veda sempre BIFULCO R., *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, cit., p.

Questi organismi sono strutturati per operare in modo integrato, coordinando la partecipazione dei diversi attori istituzionali al processo di attuazione della legge delega in tutte le fasi: durante la fase istruttoria, durante quella di adozione dei decreti delegati e quella di applicazione dei medesimi, sino al termine della fase transitoria<sup>446</sup>.

L'istituzione di un simile meccanismo che ancora il monitoraggio della riforma all'azione di Conferenze e Commissioni, ha una finalità garantista: non va infatti dimenticato che la delicatezza della materia, per gli equilibri economici, sociali ed istituzionali che coinvolge, merita un'attenzione ed un tecnicismo particolari.

E' stato sostenuto tuttavia che proprio questo sistema sarebbe imputabile di escludere il Parlamento nazionale e le assemblee elettive di Regioni ed enti locali dalla fase successiva di adozione dei decreti<sup>447</sup>. Le assemblee legislative diventerebbero mero uditori, spettatrici inermi di un progressivo accentramento dei poteri decisionali negli esecutivi.

Di qui, le proposte formulate in sede di lavori preparatori sono state diverse: dall'istituzione di una Commissione Bicamerale con funzioni redigenti<sup>448</sup>, all'implementazione di sedi parlamentari di raccordo già esistenti, quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>449</sup> - integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 - al potenziamento della Conferenza unificata<sup>450</sup>.

Per rispondere a queste esigenze, nell'attuale fase di transizione e nelle more dell'istituzione di un Senato federale è da ritenere fondamentale la scelta del legislatore di dar vita ad una forma di controllo quale la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica. La sua istituzione risponde ad una precisa *ratio*: ottenere un

<sup>446</sup> CABRAS D., *op. cit.*, p.

<sup>447</sup> MORRONE A., *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, cit., p. ; RIVOSSECHI G., *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, cit., p.; GROPPI T., *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale. Audizione davanti alle commissioni riunite Senato I, V e VI*, cit.

<sup>448</sup> Così, Paolo Fontanelli, responsabile degli enti locali del Pd, in PALMENRINI L., *La sfida alla lega: dimezziamo i tempi con la Bicameralina*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 dicembre 2008, p. 18; GROPPI T., *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale. Audizione davanti alle commissioni riunite Senato I, V e VI*, cit.; MISIANI A., ORLANDO A., *Astenerci è stato giusto*, in *Europa*, cit. Per una disamina completa sul peso storico della Commissione Bicamerale, si veda NICOTRA V., *Sulla nuova commissione bicamerale per l'attuazione del Titolo V. Ipotesi e problemi*, in *www.astrid-online.it*.

<sup>449</sup> DE MARTIN G.C., *Indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, Audizione del 12 novembre 2008, Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze e Tesoro del Senato*, in *www.parlamento.it*.

<sup>450</sup> RIVOSSECHI G., *op. cit.*, p. Sulla stessa scia Paolo Fontanelli,, responsabile degli enti locali del Pd, in PALMENRINI L., *op. cit.*; BIFULCO R., *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, cit.

monitoraggio multilaterale che possa fare leva sul contrasto di interessi tra le Regioni che finanziano il fondo perequativo e le Regioni che ricevono i contributi perequativi<sup>451</sup>.

Contrariamente a quanto affermato da una certa impostazione dottrinale, l'*iter* formativo che ha condotto alla legge sul federalismo fiscale - così come gli organismi deputati al monitoraggio in sede di predisposizione dei decreti - dimostrano l'infondatezza della tesi che propende per l'emarginazione dell'Assemblea parlamentare. Al contrario, la l. n. 42/2009 contiene strumenti per valorizzare il confronto ad ogni livello, e restituisce alla sede delle scelte politiche nazionali quel ruolo decisivo che appare da tempo smarrito<sup>452</sup>.

## **2. Analisi dei contenuti della l. n. 42/2009: le finalità.**

Sin dal suo esordio, la legge n. 42/2009 puntualizza, all'art. 1, che la delega costituisce attuazione dell'art. 119 Cost., in quanto definisce i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che l'ordinamento attendeva da 8 anni.

Per dare attuazione al disposto costituzionale, vengono individuati preliminarmente i tratti caratterizzanti della nuova disciplina, che consistono nell'assicurare l'autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali e nel garantire i principi di solidarietà e coesione sociale.

Tali obiettivi vengono successivamente precisati in quattro «corollari» che chiariscono le finalità dell'intervento legislativo: 1) la sostituzione graduale, per tutti i livelli di governo, del criterio della spesa storica; 2) la massima responsabilizzazione dei medesimi livelli di governo; 3) l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti; 4) lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese.

Per il raggiungimento di tali scopi, la legge 42 stabilisce: a) i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; b) la disciplina del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante; c) l'utilizzazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, comma 5, Cost.; d) i principi generali per l'attribuzione di un patrimonio

---

<sup>451</sup> ANTONINI L., *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2008.

<sup>452</sup> SALERNO G.M., *Il progetto di legge sul federalismo fiscale supera l'esame del Senato*, cit.

proprio agli enti territoriali; e) norme transitorie, anche finanziarie, sull'ordinamento di Roma capitale.

Appare utile sottolineare che, con riferimento alla definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il legislatore espressamente dichiara che saranno oggetto di determinazione «in via esclusiva».

Tale vincolo di esclusività potrebbe prestarsi a due tipi di interpretazioni: da un lato, fare del testo della legge delega e dei decreti attuativi l'unico referente normativo per i principi di coordinamento. Dall'altro, potrebbe essere inteso come vincolo per l'interprete al quale sarebbe precluso di desumere ulteriori principi fondamentali dalla legislazione previgente<sup>453</sup>.

Tuttavia, non potendo la legge statale garantire *pro futuro* l'esclusività dei principi fondamentali posti, l'inciso dovrebbe interpretarsi nel senso che si dovrebbero ritenere abrogate tutte le norme vigenti in materia prima dell'entrata in vigore della l. n. 42/2009, in modo tale da obbligare il legislatore regionale ad attenersi ai soli principi da essa indicati<sup>454</sup>.

Queste *nuances* interpretative confermano il dato (già di per sé evidente) per il quale con l'entrata in vigore della delega, il termine federalismo - in particolare nella sua accezione di federalismo fiscale - pur non essendo presente nel testo costituzionale, si è imposto nella terminologia legislativa<sup>455</sup>, sanando la situazione di perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost.<sup>456</sup>

### 3. I trentuno principi e i criteri direttivi.

---

<sup>453</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, n. 109, 2009, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

<sup>454</sup> STERPA A., *Commento all'articolo 1, commi 1-2*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, Napoli, Jovene, 2010, p. 41.

<sup>455</sup> TUCCIARELLI C., *Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *op. cit.*, p. 3.

<sup>456</sup> PIZZETTI F., *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, p. 13. L'A. sottolinea che «(...) essa ha cura di autodefinire la collocazione dell'intera legge (e dei successivi decreti delegati) all'interno dell'ordinamento complessivo, come accede allorché afferma che questa costituisce attuazione dell'art. 119 Cost.»

L'art. 2 rappresenta «il cuore della delega»<sup>457</sup> e contiene (al comma 2) un «lungo elenco»<sup>458</sup> che racchiude, in una «lista poderosa»<sup>459</sup>, i 31 principi e criteri direttivi generali ai quali si devono espressamente informare i decreti legislativi di attuazione.

Certa dottrina ha avuto modo di interrogarsi preliminarmente sulla «natura» di tali principi e criteri direttivi, i quali si sovrappongono con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, determinando l'obiettiva difficoltà di distinguere gli uni dagli altri<sup>460</sup>.

In questa sede vale la pena soffermarsi su ciascuno di essi, esaminandoli singolarmente seppur in maniera sommaria, allo scopo di evidenziarne la *vis* innovativa.

1. *Autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo* (art. 2, comma 2, lett. a)).

Questo inciso rappresenta un «meta-principio», che racchiude la finalità del disegno complessivo della riforma<sup>461</sup>. Difatti, la garanzia dell'autonomia finanziaria, coniugata alla responsabilità di ogni livello di governo, rappresenta il nocciolo duro dell'art. 119 Cost., costituendo condizione indispensabile nonché strumento imprescindibile per la costruzione di un sistema federale ispirato al modello della democrazia pluralista<sup>462</sup>.

2. *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 imposti dall'Unione europea e dai trattati internazionali* (art. 2, comma 2, lett. b)).

Il criterio direttivo in esame affonda le proprie radici nel combinato disposto di cui agli artt. 114, 117, comma 1, 118 e 119 Cost.

---

<sup>457</sup> L'espressione è utilizzata da BASSANINI F., MACCIOTTA G., *Oggetto e finalità della legge (Commento all'art. 2)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *op. cit.*, p. 25.

<sup>458</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale. Appendice di aggiornamento: il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 5.

<sup>459</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *Commento all'art. 2*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit., p. 57.

<sup>460</sup> IBIDEM, pp. 56-57. Gli AA. precisano infatti che «i principi e i criteri direttivi elencati dall'art. 2 possono essere considerati alla stregua di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, rappresentandone una lista che potrà certamente essere specificata dai decreti legislativi nei suoi contenuti (oltre che, ovviamente, tradotta in norme operative) ma difficilmente potrà essere ulteriormente arricchita».

<sup>461</sup> IBIDEM, pp. 57-58.

<sup>462</sup> BASSANINI F., MACCIOTTA G., *Oggetto e finalità della legge (Commento all'art. 2)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *op. cit.*, pp. 25-26.

Volendo scindere l'analisi del principio di lealtà istituzionale da quello relativo ai vincoli di finanza pubblica posti dall'ordinamento comunitario si possono esporre le considerazioni che seguono.

Per quanto riguarda il primo principio, il richiamo ad esso è stato definito come «ovvio (ma utile)»<sup>463</sup> e come «esigenza (...) evidente e incontrovertibile»<sup>464</sup> per fondare l'intero processo di attuazione della delega.

Se è vero che il contenuto del criterio della «lealtà istituzionale» non è compiutamente individuabile in termini di diritto positivo, è altresì necessario rilevare che lo stesso è senza dubbio assimilabile al concetto di «leale cooperazione», sul quale si è soffermata più volte la Corte costituzionale in sede di contenzioso tra Stato e Regioni<sup>465</sup>.

Secondo autorevole dottrina, il principio di cooperazione si impone con riferimento a svariati settori<sup>466</sup>: a) nella elaborazione dei decreti delegati per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; b) in materia di politiche di bilancio, nella definizione di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita (art. 2, comma 2, lett. g)); c) nella individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici per determinare criteri predefiniti e uniformi per la redazione dei bilanci di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 2, comma 2, lett. h)); d) nella vigilanza su eventuali scostamenti rispetto al patto di stabilità e crescita e agli standard dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 2, comma 2, lett. z)); e) nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (art. 2, comma 2, lett. d)); f) in materia di accertamento e riscossione dei tributi (art. 2, comma 2, lett. u)) sul governo delle modalità di accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione finanziaria (art. 2, comma 2, lett. v)).

Per quanto riguarda invece il riferimento ai vincoli di finanza pubblica posti dal diritto comunitario in termini di contenimento del disavanzo e del debito pubblico giova ricordare che essi derivano sia direttamente dal Trattati<sup>467</sup> che indirettamente dal

---

<sup>463</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *Commento all'art. 2*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit., p. 58.

<sup>464</sup> BASSANINI F., MACCIOTTA G., *Oggetto e finalità della legge (Commento all'art. 2)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *op. cit.*, pp. 28-29.

<sup>465</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit., p. 34. La Corte costituzionale ha individuato il contenuto della leale cooperazione nella mutua informazione e nella esclusione di qualsiasi attività emulativa o prevaricante tra amministrazioni centrali e regionali.

<sup>466</sup> IBIDEM, p. 29

<sup>467</sup> Si pensi ad esempio all'art. 104, Trattato CE in materia di divieto dei disavanzi pubblici eccessivi.

c.d. diritto derivato<sup>468</sup>, in virtù della prevalenza del diritto comunitario espressamente stabilita dall'art. 117, comma 1, Cost.

3. *Razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212 (art. 2, comma 2, lett. c)).*

La disposizione in esame prevede l'equo contemperamento dei valori ivi richiamati, che devono informare il sistema tributario complessivamente inteso.

Il richiamo allo Statuto del contribuente tra i principi e i criteri direttivi della legge delega è particolarmente significativa, e sta ad indicare il valore di «fonte paracostituzionale» che lo Statuto è destinato sempre più ad assumere<sup>469</sup>. Difatti, l'inclusione dei principi sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente tra i principi e criteri direttivi della delega comporta, in astratto, che l'inosservanza di questi sia sanzionabile dalla Corte costituzionale, in quanto norme interposte ai fini dell'attuazione della delega<sup>470</sup>.

4. *Coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale (art. 2, comma 2, lett. d)).*

La riforma del federalismo fiscale rappresenta una grande occasione per cercare di rimediare a quello che si configura come «uno dei nodi della politica fiscale nazionale»<sup>471</sup>: l'evasione fiscale.

L'impegno per un'azione di contrasto all'evasione da parte di tutti i livelli di governo risponde a due obiettivi precisi: il primo consiste nell'ampliare la disponibilità delle risorse per l'intero sistema istituzionale. Il secondo nel consentire una conoscenza più approfondita del substrato economico-sociale, con la conseguente possibilità per la legislazione regionale di manovrare i cespiti non interessati dal prelievo nazionale<sup>472</sup>.

I meccanismi di carattere premiale - introdotti nel testo finale a seguito di un emendamento della Camera<sup>473</sup> - rispondono alla logica di incentivare la collaborazione

---

<sup>468</sup> Ad esempio il patto europeo di stabilità e crescita.

<sup>469</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *Commento all'art. 2*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit., p. 59. Gli AA. aggiungono che il rilievo di fonte paracostituzionale dello Statuto del contribuente è ormai riconosciuto pacificamente dalla giurisprudenza di legittimità, anche se non ancora da quella costituzionale.

<sup>470</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *op.cit.*, cit., p. 34.

<sup>471</sup> Concordemente, ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, p. 59 e BASSANINI F., MACCIOTTA G., *op. cit.*, p. 38.

<sup>472</sup> Ancora una volta, BASSANINI F., MACCIOTTA G., *op. cit.*, p. 39.

<sup>473</sup> Emendamento dei relatori 2.167 in sede di esame presso le Commissioni riunite V e VI della Camera, nella seduta dell'11 marzo.



dei poteri locali alle politiche nazionali di contrasto all'evasione, nonostante la diffusa reticenza verificatasi nel tempo soprattutto a livello comunale<sup>474</sup>.

In questo senso, la l. n. 42/2009 si colloca sulla stessa scia dei provvedimenti attuativi del d.l. n. 203/2005, convertito con l. n. 248/2005, il quale permette ai Comuni di trattenere il 30% del maggior gettito derivante da segnalazioni di dati che hanno permesso di contrastare l'evasione fiscale<sup>475</sup>.

Del resto, la collaborazione degli enti locali si rivela elemento fondamentale per un'efficace azione di contrasto al fenomeno evasivo, data la conoscenza approfondita dei territori da un lato e della capacità fiscale dall'altro dei relativi abitanti.

*5. Attribuzione di risorse autonome ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite (art. 2, comma 2, lett. e)).*

La disposizione in esame ribadisce alcuni importanti precetti costituzionali.

Giova sottolineare che la garanzia di finanziamento integrale è rapportata ad un esercizio «normale» delle funzioni pubbliche, al quale fa espressamente riferimento l'art. 119, comma 5, Cost., in relazione agli interventi speciali e alle risorse aggiuntive che lo Stato può destinare a determinati enti territoriali.

Il principio di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., al quale deve necessariamente coniugarsi il principio di territorialità dell'imposizione oltre che la garanzia del

---

<sup>474</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, p. 59, laddove si spiega che difficilmente un sindaco fornisce dati che consentono di recuperare l'evasione, posto che, fino al 2005, non c'era nessun ritorno di questa azione e i trasferimenti statali erano comunque garantiti.

<sup>475</sup> Art. 1, d.l. n. 203/2005: «1. Per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, i comuni hanno titolo ad una quota di partecipazione all'accertamento fiscale pari al 30 per cento delle somme riscosse a titolo definitivo relative a tributi statali.

2. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, emanato, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione ai comuni, anche in via telematica, di copia delle dichiarazioni relative ai contribuenti in essi residenti, nonché quelle della partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale di cui al comma 1. Con il medesimo provvedimento sono altresì individuate le ulteriori materie per le quali i comuni partecipano all'accertamento fiscale; in tale ultimo caso, il provvedimento, adottato d'intesa con il direttore dell'Agenzia del territorio per i tributi di relativa competenza, può prevedere anche una applicazione graduale in relazione ai diversi tributi».

finanziamento integrale delle funzioni, sono stati introdotti nel testo durante l'esame in sede referente nel corso della prima lettura al Senato<sup>476</sup>.

6. *Determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) e p), Cost. (art. 2, comma 2, lett. f)).*

Tra i principi e i criteri direttivi, il superamento graduale del criterio della spesa storica a favore dell'adozione del costo e del fabbisogno standard rappresenta una delle più importanti *guiding line* per l'adozione dei decreti, nonché il «perno del nuovo sistema di finanziamento»<sup>477</sup> delineato dalla l. n. 42/2009.

La disposizione, in evidente connessione con le finalità di cui all'art. 1, prevede l'abbandono del criterio della spesa storica - in base al quale l'assegnazione delle risorse agli enti locali avveniva in misura corrispondente al livello di spesa sostenuto nell'anno precedente - e la sua graduale sostituzione con il criterio del costo e del fabbisogno standard, che presuppone invece l'individuazione del fabbisogno di spesa in relazione all'esercizio delle funzioni in condizioni di efficienza<sup>478</sup>.

L'innovazione è stata salutata con favore e ha trovato ampio assenso nel dibattito scientifico. Come evidenziato da alcuni, la decisione di passare al criterio del costo e del fabbisogno standard è frutto di una scelta «opportuna e inevitabile»<sup>479</sup> benché non fosse affatto scontata<sup>480</sup>. Infatti, il precedente criterio della spesa storica - introdotto dai decreti Stammati negli anni Settanta e che ha caratterizzato il sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali<sup>481</sup> - rifletteva, oltre ai fabbisogni reali, anche le inefficienze,

---

<sup>476</sup> Inoltre, a seguito dell'approvazione di un emendamento in sede di esame presso le Commissioni riunite V e VI della Camera, la parola «proprie» è stato sostituita con «propri», al fine di chiarire che sia i tributi sia le entrate sono quelli propri di Regioni ed enti locali.

<sup>477</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, p. 60.

<sup>478</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 7. ANTONINI L., *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, in *Quaderni della Sussidiarietà*, n. 7, 2009, pp. 13-14.

<sup>479</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, p. 60.

<sup>480</sup> BASSANINI F., MACCIOTTA G., *op. cit.*, p. 30. Gli AA. infatti evidenziano che la scelta di passare al criterio del costo e del fabbisogno standard non è scontata perché supera l'impostazione tradizionale della spesa storica, che in passato è stata largamente condivisa e che si fondava sull'assegnazione ai livelli sub statutali di governo di una quota delle entrate accertate nei relativi territori, con correzioni marginali degli squilibri attraverso quote di fondo perequativo, costruito come esplicita rinuncia dei territori con maggiore capacità fiscale per abitante a una quota di gettito loro spettante.

<sup>481</sup> Per una disamina completa sui decreti Stammati e sulla politica fiscale degli anni Settanta, sia consentito un rinvio al cap. 1, par. 6 del presente lavoro.

perché, in assenza di un meccanismo che tenesse in considerazione la maggiore o minore oculatezza finanziaria delle amministrazioni locali, e in presenza di continui interventi dello Stato con il solo fine di ripianare a piè di lista gli squilibri nei bilanci locali, si finivano per aggravare i divari finanziari già esistenti.

Il criterio del costo e del fabbisogno standard impone di risolvere, preliminarmente, due ordini di problemi<sup>482</sup>. Il primo riguarda la definizione e la classificazione delle funzioni di Regioni ed enti locali. Va precisato che, su questo frangente, non possono intervenire i decreti delegati, in quanto i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) devono essere definiti con un provvedimento legislativo statale, mentre le funzioni degli enti locali sono in attesa di elaborazione da parte del Codice delle Autonomie.

Il secondo problema riguarda la scelta dei parametri standard di costo e fabbisogno. Relativamente a questo aspetto, le risposte concrete sono invece affidate alle scelte operative di cui ai decreti legislativi di attuazione, benché la risoluzione di questo profilo implichi lo scioglimento di ulteriori «anomalie strutturali», come è stato evidenziato anche nella Relazione del Governo alle Camere, lo scorso 30 giugno 2010. Per poter infatti definire gli standard è necessario individuare i livelli di spesa storica delle funzioni fondamentali di ciascun ente, informazioni che possono essere rilevate dai bilanci dei soggetti istituzionali. Tuttavia, nella contabilità, si registrano anomalie tali per cui i bilanci regionali risultano fortemente disomogenei e scarsamente confrontabili, mentre quelli degli enti locali, pur adottati secondo uno schema uniforme, sono stilati con metodologie differenti<sup>483</sup>. Si è finora assistito ad una «babele di sistemi contabili regionali e locali»<sup>484</sup> che complica l'iter delle operazioni di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard.

Addivenire ad un «linguaggio comune» che conferisca unità ai dati contabili necessari a definire gli standard si pone indiscutibilmente come intervento prodromico alla riuscita dello stesso *federalizing process*<sup>485</sup>. Coerentemente, tra le priorità rilevate dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale<sup>486</sup> si è

---

<sup>482</sup> Il rilievo è stato evidenziato, ancora una volta, da ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, pp. 60-61.

<sup>483</sup> Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione del Governo alle Camere, in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, in *www.mef.gov.it*, 30 giugno 2010, p. 17.

<sup>484</sup> ANTONINI L., *Pronta la mappa per armonizzare i bilanci pubblici*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 novembre 2009.

<sup>485</sup> Sul punto cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Approfondimento tecnico n. 1, allegato al Rapporto Copaff*, recante *Deficit di uniformità delle informazioni e percorsi evolutivi: dalla codifica unitaria alla banca dati unitaria*, in *www.mef.gov.it*.

<sup>486</sup> Sulla quale si tornerà nel paragrafo 4.1 del presente capitolo.

quindi evidenziata la necessità di una confrontabilità dei dati contabili<sup>487</sup>, attraverso un'operazione di pulizia e di consolidamento dei bilanci di Regioni ed enti locali<sup>488</sup> che, come si vedrà, ha condotto all'approvazione di uno schema unitario di comunicazione contabile, sulla base del quale far pervenire i dati di bilancio uniformati di Regioni, Province e Comuni<sup>489</sup>.

7. *Adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita (art. 2, comma 2, lett. g)).*

8. *Adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune; affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche di cui alla presente legge tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi; definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali; al fine di dare attuazione agli artt. 9 e 13, individuazione del termine entro il quale Regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. e), in caso di mancato rispetto di tale termine (art. 2, comma 2, lett. h))<sup>490</sup>.*

I principi di cui alle lett. g) e h) rispondono alla *ratio* di dettare regole coerenti, per ogni livello di governo, a quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita.

Tra le varie disposizioni di cui sopra, rileva quella diretta ad assicurare la conoscibilità dei dati contabili relativi ai servizi che gli enti territoriali esercitano in

---

<sup>487</sup> E' quanto si apprende dal *Discorso di insediamento del Presidente prof. Luca Antonini*, in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, 29 settembre 2009, p. 5.

<sup>488</sup> AMBROSIANO M.F., BORDIGNON M., *Senza numeri non c'è federalismo*, in *www.lavoce.info*, 20 marzo 2009.

<sup>489</sup> *Audizione del prof. Luca Antonini e del prof. Ernesto Longobardi*, in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, 11 maggio 2010.

<sup>490</sup> Così come modificato dall'art. 2, comma 6, lett. b), l. n. 196/2009.

regime di *outsourcing* ovvero mediante società private al cui capitale essi partecipano. Difatti, il crescente ricorso a esternalizzazioni attraverso la costituzione di aziende partecipate dagli enti territoriali pone il problema di costruire un bilancio consolidato per gli enti locali, nel quale possano essere ricondotti a un unico risultato sia i bilanci degli enti locali in senso stretto sia quelli delle loro società ed aziende partecipate.

9. *Previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata (art. 2, comma 2, lett. i)).*

La disposizione in commento si colloca nell'alveo dei principi contenuti nella delega che sono diretti a perseguire la trasparenza dei processi e la conoscibilità delle informazioni.

10. *Salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche (art. 2, comma 2, lett. l)).*

Il testo approvato dal Senato in prima lettura faceva riferimento alla mera necessità (già immanente al sistema) di attuare la legge delega in maniera coerente coi principi costituzionali di capacità contributiva e di progressività di cui all'art. 53, Cost.

Come messo in luce da autorevole dottrina<sup>491</sup>, alla base dell'intera riforma del federalismo fiscale in Italia vi è il principio mutuato dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), secondo cui non può essere rovesciata, per effetto della perequazione, la graduatoria delle capacità fiscali che determina, di fatto, che la Regione più ricca sia collocata ad un livello più basso di quella più povera.

11. *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'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.; 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni (art. 2, comma 2, lett. m)).*

Questo principio si connette con quello di cui alla lett. f). Il superamento graduale, per qualsivoglia livello istituzionale, del criterio della spesa storica è parametrato al costo e fabbisogno standard per il solo finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Per quanto riguarda, invece, le altre funzioni, la medesima disposizione

---

<sup>491</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, pp. 62-63.

impone di sostituire il criterio della spesa storica con il criterio della perequazione della capacità fiscale.

Nel dibattito scientifico sono state avanzate, da più parti, perplessità sul fronte della compatibilità con la Costituzione di questo disposto. Il dettato costituzionale non propone analoga distinzione tra perequazione per le funzioni fondamentali e i livelli essenziali e perequazione per le funzioni non fondamentali, ma semplicemente dispone di commisurare alle funzioni e ai loro costi l'ammontare delle risorse da assicurare ad ogni livello istituzionale, in modo tale da garantirne il finanziamento integrale, tenendo conto dell'effettiva capacità fiscale di ciascun territorio<sup>492</sup>.

Questa obiezione può essere superata considerando che la perequazione in base alla capacità fiscale si giustifica rilevando che, rispetto alle funzioni non fondamentali, le dotazioni di risorse non variano in modo eccessivo da territorio a territorio. Mentre per le funzioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) e p), Cost. spetta allo Stato la definizione in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale, per quanto riguarda le funzioni non fondamentali «l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tenere conto di interessi specifici locali»<sup>493</sup>. Del resto, le funzioni diverse da quelle concernenti i livelli essenziali e le funzioni fondamentali riguarderebbero solo un 20-25% del complesso delle funzioni, e inciderebbero in misura minore rispetto alle altre, garantite uniformemente ad ogni livello istituzionale in base al differente criterio di costo/fabbisogno standard.

A questo tipo di rilievo è stato tuttavia replicato che tra le funzioni non fondamentali possono annoverarsi la formazione, l'innovazione tecnologica e la ricerca scientifica, vale a dire attività dirette allo sviluppo e alla crescita delle economie esterne, di grande rilievo per le Regioni meridionali, che per esse investono sforzi economici maggiori rispetto che alle altre aree del Paese<sup>494</sup>.

Proprio per garantire un maggiore «slancio» a livello locale in termini di efficienza e di risparmio di risorse, per queste funzioni appare ragionevole la scelta del legislatore di non garantire la perequazione integrale.

---

<sup>492</sup> BASSANINI F., MACCIOTTA G., *op. cit.*, pp. 30-31. Del medesimo avviso, MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 9.

<sup>493</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *op. cit.*, p. 63. Gli AA., infatti, qualificano questo tipo di sistema di finanziamento e di perequazione come meno pervasivi.

<sup>494</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 9.

12. *Rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* (art. 2, comma 2, lett. n)).

Il principio in commento affronta uno dei temi più rilevanti dell'intera riforma federalista: il riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La potestà legislativa statale in questione è circoscritta dalla Costituzione alla determinazione dei principi fondamentali. Ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., difatti, la competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è di tipo concorrente e le Regioni detengono, pertanto, un ruolo significativo. Questa disposizione va coniugata con quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. secondo la quale lo Stato possiede competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario e contabile statale e di perequazione delle risorse finanziarie.

Certa dottrina ha rilevato che l'esistenza di una potestà legislativa concorrente sul punto si scontra con l'esigenza di ritagliare in capo allo Stato un potere di coordinamento del quale è tenuto a rispondere in sede comunitaria<sup>495</sup>. La legge n. 42/2009 cerca di offrire una sintesi rispetto a queste opposte esigenze, disegnando un «sistema in cui i poteri delle Regioni in materia di tributi locali (...), di perequazione (art. 13) e di coordinamento della finanza degli enti locali (art. 17, comma 1, lett. c)) si integrano con quelli dello Stato, nella tipica prospettiva di un sistema multilivello»<sup>496</sup>.

13. *Esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale* (art. 2, comma 2, lett. o)).

Questo criterio generale risponde a due ordini di finalità: da un lato, evitare invasioni di campo tra le politiche fiscali adottate dai diversi livelli istituzionali. Dall'altro, tutelare i contribuenti da carichi tributari eccessivi<sup>497</sup>.

Giova precisare che la previsione espressa delle addizionali regionali è il frutto di una modifica approvata dalle Commissioni riunite del Senato nel corso della prima lettura, la quale ha consentito, anche alle Regioni ordinarie, in relazione ai tributi istituiti o assegnati a livello regionale, di prevedere tali forme di prelievo a favore degli enti locali del proprio territorio.

---

<sup>495</sup> Si veda ancora ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, p. 64.

<sup>496</sup> IBIDEM, p. 64.

<sup>497</sup> IBIDEM, p. 64. Nelle prime versioni del testo dell'art. 2, comma 2, lett. o), veniva utilizzata l'espressione «base imponibile», successivamente sostituita con l'attuale «presupposto». La scelta del legislatore statale sembra optare per il divieto della doppia imposizione giuridica ma non di quella economica.

14. *Tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri* (art. 2, comma 2, lett. p)).

Il disposto di cui alla lett. p) introduce due principi di grande importanza, ai quali deve informarsi la successiva legislazione delegata<sup>498</sup>. Si tratta del principio del beneficio e di quello di continenza, i quali si intersecano ed implicano a vicenda.

Il primo consiste nel far gravare l'onere dei tributi sui soggetti che fruiscono dei servizi finanziati con il gettito dei tributi medesimi.

Il secondo, ribadito in più occasioni anche dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 355/1993, 416/1995 e 17/2004), suggerisce il tendenziale parallelismo tra responsabilità di disciplina di una determinata materia e responsabilità nella gestione dei tributi che incidono sulla stessa materia.

L'art. 2, comma 2, lett. p), recependo i suggerimenti provenienti dal dibattito scientifico che ha elaborato i suddetti principi<sup>499</sup>, costruisce il nuovo sistema tributario regionale e locale gravando principalmente sulle cose e facendo riferimento alle attività degli enti territoriali<sup>500</sup>.

15. *Previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato: 1) istituire tributi regionali e locali; 2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che Comuni, Province e Città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1)* (art. 2, comma 2, lett. q)).

Il disposto in esame precisa che, nel rispetto del divieto di doppia imposizione, la fiscalità degli enti locali deve poggiare su due pilastri: da un lato, i tributi di derivazione statale, e dall'altro, quelli di derivazione regionale. Le Regioni possono pertanto istituire con legge regionale tributi propri regionali e tributi locali, per questi ultimi determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che gli enti locali possono applicare<sup>501</sup>.

---

<sup>498</sup> E' evidente la connessione anche con la piena assunzione di responsabilità «amministrativa, finanziaria e contabile» di ciascun livello di governo, di cui all'art. 2, comma 2, lett. a) e con la necessità di garantire «stabilità tendenziale nel quadro di finanziamento», di cui all'art. 2, comma 2, lett. ll.

<sup>499</sup> Su tutti, basti ricordare Luigi Einaudi o, per citare dottrina contemporanea, Giuseppe Vitaletti.

<sup>500</sup> IBIDEM, p. 65. La legge n. 42/2009 prevede infatti l'assegnazione ai diversi livelli di governo di un paniere di tributi quanto più possibile correlato alle rispettive funzioni ed al beneficio ad esse associato; ad esempio ai Comuni vengono assegnati tributi immobiliari, alle Province prelievi connessi al trasporto su gomma.

<sup>501</sup> Solo a seguito di una modifica apportata in sede di esame presso le Commissioni riunite V e VI della Camera (emendamento Strizzuolo 2.29 - nuova formulazione, approvato l'11 marzo 2009), si è



16. *Previsione che la legge regionale possa, nel rispetto della normativa comunitaria e nei limiti stabiliti dalla legge statale, valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto, utilizzati dai cittadini residenti e dalle imprese con sede legale e operativa nelle Regioni interessate dalle concessioni di coltivazione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 625/1996 e successive modificazioni (art. 2, comma 2, lett. r).*

Tale principio ribadisce che il legislatore regionale è obbligato al rispetto della normativa comunitaria e dei limiti stabiliti dalla legge statale, nel valutare la modulazione delle accise, nel settore della produzione di combustibili.

Le Regioni che ospitano impianti di produzione dei combustibili, e che pertanto ne sopportano l'impatto ambientale, si vedono riconosciuta, quindi, la possibilità di differenziare le accise.

Il legislatore si richiama poi all'art. 19, d.lgs. n. 625/1996, recante *Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi*, che pone norme in materia di armonizzazione della disciplina sulle aliquote di prodotto della coltivazione.

Il principio mira, pertanto, alla creazione di una forma di «fiscalità compensativa»<sup>502</sup>, da attuarsi nel rispetto dei vincoli comunitari.

17. *Facoltà delle Regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali (art. 2, comma 2, lett. s)).*

Questo criterio direttivo generale specifica ulteriormente le possibilità della nuova autonomia impositiva regionale e, a tal fine, va ricordato alle previsioni di cui agli artt. 11, comma 1, lett. b)<sup>503</sup> e 12, comma 1, lett. a)<sup>504</sup>.

---

specificato che l'autonomia regionale deve essere intesa con riferimento ai tributi locali (l'esclusione di quelli regionali è stata chiarita con l'approvazione di un emendamento da parte dell'Assemblea della Camera).

<sup>502</sup> Ancora una volta, ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, p. 66.

<sup>503</sup> Art. 11, comma 1, lett. b), l. n. 42/2009: «1. I decreti legislativi di cui all'art. 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: (...) b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lett. a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo».

<sup>504</sup> Art. 12, comma 1, lett. a), l. n. 42/2009: «1. I decreti legislativi di cui all'art. 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi Comuni e Province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi

Il sistema di finanziamento degli enti locali prevede che gli elementi essenziali dei tributi siano delineati dallo Stato e dalle Regioni. Queste ultime, come è noto, possono prevedere l'istituzione di tributi propri che potranno essere applicati dagli enti locali, oltre che addizionali o compartecipazioni ai tributi erariali o regionali.

18. *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'art. 7, comma 1, lett. b), numeri 1) e 2), essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'art. 5; se i predetti interventi sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative dei livelli di governo i cui tributi sono oggetto degli interventi medesimi, la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni (art. 2, comma 2, lett. t)).*

La *ratio* di questo principio è evidentemente quella, già richiamata analizzando il disposto di cui all'art. 2, comma 2, lett. o), di evitare interferenze fra le politiche fiscali adottate dai diversi livelli di governo.

Lo Stato è il solo soggetto istituzionale che può effettuare interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo. La norma precisa che qualora tali interventi avvengano sui tributi degli enti locali e delle Regioni di cui all'art. 7, comma 1, lett. b), numeri 1) e 2)<sup>505</sup>, lo Stato deve garantire che non siano diminuite le funzioni amministrative di pertinenza, e che siano contestualmente adottate misure di carattere integralmente compensativo.

Il legislatore prevede altresì *come* deve avvenire la compensazione, ossia mediante «modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi». La ragione di questa previsione espressa riposa nell'intento di voler sbarrare letteralmente la via alla possibilità di effettuare compensazioni mediante trasferimenti<sup>506</sup>.

19. *Previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti*

---

imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale».

<sup>505</sup> Art. 7, comma 1, lett. b), nn. 1) e 2): «1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle Regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi: (...) *b*) per tributi delle Regioni si intendono: 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali».

<sup>506</sup> In questo modo non dovrebbe ripetersi quanto avvenuto in passato con la progressiva abolizione dell'ICI sulla prima casa, il cui onere a carico dei Comuni è stato coperto solo parzialmente e mediante risorse trasferite: cfr. ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, p. 67.

*titolari del tributo; previsione che i tributi erariali compartecipati abbiano integrale evidenza contabile nel bilancio dello Stato (art. 2, comma 2, lett. u)).*

La lett. u) si compone di due sottoprincipi: il primo chiede l'introduzione di strumenti che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o riversamento automatico delle risorse verso i bilanci regionali e locali.

Il secondo prevede l'introduzione di un elemento di trasparenza nei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti locali, ossia che i tributi erariali compartecipati abbiano integrale evidenza contabile nel bilancio dello Stato<sup>507</sup>.

20. *Definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali (art. 2, comma 2, lett. v)).*

La previsione<sup>508</sup> si connette al tema della lotta all'evasione, e rappresenta uno *step* particolarmente importante per il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella lotta al fenomeno evasivo. Le modalità operative per attuare questo disposto sono affidate all'azione combinata della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'art. 4, e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5<sup>509</sup>.

21. *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'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.; previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la Regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all'art. 18 della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. e), che sono commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost., secondo quanto disposto*

---

<sup>507</sup> Questo principio è stato introdotto da una modifica apportata in sede referente alla Camera, con l'emendamento dei relatori 2.170, approvato nella seduta dell'11 marzo 2009.

<sup>508</sup> La lett. v) è stata introdotta durante l'esame in sede referente presso le Commissioni riunite 1°, 5° e 6° del Senato, in fase di prima lettura.

<sup>509</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, p. 67.

dall'art. 8, l. n. 131/2003 e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria (art. 2, comma 2, lett. z)).

Questo disposto non può essere disgiunto dalla lettura sistematica della norma di cui all'art. 17, comma 1, lett. e)<sup>510</sup>.

Il principio in commento impone di considerare che «l'abbandono del criterio della spesa storica trova coronamento nella fissazione di principi e criteri relativi alla predisposizione di *specifici meccanismi premiali* per gli enti "virtuosi", come pure di *misure sanzionatorie* per quelli che si ritrovino a gestire bilanci con disavanzi ragguardevoli»<sup>511</sup>.

Per quanto riguarda i *premi*, il disposto in esame non fornisce particolari indicazioni, le quali sono invece esplicitate all'art. 17, comma 1, lett. e).

Sono da considerarsi enti virtuosi: 1) quelli che assicurano un'elevata qualità dei servizi, mantenendo il livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo che erogino analoghe prestazioni; 2) gli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla delega e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e impegni nell'interesse della collettività, compresi quelli di carattere ambientale; 3) gli enti che incentivano l'occupazione o l'imprenditoria femminile.

Con riferimento a quest'ultimo requisito, certuni hanno rilevato come esso sia spurio rispetto agli altri, perché integra un'attività che, seppur meritoria, non sarebbe

---

<sup>510</sup> Art. 17, comma 1, lett. e): « e) Introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'art. 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, comma 1, Cost., rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali».

<sup>511</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 9.

di per sé garanzia di una corretta gestione delle finanze<sup>512</sup>. A questa obiezione pare di potersi replicare che l'incentivo all'occupazione e all'imprenditoria femminile, messi a tema nella legge delega, rappresentano, al contrario, elementi che, se ben coniugati con ulteriori misure nella stessa previste, sono in grado di rilanciare anche la competitività dei territori.

Per quanto riguarda le *misure sanzionatorie*, il legislatore delimita con maggior puntualità sia i casi di «negligenza» (art. 2, comma 2, lett. z)), sia la tipologia delle sanzioni applicabili (art. 17, comma 2, lett. e)).

Queste ultime sono applicabili in caso di: 1) violazione degli equilibri economico-finanziari; 2) *deficit* nell'assicurazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.; 3) mancato o carente esercizio delle funzioni fondamentali, *ex* art. 117, comma 2, lett. p), Cost.; 4) scostamenti a carattere permanente e sistematico dal patto di convergenza, di cui all'art. 18.

Le sanzioni applicabili, che saranno meglio precisate dai decreti, dovranno avere il seguente contenuto: 1) divieto di assunzioni a tempo indeterminato e divieto di iscrizione in bilancio di spese per attività discrezionali, sino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti riparatori, fra i quali l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente e attivazione dell'autonomia impositiva nella misura massima; 2) istituzione di automatici meccanismi sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nei casi 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 il dissesto finanziario *ex* art. 244, d.lgs. n. 267/2000, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Laddove le sanzioni non abbiano sortito effetti, oppure la gravità della violazione sia particolarmente grave da giustificarlo, il governo può esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost. Va precisato altresì che anche il verificarsi di attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali integrano casi di «gravi violazione di legge», idonei a determinare lo scioglimento del Consiglio regionale, *ex* art. 126, comma 1, Cost.

(21)<sup>513</sup>. *Previsione che le sanzioni di cui alla lett. z) a carico degli enti inadempienti si applichino anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci,*

---

<sup>512</sup> IBIDEM, p. 10.

<sup>513</sup> Si ritiene che il principio in esame non costituisca un ulteriore, autonomo principio, quanto piuttosto una precisazione del criterio contenuto all'art. 2, comma 2, lett. z).

*predefiniti ai sensi della lett. h), o nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica (art. 2, comma 2, lett. aa)).*

Questo disposto contiene ulteriori ipotesi di «negligenza» atte a qualificare gli enti non virtuosi, per i quali si rendono applicabili le medesime sanzioni di cui alla lett. z).

*22. Garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle Regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi (art. 2, comma 2, lett. bb)).*

Questo inciso reca il principio del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale, che viene menzionato anche in ulteriori disposizioni della legge di delega: in particolare, nell'art. 7, comma 1, lett. c) in materia di tributi regionali e nell'art. 12 in materia di tributi locali.

I tributi e le compartecipazioni da attribuire alle Regioni e agli enti locali dovranno essere composti in misura rilevante da tributi manovrabili. La previsione della necessità di garantire un adeguato grado di autonomia di entrata per ciascun livello di governo è stata introdotta nel corso dell'esame al Senato.

*23. 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 (art. 2, comma 2, lett. cc).*

Il modello di finanziamento delle Regioni e degli enti locali delineato dalla l. n. 42/2009 si fonda da un lato su compartecipazioni e fondi perequativi, per garantire entrate stabili allo scopo di finanziare i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali. Dall'altro, tributi propri e addizionali, necessariamente manovrabili, per fronteggiare le spese connesse alle funzioni non fondamentali e per assicurare così, l'attivazione di politiche fiscali differenziate sul territorio.

La flessibilità dovrebbe rispondere alle seguenti caratteristiche: 1) articolazione su più tributi; 2) con una base imponibile stabile; 3) con una base imponibile distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale.

*24. Trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'art. 5, comma 1, lett. b) (art. 2, comma 2, lett. dd).*

Si tratta di un principio di carattere generale che si richiama ai valori insiti alla riforma federalista. Il riferimento all'art. 5, comma 1, lett. b) ricorda che spetta alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica proporre criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo i principi di efficacia, efficienza e trasparenza e verificandone l'applicazione.

25. *Riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'art. 119, comma 5, Cost. (art. 2, comma 2, lett. ee)).*

Per garantire l'equilibrio del sistema, è necessario che all'esplicazione dell'autonomia di entrata di Regioni ed enti locali faccia da contraltare la corrispondente riduzione dell'imposizione fiscale statale e delle risorse umane e strumentali attualmente utilizzate.

Il disposto ritrova le proprie cause giustificative in due circostanze: la prima risiede nella mancanza di basi imponibili libere nel nostro sistema tributario. La seconda consiste nella clausola di salvaguardia di cui all'art. 28, che impone di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva neppure nel corso della fase transitoria.

La seconda parte della norma è volta a evitare duplicazioni dei centri di spesa, chiedendo che vengano eliminate dal bilancio statale le previsioni di spesa dirette al finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali.

26. *Definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale (art. 2, comma 2, lett. ff)).*

Si tratta, anche in questo caso, di un principio-guida a carattere generale, che si riconnette al contenuto di cui all'art. 118, comma 4, Cost. il quale, come noto, dispone che Stato, Regioni ed enti locali favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Il criterio in esame non esplicita il tipo di collegamento che si intende prefigurare fra la definizione del sistema tributario locale e il *favor* per l'iniziativa dei cittadini<sup>514</sup>, il quale è evidentemente rimesso alla successiva determinazione ad opera del legislatore regionale. Quello che si limita a stabilire il legislatore attraverso questa *guiding line* è

---

<sup>514</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit. , p. 42.

che la sussidiarietà orizzontale deve informare anche la struttura della finanza pubblica e, in particolare, del sistema tributario.

27. *Individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli artt. 29, 30 e 31 Cost., con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti* (art. 2, comma 2, lett. gg)).

La legge n. 42/2009 riconosce espressamente, tra le formazioni sociali, un ruolo di primo piano alla famiglia, in ossequio al disposto di cui agli artt. 29, 30 e 31 Cost.

Il nostro ordinamento per molto tempo ha accantonato invece il tema della pressione fiscale sulle famiglie, che ora, con la riforma del federalismo fiscale, torna in primo piano<sup>515</sup>. Le possibilità offerte dalla l. n. 42/2009 sono, in proposito, assai significative: «basti pensare al ruolo che giocherà nel nuovo sistema di finanziamento delle Regioni un tributo come l'addizionale all'Irpef (cfr. *sub* art. 7), che potrà e dovrà essere modulata (attraverso il gioco delle deduzioni e delle detrazioni) in maniera tale da tenere conto dei carichi familiari dei contribuenti, cosa oggi non praticabile se non in misura estremamente limitata»<sup>516</sup>.

28. *Territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle partecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall'art. 119 Cost.* (art. 2, comma 2, lett. hh)).

E' stato rilevato che la formula adottata sembra in larga misura debitrice nei confronti della proposta lombarda elaborata nel 2007, la quale intendeva il gettito dei tributi (anche quelli erariali) come «originato» da un territorio, pertanto ad esso «appartenente» e a quel territorio destinato a ritornare<sup>517</sup>.

Nella sua versione iniziale, il testo del disegno di legge del governo faceva invece riferimento ai principi di territorialità dell'imposta, di neutralità dell'imposizione, oltre che al divieto di esportazione delle imposte.

Il Senato, in prima lettura, aveva parlato di territorialità anche per il gettito delle partecipazioni, salvo poi modificare espressione facendo riferimento alla riferibilità al territorio, a seguito dell'approvazione di un emendamento in sede di esame alla Camera<sup>518</sup>. Il concetto non muta, avendo sempre come parametro la territorialità di cui

---

<sup>515</sup> ANTONINI L., *Federalismo e Welfare familiare*, Intervento alla Conferenza nazionale della famiglia, Milano, 8-10 novembre 2010, in [www.forumfamiglie.org](http://www.forumfamiglie.org), pp. 7 ss.

<sup>516</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *op.cit.*, p. 70. Si veda, per un approfondimento, PIN A., *La sussidiarietà in azione. Le buone pratiche e i nuovi orizzonti*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 173-208;

<sup>517</sup> Così, MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 5.

<sup>518</sup> Il riferimento è all'esame presso le Commissioni riunite V e VI della Camera, Emendamento Sereni 2.152, approvato nella seduta dell'11 marzo 2009.



all'art. 119, comma 2, Cost. che riguarda sia i tributi propri di Regioni ed enti locali che le compartecipazioni erariali ad essi attribuite.

In relazione a quest'ultimo profilo è stato sottolineato come che l'art. 119, comma 2, secondo periodo, Cost. riferisca il principio di territorialità unicamente alle compartecipazioni degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali, mentre non apparirebbe di immediata evidenza il significato della sottolineatura - operata nella l. n. 42/2009 - relativa alla territorialità dei tributi regionali e *locali*<sup>519</sup>.

Tale sottolineatura è corretta anche con riferimento ai tributi locali, i quali devono sempre possedere, secondo opinione unanime della dottrina, un carattere di territorialità<sup>520</sup>.

All'obiezione, evidenziata da certa dottrina, secondo la quale la territorialità prescritta dal disposto di cui all'art. 2, comma 2, lett. hh) con riferimento ai tributi locali sarebbe una precisazione «senz'altro corretta ma inutile», in quanto un criterio direttivo che aspiri ad avere una propria efficacia precettiva dovrebbe precisare quali indici di territorialità siano da preferirsi<sup>521</sup>, si può replicare asserendo che tali criteri sono stati precisati al successivo art. 7, comma 1, lett. d)<sup>522</sup>.

Il legislatore ha provveduto infatti a dettare in quella sede le linee di esplicazione del legame tra gettito e territorio che lo produce, prescrivendo, sia per le compartecipazioni che per i tributi regionali istituiti con legge dello Stato, i parametri sui quali dovrà basarsi l'azione del legislatore delegato. Le modalità di attribuzione dovranno quindi tenere conto: 1) del luogo del consumo, per i tributi aventi quali 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 al reddito delle persone fisiche.

29. *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* (art. 2, comma 2, lett. hh).

Questo principio dispone la corrispondenza - ancorché tendenziale - tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle risorse umane e strumentali.

---

<sup>519</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit., p. 43.

<sup>520</sup> La dottrina di riferimento è ripercorsa da FRANSONI G., *La territorialità dei tributi regionali degli enti locali*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2011, pp. 22 ss.

<sup>521</sup> *IBIDEM*, p. 31.

<sup>522</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *op. cit.*, p. 70.

Difatti, l'esplicazione della piena autonomia regionale e locale passa attraverso una gestione oculata anche delle altre tipologie di risorse.

La seconda parte dell'assunto contempla inoltre la previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva. L'obiettivo implicito è quello di pervenire ad una forma di «federalismo contrattuale» anche con riferimento alle risorse umane<sup>523</sup>.

30. *Certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite* (art. 2, comma 2, lett. ll)).

Il disposto in commento si richiama alle scelte effettuate in sede di riforma del titolo V e stabilisce il parallelismo tra funzioni attribuite a ciascun livello di governo, certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento.

31. *Individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate* (art. 2, comma 2, lett. mm).

Il riconoscimento a Regioni ed enti locali di un'autonomia finanziaria consente di attivare altresì forme di fiscalità di sviluppo, che si rivelano indispensabili per affrontare la concorrenza fiscale che domina lo scenario dell'economia globale.

Le misure di fiscalità di sviluppo dovranno necessariamente essere compatibili con il diritto comunitario, il quale impone due tipi di vincoli. Il primo obbliga al rispetto del principio della libertà di circolazione dei fattori produttivi e sostanza nel: a) divieto di istituire dazi doganali all'esportazione o all'importazione o altre tasse ad effetto equivalente; b) divieto di introdurre unilateralmente simili prelievi nei confronti di stati terzi. Il secondo vincolo deriva dal divieto di aiuti di stato, di cui all'art. 87 TCE e seguenti, sui quali si è pronunciata anche la Corte di Giustizia della Comunità Europea, con la nota sentenza 6 settembre 2006, C-88/03<sup>524</sup>.

---

<sup>523</sup> IBIDEM, p. 71. Sembra, peraltro, non potersi condividere il commento contenuto nel dossier a cura del SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit., p. 43, laddove si ritiene che «nella parte in cui la legge prefigura innovazioni alla disciplina della contrattazione collettiva, la lettera sembrerebbe introdurre un oggetto di delega ulteriore, senza peraltro corredarlo di specifici principi e criteri direttivi». A ben vedere, non si tratta di stabilire una delega ulteriore, quanto piuttosto di illustrare un principio guida per la successiva elaborazione dei decreti delegati.

<sup>524</sup> CGCE, 6 settembre 2006, C-88/03. Tale pronuncia ha chiarito che le misure di fiscalità di vantaggio adottate da enti territoriali sub-nazionali ed applicabili unicamente ai soggetti residenti all'interno del territorio di loro competenza sfuggono al divieto di aiuti di stato solo se posti in essere nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, da punto di vista istituzionale, decisionale e finanziario, rispetto al potere centrale. Sul punto, ANTONINI L., BARBERO M., *op. cit.*, pp. 71-72; ANTONINI L., *La fiscalità di sviluppo (Commento all'art. 8)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 139-144,

Attraverso il disposto in esame, il legislatore intende pertanto porre a fondamento della legislazione delegata la completa valorizzazione dell'autonomia fiscale di ogni livello di governo, la quale può pervenire all'attivazione di forme di fiscalità di sviluppo e all'insediamento di attività produttive attraverso la previsione di un trattamento fiscale più favorevole di quello applicato altrove.

#### 4. Gli organi di *governance* del federalismo fiscale.

La l. n. 42/2009 introduce *ex novo* tre organi che si prefigurano quali imprescindibili sedi di cooperazione interistituzionale nell'ambito del processo di riforma. Tali organismi sono, tra l'altro, chiamati a collaborare - a vario titolo - per l'esame ponderato di aspetti tecnico-giuridici di elaborazione dei contenuti dei decreti delegati.

Si tratta della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4), della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3) e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5).

Mediante la loro istituzione, il legislatore nazionale intende comporre quel «complesso mosaico istituzionale del federalismo fiscale attraverso il quale si è inteso realizzare il sistematico raccordo cooperativo tra i diversi soggetti del pluralismo istituzionale previsti all'art. 114 Cost. nonché l'integrazione delle politiche pubbliche fiscali»<sup>525</sup>.

Data l'importanza focale nel nuovo sistema di *governance* delineato dal processo di federalismo fiscale, si cercherà di indagare il loro ruolo, anche alla luce delle riflessioni maturate nel corrente dibattito scientifico.

##### 4.1. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

L'art. 4, l. n. 42/2009 prevede, nell'ambito della configurazione del sistema di *governance* del federalismo fiscale, la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione

---

2009; CERIANI V., *La fiscalità di sviluppo: compatibilità con la disciplina Ue in materia di aiuti di Stato (Commento all'art. 8)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *op. cit.*, pp. 145-148.

<sup>525</sup> FONTANA G., *Commento all'art. 5 (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit. p. 91.

del federalismo fiscale, organo collegiale la cui istituzione, modalità di funzionamento e competenze sono definite dal Dpcm del 3 luglio 2009<sup>526</sup>.

Originariamente formata da 30 componenti, individuati pariteticamente tra rappresentanti tecnici del governo e delle autonomie locali, a seguito della modifica introdotta dalla l. n. 196/2009<sup>527</sup> la Copaff è stata integrata da altri 2 membri in rappresentanza dell'Istat. La Commissione è pertanto composta come segue<sup>528</sup>: un Presidente, 14 rappresentanti tecnici dei diversi Ministeri (riforme, semplificazione normativa, rapporti con le Regioni, pubblica amministrazione, interno, economia e finanze, infrastrutture e trasporti, sviluppo economico, lavoro e istruzione), 15 rappresentanti tecnici di Comuni, Province e Regioni e 2 rappresentanti dell'Istat.

In dottrina<sup>529</sup> si è sottolineata la natura fiduciaria del rapporto alla base della designazione dei rappresentanti tecnici per la parte statale, perché si profila come espressione diretta degli organi di indirizzo politico.

Lo stesso non può dirsi per la composizione della rappresentanza di Regioni ed enti locali, in quanto i tecnici regionali e locali rappresentano gli interessi collettivi di Comuni, Province e Regioni complessivamente intesi<sup>530</sup>.

Va rilevato inoltre che alle riunioni partecipano - senza diritto di voto - anche un rappresentante tecnico della Camera dei Deputati, un rappresentante tecnico del Senato della Repubblica, un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome, oltre che i capi degli uffici legislativi dei Ministri con rappresentanza<sup>531</sup>. Da questa «composizione innovativa»<sup>532</sup> emerge chiaro il ruolo strategico della Commissione paritetica, non solo quale sede operativa di

---

<sup>526</sup> Dpcm del 3 luglio 2009, in G.U. n. 160 del 13 luglio 2009. Per un approfondimento su questi temi, sia consentito un rinvio a VIGATO E., *Il ruolo della Copaff nel sistema di governance del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2010.

<sup>527</sup> Art. 2, comma 6, lett. e), l. n. 196/2009, recante *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

<sup>528</sup> Si vedano i DD.MM. del 31 luglio 2009 e del 23 settembre 2009, di designazione del Presidente e dei componenti.

<sup>529</sup> PIZZETTI F., NICOTRA V., *Nuova governance istituzionale e coordinamento fra livelli di governo (Commento agli artt. 3, 4, 5, 6, 17 e 18)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., p. 60.

<sup>530</sup> TUCCIARELLI C., *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 1, 2010, p. 65.

<sup>531</sup> Art. 4, comma 1, l. n. 42/2009; art. 3, Dpcm del 3 luglio 2009.

<sup>532</sup> TUCCIARELLI C., *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, cit.

predisposizione dei contenuti dei decreti attuativi ma anche di preventivo confronto interistituzionale<sup>533</sup>.

Nell'ambito della Commissione opera il Consiglio di Presidenza, che assicura l'organizzazione e programmazione dei lavori, composto dal Presidente - che rappresenta la Commissione e ne dirige le operazioni - dal rappresentante tecnico del Ministro per le Riforme per il federalismo, da un rappresentante tecnico del Ministro dell'Economia e delle finanze, da un rappresentante tecnico delle Regioni e da uno degli enti locali<sup>534</sup>. Sono stati istituiti 6 gruppi di lavoro, ciascuno presieduto da un coordinatore: 1) bilanci Regioni ed enti locali; 2) entrate Regioni ed enti locali; 3) fabbisogni/costi standard, Lea, Lep e funzioni fondamentali; 4) perequazione; 5) interventi speciali, perequazione infrastrutturale e soppressione trasferimenti statali; 6) coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo.

Contestualmente alla prima seduta, il 29 settembre 2009, la Commissione si è dotata di un regolamento di 15 articoli contenente le disposizioni procedurali relative all'organizzazione, al funzionamento ed alla tempistica dei lavori, dalle quali si evince il concreto svolgimento delle sue adunanze<sup>535</sup>. La Commissione tecnica paritetica, per espressa statuizione dell'art. 4, comma 1, della l. n. 42/2009 è istituita «al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'art. 2».

Questa competenza pone un primo interrogativo che rende incerto se essa possa agire solo su impulso dei soggetti deputati alla predisposizione dei decreti legislativi oppure abbia un potere di iniziativa autonomo, traducibile in elaborazioni ed analisi<sup>536</sup>.

Il dubbio può essere sciolto *in primis* guardando alla composizione della Commissione, quale sede paritetica di membri tecnici del governo, autonomie locali, Camere e Consigli regionali. La natura interistituzionale della Commissione si palesa infatti quale terreno fecondo per una cooperazione tra tutti i livelli di governo<sup>537</sup>.

---

<sup>533</sup> Si veda sempre PIZZETTI F., NICOTRA V., *op. cit.*; inoltre, TUCCIARELLI C., *Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009*, in FERRARA A. - SALERNO G.M. (a cura di) *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, cit., p. 7.

<sup>534</sup> Art. 4, Dpcm del 3 luglio 2009.

<sup>535</sup> I componenti designati possono essere sostituiti da supplenti. La Copaff si avvale anche di una segreteria, collocata presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, la cui organizzazione e funzionamento sono disciplinati con decreto dello stesso Ministro. I membri della Copaff, compresi quelli della segreteria e dei gruppi di lavoro, non percepiscono alcun compenso per la partecipazione delle attività della Commissione (Art. 5, Dpcm del 3 luglio 2009).

<sup>536</sup> PIZZETTI F., NICOTRA V., *Nuova governance istituzionale e coordinamento fra livelli di governo (Commento agli artt. 3, 4, 5, 6, 17 e 18)*, cit., p.

<sup>537</sup> CARAVITA B., *Articolo 4 (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)*, in FERRARA A. - SALERNO G.M. (a cura di) *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, cit., p. 88.

L'interrogativo circa la natura propositiva dell'attività della Copaff è stato definitivamente risolto dal Presidente della Commissione che, in occasione del discorso iniziale di insediamento il 29 settembre 2009<sup>538</sup>, ha precisato la necessità - preliminare rispetto ai lavori - di richiedere al governo l'approvazione, con il primo strumento legislativo utile, di una norma diretta a stabilire una codifica unitaria dei dati ai fini informativi. Questa richiesta si può giustificare considerandola rientrante nella competenza esclusiva statale di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'art. 117, comma 2, lett. r), Cost.; il titolo di legittimazione del governo nell'effettuare l'intervento in questione affonderebbe le proprie radici normative in questo disposto.

L'art. 4, comma 2, l. n. 42/2009 prosegue ad elencare lo spettro competenziale della Commissione tecnica paritetica, stabilendo che è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie e che promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi. Svolge inoltre attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relative relazioni finanziarie intergovernative. Le diverse amministrazioni statali, regionali e locali hanno l'obbligo di trasmissione diretta alla Commissione degli elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari.

La *littera legis* conferma pertanto il meccanismo di collaborazione politica, territoriale e tecnica che informa i lavori della Copaff, quale luogo di attività istruttoria<sup>539</sup>.

Il comma 4 precisa inoltre che la Commissione svolge funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5, l. n. 42/2009. Questa competenza comporta per la Copaff un ambito di operatività superiore alla durata della fase di attuazione della legge delega, determinata dal carattere permanente della Conferenza alla quale offre supporto di segreteria. Sarà quindi compito della Commissione gestire la banca dati, di cui all'art. 5, comma 1, lett. g), comprendente gli indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard, gli obiettivi di servizio e il loro raggiungimento.

---

<sup>538</sup> ANTONINI L., *Discorso di insediamento del Presidente prof. Luca Antonini*, in [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it), 29 settembre 2009, p. 6.

<sup>539</sup> CARAVITA B., *Articolo 4 (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)*, cit., p. 89; ANTONINI L., *Discorso di insediamento del Presidente prof. Luca Antonini*, cit., p. 6.

L'ampio ventaglio di competenze spettanti alla Copaff produce risvolti sul piano della sua qualificazione. Particolarmente dibattuto è il problema di quale sia la natura della Commissione, istituita presso il Ministero dell'economia e finanze, ma operante nell'ambito della Conferenza unificata e con funzioni di segreteria tecnica della sopra citata Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

L'inquadramento in ambito governativo non riduce la Commissione a mera *longa manus* del governo<sup>540</sup>: al contrario, la composizione intergovernativa e il regolamento di funzionamento riducono l'influenza dell'esecutivo nella scelta delle modalità operative di funzionamento dell'organo.

A ben vedere, «ogni classificazione tradizionale rischia quindi di naufragare davanti alla Commissione tecnica paritetica (...). Per il resto, la Commissione costituisce un organismo di cooperazione che interessa sia la forma di stato (rapporto Stato-autonomie territoriali) sia la forma di governo (rapporto esecutivo-legislativo)»<sup>541</sup>.

#### ***4.2. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.***

L'art. 3 della l. n. 42/2009 istituisce la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la quale rappresenta un'ulteriore, importante strumento di cooperazione politico-istituzionale. Il legislatore nazionale intende, anche (ma non solo) attraverso la sua previsione, «creare un circolo virtuoso di collaborazione tra il Governo e il Parlamento attraverso l'istituzione di una Commissione che possa fungere da camera di compensazione delle scelte politiche effettuate in sede di esercizio della decretazione legislativa da parte del Governo»<sup>542</sup>.

La Commissione parlamentare si compone, come stabilisce il comma 1, di 15 senatori e 15 deputati, nominati rispettivamente dal presidente del Senato e dal presidente della Camera, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispettarne la proporzione.

Il presidente della Commissione bicamerale è scelto tra i componenti della stessa ed è nominato dai presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

---

<sup>540</sup> In senso parzialmente contrario, PIZZETTI F., NICOTRA V., *op.cit.*, p. 61. Gli AA. sostengono che la Copaff sia «frutto di un disegno complessivo in parte compromissorio, che ha pagato e rischia di far pagare anche alla Commissione qualche prezzo non piccolo in termini di funzionalità e di limpidezza. Solo l'esperienza ci dirà come queste incongruenze troveranno composizione e dunque quale sarà a regime il vero volto e la reale sede istituzionale di questa Commissione, anche se è innegabile che un'indicazione di massima verso una linea prevalente del Ministero dell'Economia emerge già con chiarezza da quanto detto».

<sup>541</sup> TUCCIARELLI C., *Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009*, cit., p.

<sup>542</sup> CARAVITA B., *Commento all'art. 3 (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)*, cit., p. 34.

La norma genera qualche perplessità, posto il fatto che normalmente il presidente viene eletto dagli stessi componenti della Commissione<sup>543</sup>.

Le attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati, ai sensi del comma 2, da un regolamento interno, approvato all'inizio dei lavori.

Il comma 4 dispone che, al fine di assicurare il raccordo di tale organo con le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni, viene istituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata.

Tale Comitato si riunisce presso le sedi di Camera o Senato (previo assenso dei presidenti), si compone di 12 membri, dei quali 6 in rappresentanza delle Regioni, 2 delle Province e 4 dei Comuni e viene audito oppure formula pareri su richiesta della Commissione bicamerale.

Secondo certa dottrina in relazione al Comitato *de quo* si profilano due profili problematici: il primo profilo concerne le modalità di composizione del Comitato. La circostanza per la quale esso sia composto da membri designati nell'ambito della Conferenza unificata implica la necessità di chiedersi se questi devono essere o meno membri della Conferenza unificata oppure se possono essere soggetti ad essa esterni. In secondo luogo, le riunioni del Comitato presso la Camera o il Senato. Ci si chiede se l'assenso dei presidenti sia necessario di volta in volta oppure se si possa intendere che vi sia la costituzione di una sede provvisoria ma permanente del Comitato presso una delle due Camere. Il problema è di non poco momento se si considera che esso si ripercuote sulla natura del Comitato medesimo, il quale sembrerebbe poter svolgere un'attività propria e autonoma e non configurarsi come organismo subordinato alla Commissione bicamerale<sup>544</sup>.

Tornando alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, le sue competenze sono illustrate al comma 5 e si suddividono in tre macro settori: a) espressione di pareri sugli schemi dei decreti attuativi della l. n. 42/2009; b) verifica dello stato di attuazione della l. n. 42/2009, in ordine alla quale la Commissione bicamerale riferisce ogni 6 mesi al Parlamento fino alla fine della fase transitoria e può ottenere dalla Commissione tecnica paritetica tutte le informazioni delle quali necessita; c) formulazione di osservazioni e fornitura di elementi utili alla predisposizione dei decreti legislativi.

---

<sup>543</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C, *op. cit.*, p. 8. Gli AA. ritengono tale previsione quanto meno «insolita».

<sup>544</sup> PIZZETTI F., NICOTRA V., *op. cit.*, p. 58.



Giova ricordare che la Commissione bicamerale è un organo «straordinario e transitorio»<sup>545</sup>, che dismetterà i propri compiti solamente al termine della fase transitoria, quando cioè la riforma sarà a regime per tutti i soggetti coinvolti.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale rappresenta un'innovazione significativa sia sul piano parlamentare, sia sul piano politico istituzionale. «Del resto basta fare il confronto fra il ruolo e i compiti assegnati a questa Commissione e quelli dati alla precedente Commissione bicamerale istituita a suo tempo dalla legge n. 59 del 1997 nell'ambito del c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata (nota anche come Commissione Cerulli Irelli) per comprendere lo spessore delle innovazioni reali e potenziali che tale istituto contiene»<sup>546</sup>.

#### ***4.3. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.***

Altro organo deputato all'attuazione del federalismo fiscale e istituito *ex novo* dalla l. n. 42/2009 è la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, disciplinata dall'art. 5.

Il comma 1 prevede che i decreti legislativi deliberino la sua istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, la cui composizione deve coinvolgere i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo.

Secondo certa dottrina, la mancata previsione nella legge delega di criteri e principi direttivi in ordine al funzionamento e alla composizione dell'organo potrebbe porre dei problemi di compatibilità con la Costituzione, per aver lasciato spazi di manovra troppo ampi al legislatore delegato. Quest'ultimo, infatti, potrà disciplinare la tipologia degli atti, la loro efficacia, le modalità di intervento dei soggetti rappresentati, di raccordo e differenziazione con la Conferenza unificata e con gli altri organi chiamati all'attuazione della riforma. Del resto, il prevedere la sua operatività in seno alla Conferenza unificata rappresenta semplicemente un «pallido limite» rispetto alla discrezionalità rimessa al legislatore delegato<sup>547</sup>.

Al primo capoverso sono fissati i criteri direttivi per l'individuazione dei compiti della Conferenza, i quali possono essere sintetizzati come segue: 1) poteri di *proposta*, in relazione all'individuazione degli obiettivi, per comparto, di finanza pubblica; alla definizione di procedure per l'accertamento degli scostamenti dai medesimi obiettivi; all'attivazione di interventi necessari per il loro rispetto; alla verifica della loro

---

<sup>545</sup> BRONZETTI G., MOSCONI M., PALMIERI F., *Il federalismo fiscale: principi ed attuazione*, Trento, Tipografia editrice temi, 2010, p. 22.

<sup>546</sup> PIZZETTI F., NICOTRA V., *op. cit.*, p. 56.

<sup>547</sup> IBIDEM, p. 64.

attuazione ed efficacia; alla determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi (art. 5, comma 1, lett. a)); all'elaborazione di criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi (art. 5, comma 1, lett. b)).

2) Poteri di *verifica* con riferimento: all'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'art. 16 (art. 5, comma 1, lett. c)), all'applicazione dei meccanismi di premialità, al rispetto dei meccanismi sanzionatori e al loro funzionamento (art. 5, comma 1, lett. a)), al funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e alle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo (art. 5, comma 1, lett. d)), alla congruità dei dati e delle basi informative tributarie e finanziarie, fornite dalle amministrazioni territoriali (art. 5, comma 1, lett. e)), alla realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio (art. 5, comma 1, lett. h)).

3) *Poteri arbitrari*, in quanto sono assegnati alla Commissione compiti di conciliazione degli interessi fra i diversi livelli di governo in ordine all'applicazione delle norme sul federalismo fiscale, previo confronto in sede di Conferenza unificata (art. 5, comma 1, lett. h)).

4) *Collaborazione* con la Commissione tecnica paritetica, la quale svolge un ruolo di segreteria tecnica per lo svolgimento di attività istruttorie e di supporto. A tal fine si prevede l'istituzione di una banca dati comprendente gli indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio, nonché per valutare il grado di raggiungimento di tali obiettivi (art. 5, comma 1, lett. g)).

Le determinazioni della Conferenza sono trasmesse alle Camere (art. 5, comma 2) ma la legge omette stranamente di prevedere che esse siano inviate anche ai Consigli regionali<sup>548</sup>.

La scelta di istituire la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica rappresenta un'innovazione funzionale di grande rilievo, poiché, per la prima volta, «si dà corpo ad un organismo unitario sinergicamente collegato con la (ormai storica) macro - Conferenza unificata»<sup>549</sup>, destinata a divenire - in mancanza di una riforma organica del Parlamento - il vero «motore del nuovo federalismo fiscale»<sup>550</sup>.

---

<sup>548</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C, *op. cit.*, p. 8.

<sup>549</sup> BRONZETTI G., MOSCONI M., PALMIERI F., *Il federalismo fiscale: principi ed attuazione*, cit., p. 24.

<sup>550</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C, *op. cit.*, p. 8. Dello stesso avviso anche PIZZETTI F., NICOTRA V., *op. cit.*, p. 69.

## 5. La finanza regionale.

La legge in materia di federalismo fiscale pone le basi per coniugare la maggiore responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali con una migliore qualità dei servizi erogati ai cittadini. Questo obiettivo si realizza anche attraverso la possibilità di manovrare i tributi regionali propri derivati ed autonomi (art. 7, comma 1, lett. b) e c)) ed i tributi locali (artt. 11 e 12), consentendo lo sviluppo di politiche fiscali regionali dirette ad attuare il *favor familie* e a valorizzare le specialità produttive e sociali presenti sui territori.

Può essere utile ripercorrere le norme che rivoluzionano l'autonomia fiscale regionale e locale.

L'art. 7, comma 1, lett. b) precisa quali sono i tributi delle Regioni, distinguendoli in: 1) *tributi propri derivati*, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni; 2) *addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali*; 3) *tributi propri* istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Per quanto concerne la categoria *sub* 1), la successiva lett. c) precisa che le Regioni possono modificare con legge le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni ma nei limiti fissati dalla legislazione statale.

In dottrina<sup>551</sup> si è obiettato che il raggio d'azione degli enti in relazione ai tributi propri derivati è piuttosto limitato perché le Regioni non hanno alcuna possibilità di intervento al di fuori degli spazi che la legge statale è disposta a riconoscere<sup>552</sup>.

Il legislatore ha optato per una soluzione conforme all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, cristallizzandola: sin dal 2003 infatti la Corte Costituzionale, per evitare «lo straripamento del sistema regionale e il conseguente conflitto con quello statale»<sup>553</sup>, ha statuito che se il tributo è statale, è precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento in sovrapposizione.

L'autonomia impositiva regionale risulta così dalla riforma fortemente valorizzata, proprio dalla possibilità di manovrare le aliquote: potrà svilupparsi «verso il basso»,

---

<sup>551</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale. Appendice di aggiornamento. Il federalismo fiscale secondo la legge n. 42 del 2009*, cit., p. 12. Si veda anche BUGLIONE E., *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali*, in *www.federalismi.it*, n. 10, 2010.

<sup>552</sup> GIOVANARDI A., *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 1, 2010, p. 29 ss. L'A. rileva che i provvedimenti di *favor* potranno essere introdotti soltanto nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legge statale. Non ci sarebbe pertanto la necessità di limitare la possibilità di intervenire con esenzioni, deduzioni e detrazioni quando è comunque la legge statale a stabilire gli spazi e i limiti dell'intervento legislativo regionale.

<sup>553</sup> GALLO F., *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 2, 2009, pp. 222-223.

riducendo la pressione fiscale su cittadini e imprese, ma anche «verso l'alto», aumentando l'imposizione nei casi di gestioni inefficienti, ad esempio qualora non si riduca al costo standard la spesa per un servizio che nella Regione vicina viene costare molto meno, pur garantendo la medesima qualità<sup>554</sup>.

Con riferimento ai tributi regionali di cui al punto 2), un ruolo decisivo sarà svolto dall'addizionale Irpef. Le Regioni potranno introdurre infatti variazioni percentuali delle aliquote e disporre detrazioni, entro i limiti posti dalla legge statale (cfr. sempre lett. c)).

Allo stato attuale non è dato ad una Regione di incentivare la propria politica a favore delle famiglie, prevedendo detrazioni o deduzioni sulla propria addizionale Irpef. Si arriva così alla situazione paradossale, ricordata più volte da autorevole dottrina, per la quale un *single* paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia<sup>555</sup>.

I tributi propri derivati, le addizionali sulle basi imponibili di tributi erariali e la compartecipazione all'Iva (ex art. 7, comma 1, lett. a)) costituiranno il finanziamento primario regionale.

I tributi propri autonomi di cui *sub* 3) potranno essere istituiti da leggi regionali in relazione a presupposti non coperti da tributi erariali.

La *ratio* sottesa a questa scelta è duplice: da un lato consiste nell'evitare fenomeni di doppia imposizione, dall'altra evidenza che si tratta di tributi da concepirsi come ipotesi residuali.

Il legislatore avrebbe certamente potuto lasciare dei margini più ampi all'operatività di questi tributi, consentiti peraltro dal combinato disposto degli artt. 117 e 119 Cost.

Alle critiche evidenziate in dottrina per le quali ci sarebbe nella delega una «difficoltà oggettiva» - per i vincoli molto stringenti - «da parte degli enti territoriali, di introdurre nuove fattispecie impositive»<sup>556</sup> è utile replicare che la scelta del legislatore si è ispirata all'esigenza, quanto meno nella fase di avvio del federalismo fiscale, di non creare un'eccessiva frammentazione del sistema tributario<sup>557</sup>.

Si ritiene inoltre che, anche sotto questo profilo, le «piste» tracciate dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia abbiano giocato un ruolo decisivo: per

---

<sup>554</sup> ANTONINI L., *La manovrabilità dei tributi propri. Commento all'art. 7*, in V. NICOTRA - F. PIZZETTI - S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., p. 130.

<sup>555</sup> IBIDEM, p. 129.

<sup>556</sup> BUGLIONE E., *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali*, cit.

<sup>557</sup> ANTONINI L., *La manovrabilità dei tributi propri*, cit., p. 132.

citare un esempio, i nuovi tributi propri della Regione Sardegna, istituiti nel 2006 e nel 2007 con le sue leggi finanziarie, sono stati soppressi perché incompatibili con i principi nazionali o comunitari.

I tributi propri autonomi che saranno istituiti a seguito della riforma dovranno quindi essere rispettosi dei principi di coordinamento tributario che troveranno definizione da parte del legislatore delegato.

#### **6. La distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali. Perequazione al costo standard e perequazione della capacità fiscale.**

Altro punto focale consiste nella definizione della linea di discriminazione tra livelli essenziali delle prestazioni e di assistenza e livelli non essenziali.

La l. n. 42/2009 è stata definita come «la molla per portare a compimento la determinazione dei livelli essenziali»<sup>558</sup>, in quanto è proprio da essi che occorre prendere le mosse per la determinazione del fabbisogno standard.

Solo per i livelli essenziali la delega garantisce che il relativo costo standard sia coperto integralmente da tributi regionali, compartecipazioni ai tributi erariali e quote del fondo perequativo.

Per le altre funzioni, salvo quelle finanziate con risorse provenienti dall'Unione europea o risorse aggiuntive e interventi speciali statali, la regola è la perequazione incompleta delle capacità fiscali. La legge delega stabilisce quindi che le spese «non essenziali» siano finanziate con il gettito dei tributi delle Regioni (tributi propri derivati, addizionali su tributi erariali, tributi propri autonomi) e con quote di fondo perequativo. Ruolo preponderante sarà svolto dall'addizionale all'Irpef, mentre i trasferimenti statali saranno soppressi<sup>559</sup>.

Tra le norme che si occupano dei Lep rileva l'art. 8, comma 1, lett. a) che precisa che i decreti legislativi di cui all'art. 2 dovranno classificare le spese delle Regioni in: «1) spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1)».

Il successivo comma 3 identifica precisamente quelle che sono da considerarsi come «spese Lep» stabilendo che: «nelle spese di cui al comma 1, lett. a), n. 1) sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese

---

<sup>558</sup> TUCCIARELLI C., *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 1, 2010, p. 76.

<sup>559</sup> PISAURO G., *I rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., p. 79.

per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti». Parallelamente, l'art. 11, comma 1, lett. a) stabilisce che i decreti legislativi di cui all'art. 2, dovranno classificare le spese relative di Comuni, Province e Città metropolitane in: «1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale; 2) spese relative alle altre funzioni».

L'art. 21 precisa, ai commi 3 e 4, le funzioni di Comuni e Province per le quali i decreti dovranno prevedere, in via transitoria, le fonti di finanziamento fiscale e tributario.

Rilevante è altresì l'art. 20, comma 2, che stabilisce - sempre nel periodo transitorio - la spettanza alla legge statale della determinazione dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni per le Regioni. Tuttavia, fino alla loro nuova determinazione si considerano essenziali i livelli già fissati in base alla legislazione statale attualmente vigente.

Si è rilevato che la scelta del legislatore rispetto all'individuazione dei Lep si pone in sostanziale continuità con l'assetto precedente, per lo meno nella fase transitoria<sup>560</sup>.

Da un lato, l'ambito di determinazione è limitato ai tre settori «sanità», «assistenza» e «istruzione», così come avveniva anche prima della l. n. 42/2009.

Dall'altro, vengono confermati i Lep fissati dalla legislazione precedente. Attualmente, i livelli essenziali sono previsti in svariate e disomogenee disposizioni normative. In materia di sanità e istruzione la legge di riferimento è la l. n. 53/2003<sup>561</sup>, in materia di assistenza la l. n. 328/2000<sup>562</sup>. Vi sono tuttavia altre norme che richiamano i Lep, in settori che spaziano dai servizi pubblici locali alle attività trasfusionali, dalla previdenza sociale al diritto di accesso agli atti amministrativi. Compito del legislatore delegato sarà pertanto la riconduzione dei Lep previsti dall'attuale legislazione statale a «contenuti finanziari standardizzabili»<sup>563</sup>.

In merito alla classificazione tra funzioni fondamentali e non fondamentali, certa dottrina<sup>564</sup> ritiene (come si è già avuto modo di accennare discorrendo i principi e

---

<sup>560</sup> POGGI A., *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni. Commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., p. 111.

<sup>561</sup> L. n. 53/2003, recante *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, pubblicata in G.U. n. 77/2003.

<sup>562</sup> L. n. 328/2000, recante *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, pubblicata in G.U. n. 265/2000 - Suppl. ord. n. 186.

<sup>563</sup> TUCCIARELLI C., *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, cit., p. 77.

<sup>564</sup> BASSANINI F., MACCIOTTA G., *Oggetto e finalità della legge. Commento all'art. 2*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., p. 31; PUZZO F., *Prime considerazioni in merito alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in <http://www.astrid-online.it>, 5 maggio 2009;

criteri direttivi) che tale diversificazione non abbia fondamento nel dettato costituzionale.

Le argomentazioni a sostegno di questa tesi si fondano sul rilievo che l'art. 119 Cost. prevede che per tutte le funzioni attribuite alla competenza regionale e locale consegua l'integrale finanziamento, tenendo conto dell'effettiva capacità fiscale di ciascun territorio per valutare l'eventuale ammontare delle risorse che debba derivare dal fondo perequativo.

Tali osservazioni sono superabili rilevando che, nello sforzo all'efficienza che informa la delega, la distinzione tra livelli essenziali e non essenziali appare coerente con la prescrizione costituzionale, proprio ai fini del reale rispetto dei principi di uguaglianza, unità e differenziazione. Le funzioni non fondamentali non sono infatti collegate a diritti civili o sociali che necessitino di garanzia uniforme su tutto il territorio nazionale. Ai Lep invece è sottesa l'idea per cui ad entità sociali ed economiche diverse debbano corrispondere standard omogenei, nel delicato equilibrio tra tutela dei diritti essenziali ed autonomia dei soggetti chiamati ad attuare la riforma<sup>565</sup>.

## **7. Il fondo perequativo regionale. Aspetti generali.**

L'art. 9 riguarda la perequazione a favore delle Regioni, e fissa i principi generali del sistema di trasferimenti perequativi con riferimento sia alla dimensione finanziaria, che ai criteri di riparto del fondo medesimo<sup>566</sup>.

Per comprendere adeguatamente il funzionamento del sistema perequativo delineato nella l. n. 42/2009, va precisato che lo studio delle dinamiche implicate dall'art. 9 non può essere disgiunto dall'analisi dell'art. 8, il quale - come già rilevato - individua due specifici canali di trasferimenti: il primo fondato sul modello della perequazione in base ai fabbisogni, il secondo fondato sul modello della perequazione sulle capacità fiscali<sup>567</sup>.

---

BASSANINI F., MACCIOTTA G., *Il disegno di legge sull'attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore*, in *www.astrid-online.it*, 5 gennaio 2009; GROPPI T., *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2008.

<sup>565</sup> BUCCICO C., *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, n. 5, 2009, p. 1301 ss.

<sup>566</sup> Così, ZANARDI A., *La perequazione regionale (Commento all'art. 9)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., p. 99.

<sup>567</sup> BORDIGNON M., *La perequazione*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2011.

Per quanto riguarda, invece, la perequazione per gli enti locali, la norma di riferimento è rappresentata dall'art. 13, da coordinarsi con l'art. 11.

Come si è già avuto modo di rilevare, il fondamento costituzionale della perequazione si ritrova nel disposto di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. - il quale contempla la perequazione tra le materie di competenza legislativa esclusiva statale, (escludendo, pertanto, l'attività legislativa su questi profili da parte delle Regioni) - e nell'art. 119, commi 3 e 4, Cost., i quali stabiliscono rispettivamente che: «la legge dello Stato stabilisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» e che «le risorse derivanti dai commi precedenti [risorse autonome e compartecipazioni a tributi erariali] consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni proprie loro attribuite».

Il modello di perequazione per il quale il legislatore nazionale sembra aver optato nella legge delega è quello verticale, come del resto è espressamente indicato al comma 1 dell'art. 9.

In ordine a tale scelta, va rammentato che la volontà di ribadire il ruolo centrale dello Stato nell'ambito dell'attività perequativa è emersa nel corso del dibattito presso le Commissioni riunite del Senato in prima lettura<sup>568</sup>. Infatti, come è noto, mentre nel modello di perequazione orizzontale, sono le Regioni più ricche a dover farsi carico di colmare le sperequazioni finanziarie, attraverso contributi diretti al fondo perequativo, nel modello verticale, invece, è lo Stato a garantire i finanziamenti volti alla perequazione, mediante l'assegnazione agli enti beneficiari di quote del fondo perequativo. Tale approccio consente di ridurre il rischio di contrasti tra i diversi territori, al contrario di quanto avverrebbe se la perequazione fosse orizzontale. Ciononostante, come è stato sottolineato da più parti, il modello delineato dalla l. n. 42/2009 non sembra configurarsi come modello di perequazione verticale «puro», se non altro con riferimento alla una quota del fondo perequativo destinato alle spese non Lep<sup>569</sup>.

---

<sup>568</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit., p. 91, laddove si ricorda che il relatore, nella seduta delle Commissioni riunite del 15 gennaio 2009, ha affermato, contro ogni possibile dubbio interpretativo, che è stata espressamente ribadita l'adozione di un modello di perequazione verticale dello Stato. Ciò a seguito di pressioni da più parti al fine di evitare l'esplicita evidenziazione dei contributi delle singole Regioni al fondo perequativo.

<sup>569</sup> BUGLIONE E., *Commento all'art. 9 (Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit. pp. 111-112; MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 17.



Difatti, l'art. 9, comma 1, lett. a) prevede l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante.

La legge ne stabilisce espressamente il carattere verticale, eppure «questa affermazione è contraddetta dal modo in cui successivamente viene designato il meccanismo di determinazione della componente sulle capacità fiscali e il suo riparto tra Regioni»<sup>570</sup>.

Nel dibattito scientifico è stata prospettata l'idea per la quale la natura del fondo perequativo regionale non dovrebbe definirsi verticale quanto piuttosto «pseudo-orizzontale». A suffragio di questa tesi si argomenta che, all'interno di un modello di questo tipo, il livello di risorse finanziarie da garantire a tutte le Regioni rimane uguale a quello determinato dal sistema di perequazione orizzontale ma l'aliquota di equilibrio viene calcolata in modo da rendere autosufficiente la sola Regione con la base imponibile più elevata. Per le altre Regioni, invece, il finanziamento è garantito da trasferimenti erariali che portano le loro risorse pro capite al livello che avrebbero ottenuto all'interno di una sistema perequativo orizzontale<sup>571</sup>.

In via preliminare giova ricordare che l'art. 9 non solo precisa, per ciascuna quota del fondo, le modalità di determinazione del loro ammontare e della loro ripartizione ma altresì gli obiettivi specifici assegnati a ciascuna quota<sup>572</sup>.

Le quote del fondo perequativo sono tre: 1) una per le spese relative alle funzioni Lep; 2) una per le spese relative alle funzioni non Lep; 3) una relativa alle spese per il trasporto pubblico locale.

---

<sup>570</sup> ZANARDI A., *La perequazione regionale (Commento all'art. 9)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., p. 106.

<sup>571</sup> IBIDEM, pp. 106-107. L'A. precisa che un meccanismo perequativo sulle capacità fiscali del tipo pseudo orizzontale consentirebbe di superare un altro problema posto da un fondo puramente orizzontale. «Si è detto che la legge delega prevede una correzione al criterio "puro" della perequazione delle capacità fiscali a favore delle Regioni con limitata dimensione demografica. L'inserimento nella formula perequativa orizzontale di correzioni di questo tipo è assai problematico: la dimensione del fondo orizzontale è data, uguale al gettito complessivo dell'addizionale Irpef, e quindi ogni correzione che aumenti le assegnazioni alle altre Regioni, quelle più piccole, deve essere necessariamente compensata da una riduzione delle assegnazioni alle altre Regioni, con il risultato di non poter garantire a queste ultime un gettito pro capite pari alla media nazionale. Un sistema pseudo-orizzontale, la cui dimensione è invece endogenamente data dalla sommatoria per Regioni dei fabbisogni da riconoscere (qui uguali alle capacità fiscali più l'eventuale correzione per le piccole Regioni) consentirebbe di tenere conto di queste specificità».

<sup>572</sup> Il rilievo è sempre di BUGLIONE E., *op. cit.* p. 111.

### **7.1. Quote di fondo perequativo per le spese Lep.**

Ai sensi del comma 1, lett. a), per quanto riguarda le «spese Lep» il fondo è alimentato con il gettito di una compartecipazione all'Iva, aggiuntiva rispetto a quella *ex art.* 7<sup>573</sup>.

Mentre quest'ultima è una compartecipazione da distribuire in base al gettito prodotto a livello locale, la compartecipazione all'Iva destinata ad alimentare il fondo perequativo per le funzioni Lep è destinata ad avvantaggiare, in termini pro capite, le Regioni povere, dove la differenza tra entrate e fabbisogno è maggiore.

Nel dibattito scientifico, sono state evidenziate, da più parti, alcune perplessità in ordine alla scelta di alimentare il fondo perequativo con tale fonte di finanziamento.

E' stato rilevato, in proposito, che la quota dell'Iva destinata al fondo «non integra una vera e propria compartecipazione» in quanto «usare il gettito di una specifica imposta per finanziare un fondo perequativo è un modo per rendere programmabile nel tempo il costo della perequazione, sganciandolo dalla dinamica delle spese che è destinata a finanziare»<sup>574</sup>. Inoltre, si è detto che «non si comprende, in linea di principio, la ragione di questa previsione normativa, che vincola il finanziamento di tali trasferimenti alla dinamica di questo particolare tributo, invece di affidarne l'alimentazione alla fiscalità generale»<sup>575</sup>.

Le modalità di partecipazione delle Regioni sono rimesse ai decreti attuativi, i quali devono determinare le spettanze di ciascun ente tenendo conto del diverso livello di capacità fiscale da perequare e delle indicazioni risultanti dalla legislazione in materia di livelli essenziali delle prestazioni (art. 9, comma 1, lett. d)).

L'art. 9, comma 1, lett. c) precisa che le risorse del fondo perequativo per le spese Lep dovranno coprire integralmente e in ogni Regione la differenza tra le spese corrispondenti al fabbisogno standard per i Lep e il gettito standard delle entrate

---

<sup>573</sup> Volendo scindere la trattazione della quota di fondo perequativo relativa alle spese Lep e non Lep, è possibile asserire che si occupano del la prima tipologia la lett. a), la lett. c) n. 1) e la lett. e) dell'art. 9. Della seconda la lett. a) e la lett. g) dell'art. 9.

<sup>574</sup> BUGLIONE E., *op. cit.* p. 114.

<sup>575</sup> ZANARDI A, *op. cit.*, pp. 106-107. L'A. prova a ipotizzare le ragioni di una simile scelta. La prima potrebbe essere la volontà dello Stato, di fronte all'incertezza dell'andamento dei fabbisogni standard, di porre un tetto alla sua esposizione finanziaria nei confronti delle Regioni. La seconda ragione potrebbe essere dovuta alla diffidenza delle Regioni nei confronti dello Stato che, di fronte agli elementi di discrezionalità rimessi al livello centrale nella determinazione dei fabbisogni standard, vogliono almeno garantirsi le risorse generate dalla compartecipazione Iva all'aliquota inizialmente concordata. La terza spiegazione potrebbe invece affondare le radici nella volontà di dare evidenza alla fonte territoriale dei trasferimenti perequativi attivati dal fondo, con il risultato di introdurre un profilo di orizzontalità in un sistema che dovrebbe essere verticale.

provenienti rispettivamente da: compartecipazione geografica all'Iva, addizionale Irpef e tributi propri derivati, tra i quali l'Irap.

Saranno escluse dal gettito dei tributi propri presi a riferimento le variazioni prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale (art. 9, comma 1, lett. c), n. 1)).

La lett. e) dell'articolo in commento garantisce la copertura del differenziale certificato positivo tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi alla Regione utilizzata come parametro per determinare il livello delle aliquote dei tributi che garantisca l'integrale finanziamento delle spese per i Lep delle prestazioni. Questa Regione non concorre alla perequazione, perché aliquote e compartecipazioni sono state già fissate proprio al livello che garantisce - a quella Regione e non alle altre - la copertura delle spese standard.

### ***7.2. Quote di fondo perequativo per le spese non Lep.***

Per quanto riguarda invece le «spese non Lep» (tra le quali rientrano amministrazione generale, formazione professionale, tutela del territorio, incentivi a favore delle attività produttive), saranno finanziate da una quota del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef (art. 9, comma 1, lett. a)).

Il valore dell'aliquota dell'addizionale deve essere fissato ad un livello sufficiente ad assicurare alle Regioni risorse sostitutive tali da compensarle esattamente per i trasferimenti soppressi ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. f)).

L'art. 9, comma 1, lett. g), nn. 1) e 2) stabilisce inoltre i due criteri in base ai quali assegnare le quote di fondo perequativo con riferimento a questa tipologia di spese. Si prevede, in primo luogo, che le Regioni con maggiore capacità fiscale - vale a dire le Regioni nelle quali il gettito per abitante della compartecipazione all'Irpef supera il gettito medio nazionale per abitante - non ricevano quote del fondo.

Il secondo criterio di ripartizione delle quote per le spese non Lep dispone che le Regioni con minore capacità fiscale ne siano destinatarie, allo scopo di ridurre le differenze interregionali di gettito per lo stesso tributo. A tal fine, le Regioni con maggiore capacità fiscale devono cedere una parte di compartecipazione Irpef alle Regioni con minore capacità fiscale.

Il modello perequativo così delineato sembrerebbe poter penalizzare le Regioni del Mezzogiorno<sup>576</sup>, per due ordini di motivi: *in primis*, la sezione di fondo dedicato alla tipologia «altre spese» potrebbe anche, in astratto, essere direttamente finanziata dalle Regioni più ricche, al posto che con risorse provenienti dallo Stato.

In secondo luogo, lo stesso tenore letterale dell'art. 9, comma 1, lett. g), n. 3 prevede che le Regioni con popolazione inferiore ad una certa soglia debbano essere privilegiate in sede di riparto del fondo, confermando, così, la configurazione orizzontale della perequazione relativa alle funzioni non Lep.

### ***7.3. Quote di fondo perequativo per le spese relative al trasporto pubblico locale.***

L'art. 9, comma 1, lett. f) precisa che, con riferimento alle spese per il trasporto pubblico locale, non opererà una sola specifica quota del fondo perequativo, bensì più di una<sup>577</sup>, sia con riferimento alle spese di parte corrente, sia con riferimento alle spese di investimento.

Le quote di fondo perequativo per le spese di parte corrente sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante. Per le spese in conto capitale dovranno tenere conto del fabbisogno standard, per assicurarne l'integrale copertura.

E' stato opportunamente evidenziato che la norma in commento non specifica né quale sia la fonte di finanziamento del fondo, né rispetto al gettito di quale tributo dovranno essere ridotte le differenze di entrate pro capite (quest'ultimo caso con riferimento, naturalmente, alla sola quota per le spese di trasporto pubblico locale di parte corrente), rimettendo - quasi integralmente - la determinazione di tali aspetti alle scelte operative del legislatore delegato<sup>578</sup>.

---

<sup>576</sup> BUGLIONE E., *op. cit.*, p. 116. L'A. comunque ricorda che, a tutela delle Regioni meridionali, l'art. 8, lett. h) prevede che alcuni degli attuali trasferimenti dello Stato destinati alle altre materie, non vengano sostituiti dal fondo perequativo, continuando così ad essere assegnati con i criteri finora utilizzati.

<sup>577</sup> La disposizione di cui all'art. 9, comma 1, lett. f), infatti, parla di «quote del fondo perequativo».

<sup>578</sup> Ancora una volta, il rilievo è di BUGLIONE E., *op. cit.*, p. 117. L'A. osserva, da un lato, che il fabbisogno standard per gli investimenti è particolarmente difficile da individuare - essendo le spese per il trasporto pubblico locale inevitabilmente molto variabili di anno in anno e da Regione a Regione - e, dall'altro, che il risanamento di carenze strutturali in termini di infrastrutture e mezzi di trasporto, sono meglio sanabili con contributi speciali che con assegnazioni di fondo perequativo, dovendo essere queste, ricorrenti e libere da vincoli di destinazione.

## 8. La finanza degli enti locali.

Gli artt. 11 e 12 ridisegnano invece la finanza degli enti locali<sup>579</sup>.

L'art. 12 individua i tributi propri degli enti locali, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi enti 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.

La principale novità, sia per Comuni che per Province, consiste nella cancellazione di tutte le forme di trasferimento e dalla loro sostituzione con il gettito derivante dai tributi *ex lege*.

Al comma 1, lett. b) si individuano le fonti di finanziamento dei Comuni relative alle funzioni fondamentali. Tra questi, rientrano il gettito derivante da una compartecipazione all'Iva; il gettito derivante da una compartecipazione all'Irpef; l'imposizione immobiliare, con esclusione delle tassazioni sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

La successiva lett. c) definisce, invece, le fonti di finanziamento delle funzioni fondamentali della Province, individuandole nel gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e nella compartecipazione ad un tributo erariale, che non viene tuttavia precisato.

L'art. 12, comma 1, lett. d) ed e) rinvia ai decreti per l'attribuzione agli enti locali della facoltà di stabilire tributi propri di scopo, con riferimento a particolari scopi istituzionali, quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana.

Con riferimento a questo profilo è stato rilevato che non dovrebbero porsi particolari problemi applicativi se non quelli relativi a quali basi imponibili potranno

---

<sup>579</sup> Per un approfondimento, si vedano: LIBERATI P., *Commento all'art. 11 (Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit. pp. 122-125; FRANCO FERRARI G., *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali (Commento agli artt. 11, 12, 13 e 21)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 159-185; LIBERATI P., *Commento all'art. 12 (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit. pp. 126-129; SALVINI L., *I tributi propri di Regioni, Province e Comuni. Profili tributari (Commento agli artt. 11 e 12)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 213-239; OSCULATI F., *L'autonomia tributaria (Commento agli art. 11 e 12)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *op. cit.*, pp. 241-262.

effettivamente essere utilizzate da Comuni e Province per l'applicazione di tali tributi di scopo<sup>580</sup>.

Si dovranno prevedere, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. f), forme premiali per favorire unione e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazioni ai tributi erariali.

Questa previsione dovrà, naturalmente, coordinarsi con la lett. l), la quale prevede che la legge statale non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che riguarda la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla Regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima Regione.

Le Regioni, stando alla lett. g), avranno inoltre il potere di istituire nuovi tributi dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali<sup>581</sup>.

In replica alle doglianze di chi sostiene «l'assoluta mancanza di indicazioni su quali dovranno essere i futuri tributi propri derivati degli enti territoriali»<sup>582</sup> e di chi rileva la «contiguità della riforma rispetto al mantenimento della natura eminentemente derivata della finanza locale»<sup>583</sup>, si può ribadire che dalla lettura congiunta degli artt. 7, 11 e 12 della legge delega si evincono le possibilità offerte dalla nuova configurazione dell'autonomia impositiva locale. Dalle scelte del legislatore sin qui esaminate emerge la consapevolezza dell'importanza del nesso tra responsabilità e sussidiarietà, come valori che arrivano ad implicarsi a vicenda, ponendo al centro del sistema il cittadino e le formazioni sociali in cui si esprime la propria personalità.

## 9. La perequazione locale.

L'art. 13 disciplina l'entità e il riparto della perequazione per gli enti locali.

---

<sup>580</sup> LIBERATI P., *op. cit.*, p. 128. Secondo l'A., i tributi di scopo potranno rendere significativamente differenziati i sistemi tributari di Comuni e Province e parziale l'effetto della perequazione sulle capacità fiscali. Tale perequazione, difatti, andrà ad agire sui tributi di applicazione generale per i quali è possibile e relativamente semplice calcolare le basi imponibili e i gettiti potenziali di ciascun ente locale. Rispetto ai tributi, invece, che potrebbero essere applicati da pochi Comuni, l'impossibilità di calcolare basi imponibili e gettiti potenziali per la generalità degli enti locali ne renderebbe impossibile un coinvolgimento nella struttura perequativa.

<sup>581</sup> Si vedano i contributi di CERULLI IRELLI V., DE MARTIN G.C., *Associazione e incentivi finanziari per i piccoli Comuni (Commento all'art. 8)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 263-270. E, sullo stesso tema, OSCULATI F., *Associazione e incentivi finanziari per i piccoli Comuni (Commento all'art. 8)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 271-276.

<sup>582</sup> BUGLIONE E., *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali*, cit., p. 4.

<sup>583</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 20.

Così come per le Regioni, la questione perequativa assume importanza centrale nell'impianto della delega, anche se, rispetto alla disciplina del fondo perequativo regionale, la perequazione locale risulta essere articolata in maniera più semplice e meno dettagliata, pur condividendone la medesima «architettura generale»<sup>584</sup>.

A riprova di quanto appena rilevato, si consideri che questa norma fa riferimento alle sole spese relative alle funzioni fondamentali.

Per le spese relative alle funzioni non fondamentali, l'art. 13, comma 1, lett. f) si limita a stabilire che il fondo perequativo dovrà essere diretto a ridurre le differenze di capacità fiscale. Pertanto, si prevede un sistema di trasferimenti perequativi tale da ridurre le differenze tra le capacità fiscali standard pro capite misurate con riferimento ai tributi propri e compartecipazioni dedicate al finanziamento di tali spese.

In dottrina<sup>585</sup>, sono state evidenziate due perplessità: *in primis*, la legge non preciserebbe, con riferimento alle spese per le funzioni diverse da quelle fondamentali, il livello di capacità fiscale standard di riferimento a cui i singoli enti dovrebbero avvicinarsi (potrebbe essere la media tra le capacità fiscali degli enti di quel livello di governo oppure la capacità fiscale dell'ente più dotato).

Inoltre, l'art. 13, comma 1, lett. f) introdurrebbe un meccanismo in parte diverso rispetto all'applicazione pura del criterio della riduzione delle differenze nelle capacità fiscali, nella misura in cui si stabilisce di favorire nel meccanismo di riparto gli enti al di sotto di una certa soglia demografica (da determinarsi ad opera dei decreti) e quelli che partecipano a forme associative.

Pur non potendosi oggettivamente negare lo scostamento rispetto al criterio «puro» della riduzione delle differenze nelle capacità fiscali, non si può non constatare come proprio questa disposizione si collochi nell'alveo di ulteriori disposizioni previste nella delega (cfr. art. 8), volte a superare il problema centrale che concerne l'assetto del governo locale: l'esistenza di molteplici enti locali di ridotte dimensioni geografiche, con apparati burocratici e dotazioni finanziarie inadeguate a far fronte, in modo efficiente alle funzioni e ai servizi. Il disposto di cui all'art. 13, comma 1, lett. f) sembra, del resto, essere perfettamente in linea con la necessità di dare attuazione al dettato costituzionale del nuovo Titolo V che pone l'ente locale al centro del sistema amministrativo.

Passando all'analisi dei contenuti dell'art. 13, con riferimento alle spese relative alle funzioni fondamentali, il comma 1, lett. a) prevede l'istituzione di 2 fondi

---

<sup>584</sup>ZANARDI A., *Il sistema di perequazione degli enti locali (Commento agli artt. 11, 12, 13 e 21)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 187.

<sup>585</sup>IBIDEM, p. 188-189.

perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro delle Province e delle Città metropolitane, alimentati attraverso un apposito fondo perequativo dello Stato, a sua volta finanziato dalla fiscalità generale<sup>586</sup>. Nel fondo perequativo statale è data separata indicazione degli stanziamenti spettanti ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni svolte da tali enti.

Si precisa altresì che il fondo perequativo deve coprire, per ciascun livello di governo, la differenza tra variabili standardizzate di spesa e di entrata. In particolare, la dimensione del fondo perequativo statale deve essere determinata, per ciascuna tipologia di ente, in misura pari alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate standardizzate spettanti ai Comuni e alle Province. Il riferimento è a tutte le entrate spettanti agli enti locali così come individuate ai sensi dell'art. 12, con esclusione dei tributi propri di scopo comunali e provinciali, (*ex art. 12, comma 1, lett. d) ed e)*), e dei contributi per gli interventi speciali di cui all'art. 16, valutate ad aliquota standard (art. 13, comma 1, lett. e)).

Come è stato opportunamente messo in luce, il fulcro dell'intera disciplina sul fondo perequativo degli enti locali risiede, pertanto, nella modalità con la quale giungere alla standardizzazione, in particolare quella delle spese<sup>587</sup>.

L'art. 13, comma 1, lett. c), nn. 1) e 2) stabilisce che la ripartizione tra i singoli Comuni, Province o Città metropolitane del fondo perequativo debba fare riferimento non solo alla differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente e il valore ad aliquota standard del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale ma anche a indicatori del fabbisogno di infrastrutture per il finanziamento della spesa in conto capitale.

Poco è precisato relativamente al possibile calcolo di questo indicatore. «Per una sua applicazione ragionevole, sarebbe dunque necessario procedere ad una sorta di inventario delle infrastrutture locali e ad una successiva classificazione per necessità infrastrutturale»<sup>588</sup>. Questo tipo di operazione dovrebbe coordinarsi, tuttavia, con la perequazione infrastrutturale di cui all'art. 22.

---

<sup>586</sup> Con una modifica approvata nel corso dell'esame presso le Commissioni riunite V e VI della Camera (emendamento 13.19 Sereni e altri, seduta di giovedì 12 marzo 2009), è stato specificato che il fondo perequativo dello Stato, che finanzia i fondi perequativi regionali per gli enti locali, è alimentato con le risorse provenienti dalla fiscalità generale, ponendo pertanto l'accento sul carattere verticale della perequazione.

<sup>587</sup> LIBERATI P., *Commento all'art. 13 (Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit. p. 133. Dello stesso avviso, ZANARDI A., *op. cit.*, p. 189.

<sup>588</sup> LIBERATI P., *op. cit.*, p. 134.



Ulteriore disposizione innovativa è rappresentata dalla lett. g), la quale prevede un vero e proprio sistema alternativo di riparto della perequazione, che le Regioni hanno la possibilità di attivare<sup>589</sup>.

Tale riparto alternativo si sostanzia in una diversa definizione dei parametri di spesa corrente e capitale nonché 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 infra-territoriale, le Regioni, tenuto conto del complesso delle risorse assegnate dallo Stato ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane inclusi nel territorio regionale possono infatti procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata (sulla base di criteri di cui alla lett. d)), delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

Con riferimento alla perequazione degli enti locali, la legge delega non precisa se essa sia di tipo verticale o orizzontale. Appare ragionevole ritenere che, come affermato in dottrina,<sup>590</sup> per la componente basata sulla copertura integrale dei fabbisogni standard, la perequazione sia di tipo verticale, anche in considerazione del ruolo di coordinamento nella finanza locale attuato dalle Regioni. Per quanto riguarda invece la componente basata sul principio della capacità fiscale, la perequazione potrebbe definirsi «pseudo-orizzontale», in quanto il livello di risorse finanziarie da garantire a tutti gli enti locali rimane identico a quello determinato dal sistema di perequazione orizzontale ma attribuito mediante l'attivazione di trasferimenti verticali.

#### **10. Gli interventi speciali e la perequazione infrastrutturale.**

L'art. 16 è rubricato *Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione* e reca principi e criteri direttivi cui dovranno conformarsi i decreti legislativi.

Com'è noto, il disposto di cui all'art. 119, comma 5, Cost. distingue tra *risorse aggiuntive* e *interventi speciali* a favore di determinati enti, ai fini di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale. Eppure l'art. 16 menziona espressamente i soli interventi speciali, ai quali dedica l'intero capo V.

Si potrebbe avanzare l'ipotesi che il legislatore statale abbia ommesso il riferimento alle risorse aggiuntive, ma il dubbio sembra essere sciolto dallo stesso tenore letterale

---

<sup>589</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit., p. 123.

<sup>590</sup> Come fa ZANARDI A., *op. cit.*, p. 190.

dell'art. 16<sup>591</sup>. Al comma 1, lett. a) si menzionano infatti i «contributi speciali dal bilancio dello Stato», riferendosi, evidentemente, alla categoria delle *risorse aggiuntive* mentre la successiva lett. d) contiene il riferimento espresso a «interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

Secondo certa dottrina le disposizioni della delega relative agli interventi speciali non rientrerebbero tra le norme volte a stabilire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, benché siano ad esse intimamente collegate. La tesi è suffragata da due argomentazioni: l'art. 16 non detterebbe principi di coordinamento in primo luogo perché l'attuazione dei principi e criteri direttivi «specifici» posti dall'articolo in commento deve avvenire anche in ossequio ai «principi e criteri direttivi generali» di cui all'art. 2, comma 2. La seconda motivazione riposa sul fatto che anche il processo di attuazione di cui all'art. 16 è rimesso ai decreti legislativi specificamente richiamati e deve rispettare, quindi, gli stessi limiti formali e procedurali di cui agli artt. 2, 3, 4 e 5 della delega<sup>592</sup>.

L'art. 16, comma 1, lett. a) precisa che i decreti delegati dovranno definire le modalità per le quali gli interventi di cui all'art. 119, comma 5, Cost. saranno finanziati con contributi speciali del bilancio statale, con finanziamenti dell'Unione europea e con cofinanziamenti nazionali secondo il metodo della programmazione pluriennale<sup>593</sup>. La

---

<sup>591</sup> In questo senso si veda MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 25 e soprattutto SALERNO G.M., *Commento all'art. 16 (Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit. p. 143.

<sup>592</sup> IBIDEM, p. 142.

<sup>593</sup> Appartengono 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). I fondi strutturali e gli strumenti finanziari previsti dalla politica di coesione comunitaria sono finalizzati al conseguimento di alcuni obiettivi prioritari della Comunità, specificamente rivolti al superamento degli squilibri economici e sociali che caratterizzano alcune aree dell'Unione e, in particolare, alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite. Il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 ha definito il quadro normativo del ciclo di programmazione 2007-2013. I fondi che intervengono nell'ambito della politica di coesione sono tre: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di Coesione. Le risorse sono ripartite fra 3 nuovi obiettivi di intervento della politica comunitaria di coesione: convergenza (per le regioni in ritardo di sviluppo), competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea. Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) è stato istituito dall'art. 61, comma 1, l. n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), con finalità di riequilibrio economico e sociale e, in particolare, per assicurare risorse aggiuntive alle aree più svantaggiate del Paese. Le risorse iniziali sono state successivamente integrate dalle leggi finanziarie, che hanno, di volta in volta, assegnato stanziamenti aggiuntivi (c.d. risorse aggiuntive), per essere, poi, ripartite dal CIPE. Per quanto riguarda la ripartizione territoriale delle risorse del FAS, va ricordato che il CIPE ha definito quale criterio generale l'assegnazione

norma precisa altresì che i finanziamenti europei non possono essere sostitutivi dei contributi dello Stato<sup>594</sup>.

Dalla *littera legis* sembrerebbe evincersi, quindi, che la compresenza di diverse fonti di finanziamento non sia una condizione indispensabile per l'espletamento degli interventi in questione<sup>595</sup>.

Nell'intervenire su queste risorse il legislatore delegato dovrà considerare i criteri annoverati dalla successiva lett. c), i quali fanno riferimento: alle specificità territoriali, 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 ad autonomia speciale, al carattere montano dei territori, alla specificità delle isole minori e all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale.

I contributi speciali confluiranno poi in appositi fondi a destinazione vincolata, da attribuirsi a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, mantenendo le proprie finalizzazioni (art. 16, comma 1, lett. b)).

Come è stato evidenziato, è significativa la circostanza per la quale il legislatore si riferisce a fondi «attribuiti» e non «destinati», come invece era stabilito nella versione originaria: la scelta riflette la volontà di assegnare agli enti locali destinatari degli interventi la titolarità nonché la responsabilità della relativa gestione<sup>596</sup>.

La lett. d) impone al Governo, nella fase di adozione dei decreti, di individuare gli interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, nella prospettiva della rimozione degli squilibri di natura economica e sociale e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. L'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali

---

dell'85% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno e del 15% alle aree sottoutilizzate del Centro-Nord. Si ricorda che la legge finanziaria per il 2007 (l. n. 296/2006), all'art. 1, comma 863, ha finanziato il FAS di 64,4 miliardi di euro per il periodo 2007-2015. Inoltre, l'art. 2, comma 43, della legge finanziaria per il 2009 determina le modalità di presentazione ed i contenuti di massima di una relazione governativa annuale, da presentare in Parlamento, riguardante l'utilizzo delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS); altresì, viene confermato il vincolo di destinazione dell'85% di tali risorse alle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno. Il comma 44 dispone altresì l'applicazione anche con riferimento all'anno 2008 della previsione di cui al comma 43. Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, cit., p. 133.

<sup>594</sup> Questa disposizione è stata inserita nel corso dell'esame in prima lettura al Senato.

<sup>595</sup> Ancora una volta, SALERNO G.M., *op. cit.*, p. 143.

<sup>596</sup> IBIDEM, *op. cit.*, p. 144.

organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione<sup>597</sup>.

Secondo alcuni<sup>598</sup>, questa norma sarebbe «laconica» e mancante di principi e criteri direttivi «veramente serrati». Infatti, lascerebbe impregiudicate alcune questioni determinanti quali quella relativa alla natura degli interventi speciali (se mere risorse finanziarie oppure anche attività materiali - tema peraltro assai dibattuto nelle pronunce della Corte costituzionale) così come la questione concernente le modalità concrete con le quali individuare le aree sottoutilizzate.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, giova ricordare che attualmente l'individuazione delle aree sottoutilizzate è rimessa all'art. 61, comma 1, l. n. 289/2002<sup>599</sup> ma, stando alla previsione di cui all'art. 16, il legislatore delegato potrebbe anche innovare completamente la disciplina ivi prevista.

Infine, la lett. e) afferma che i criteri e gli obiettivi di utilizzazione delle risorse cui l'articolo si riferisce sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e sono disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria, ai quali spetta anche la determinazione dell'entità delle risorse.

In relazione al disposto in questione la dottrina risulta essere divisa.

Secondo una prima impostazione<sup>600</sup>, l'art. 16, comma 1, lett. e) pone due tipi di problemi: il primo riguarderebbe l'aggravio procedurale costituito dall'intesa, il quale crea più di qualche perplessità in ordine alla concreta possibilità di attuazione degli interventi da parte dello Stato oltre che di compatibilità con la Costituzione, posto che quest'ultima attribuisce allo Stato l'esclusiva competenza su tali interventi.

In secondo luogo, il fatto di prevedere la disciplina della materia in questione da parte dei provvedimenti annuali di cui si compone la manovra finanziaria pone la preoccupazione di dare continuità agli interventi statali con carattere pluriennale.

---

<sup>597</sup> Quest'ultima parte è stata aggiunta a seguito della discussione presso le Commissioni riunite della Camera (Emendamento 15.19 Sereni e altri, seduta di giovedì 12 marzo 2009).

<sup>598</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 25.

<sup>599</sup> Art. 61, comma 1, l. n. 289/2002: «A decorrere dall'anno 2003 è istituito il Fondo per le aree sottoutilizzate, coincidenti con l'ambito territoriale delle aree depresse di cui alla legge 30 giugno 1998, n. 208, al quale confluiscono le risorse disponibili autorizzate dalle disposizioni legislative, comunque evidenziate contabilmente in modo autonomo, con finalità di riequilibrio economico e sociale di cui all'allegato 1, nonché la dotazione aggiuntiva di 400 milioni di euro per l'anno 2003, di 650 milioni di euro per l'anno 2004 e di 7.000 milioni di euro per l'anno 2005».

<sup>600</sup> SALERNO G.M., *op. cit.*, p. 143.

Secondo altra dottrina<sup>601</sup>, invece, la previsione dell'intesa non integra un mero aggravio procedurale ma, al contrario, è da salutare con favore in quanto dimostra che la politica degli interventi speciali si configura come un impegno di carattere nazionale e non già come un'erogazione derivante da trattative bilaterali tra lo Stato e le singole realtà territoriali.

A suffragio di questo orientamento, la medesima dottrina sottolinea che la «definizione comune» oggetto di intesa rappresenta una procedura che «colloca l'individuazione degli obiettivi degli "interventi speciali" (e la quantificazione delle relative risorse finanziarie) pienamente all'interno delle più grandi previsioni della legge in materia di comune responsabilità», con riferimento alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica assegnata alla Conferenza permanente di cui all'art. 5, la quale dovrà «non casualmente» verificare altresì l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'art. 16.

Anche la previsione del metodo della programmazione pluriennale si iscrive in questo contesto ed è da leggersi sotto la medesima prospettiva<sup>602</sup>.

Si ritiene, pertanto, di concordare con il rilievo per il quale «la sfida che emerge dall'individuazione dei principi della delega è, dunque, quella di un'accentuazione del carattere nazionale degli stanziamenti, del loro rispondere non a criteri di una sorta di "solidarietà caritativa" verso i territori "con minore capacità fiscale per abitante" ma a scelte di politica nazionale volte, complessivamente, a "promuovere lo sviluppo economico" e l'unificazione economico-sociale del Paese».

Le scelte effettuate dal legislatore nazionale in questa disposizione (e non solo) sembrano andare esattamente in questa direzione.

Non è possibile una lettura dell'art. 16 che sia disgiunta da quella dell'altra disposizione della delega che si riferisce espressamente all'art. 119, comma 5, Cost.: l'art. 22, ove il legislatore affronta il tema della perequazione infrastrutturale.

L'istituto in questione non è direttamente contemplato in Costituzione. Tuttavia, come opportunamente rilevato in dottrina<sup>603</sup>, esso non solo rientra nella più generale

---

<sup>601</sup> MACCIOTTA G., *Interventi speciali (Commento agli artt. 16 e 22)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., p. 306.

<sup>602</sup> IBIDEM, p. 307. L'a. precisa che il metodo della programmazione pluriennale non potrà non coinvolgere anche l'utilizzazione delle risorse ordinarie assegnate alla gestione ordinaria delle autonomie regionali e locali e rappresenterà il modo concreto di realizzare sia «lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese» (art. 1, comma 1) sia il «conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali», in uno spirito di «lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo» (art. 2, comma 2, lett. b)).

competenza statale sugli interventi speciali ma costituisce altresì espressione dei principi fondamentali enucleati all'art. 117, comma 3, Cost.

Al comma 1 l'art. 22 dispone che, in sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le Regioni e gli altri Ministri competenti in materia, predispone una ricognizione dei necessari interventi riguardanti: le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali.

L'inciso «in sede di prima applicazione» sembra alludere al fatto che la fase di ricognizione potrà estendersi non solo alla fase di attuazione ma anche a tutta la fase transitoria<sup>604</sup>. Inoltre, l'operazione di ricognizione dovrà avvenire «sulla base delle norme vigenti», pertanto, sembra doversi escludere che possano essere esercitati poteri di indagine o ispettivi ulteriori rispetto a quelli di competenza statale<sup>605</sup>.

L'ultimo periodo del comma in esame elenca gli elementi di cui occorre tener conto nell'effettuare la ricognizione: a) l'estensione delle superfici territoriali; b) la valutazione della rete viaria con riferimento particolare a quella del mezzogiorno; c) il deficit infrastrutturale e di sviluppo; d) la densità della popolazione e delle unità produttive; e) i particolari requisiti delle zone montane; f) le carenze della dotazione infrastrutturale di ciascun territorio; g) la valutazione della specificità dei territori insulari.

Si tratta di un'elencazione indicativa e non tassativa, che sembra poter ammettere margini per un ampliamento degli elementi utili da considerare<sup>606</sup>.

Sulla base di tale ricognizione, il successivo comma 2 dispone che nella fase transitoria di 5 anni, prevista dagli artt. 20 e 21, occorre procedere all'individuazione, sulla base della ricognizione di cui al comma 1, di interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, comma 5, Cost. Tale individuazione deve essere finalizzata al recupero del deficit infrastrutturale, incluso quello riguardante il trasporto pubblico locale, e

---

<sup>603</sup> SALERNO G.M., *Commento all'art. 22 (Perequazione infrastrutturale)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit. p. 168.

<sup>604</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *op. cit.*, p. 25.

<sup>605</sup> SALERNO G.M., *op. cit.*, pp. 168-169. L'A. precisa tuttavia che non deve negarsi la possibilità, sulla base del principio di leale collaborazione che le autonomie territoriali debbano fornire alle amministrazioni statuali procedenti le informazioni o i dati che già sono in loro possesso circa le dotazioni infrastrutturali esistenti o in ordine alle ipotesi di implementazione di nuove.

<sup>606</sup> IBIDEM, p. 169.

deve essere calibrata sulla base della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza verso i costi o i fabbisogni standard.

L'ultimo periodo del comma in esame prevede l'inserimento degli interventi infrastrutturali così individuati nel programma delle infrastrutture strategiche, annualmente allegato al documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 1-bis, l. n. 443/2001. Va aggiunto, infine, che la perequazione infrastrutturale riguarda tutte le Regioni, comprese quelle a statuto speciale, alle quali la disposizione è espressamente estesa<sup>607</sup>.

---

<sup>607</sup> L'art. 1, comma 2, l. n. 42/2009 recita infatti: «Alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27».

## CAPITOLO V

### I DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE

SOMMARIO: 1. Il primo decreto legislativo di attuazione: il federalismo demaniale. - 1.1. Federalismo di valorizzazione. I cinque principi generali di trasferimento dei beni statali. - 1.2. Le due ipotesi per l'attribuzione dei beni demaniali: l'attribuzione «diretta». - 1.3. (Segue) L'attribuzione dei beni demaniali «a domanda» dell'ente interessato. - 1.4. Lo *status* dei beni trasferiti: alienazione e conferimento a fondi comuni di investimento. - 1.5. I beni non trasferibili. - 1.6. Il «destino» dei beni trasferibili non richiesti. - 1.7. I decreti biennali di attribuzione. - 1.8. Gli sviluppi più recenti in materia di federalismo demaniale. - 2. Il secondo decreto legislativo di attuazione: l'ordinamento transitorio di Roma capitale. 2.1. Gli organi di governo di Roma capitale: l'Assemblea capitolina. 2.2. (Segue) Il Sindaco e la Giunta capitolina. 2.3. Lo *status* degli amministratori di Roma capitale. - 2.4. Lo schema di decreto legislativo in materia di ordinamento di Roma capitale del 21 novembre 2011: verso il nono provvedimento di attuazione del federalismo fiscale. - 3. Il terzo decreto legislativo di attuazione: i fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province. - 3.1. I contenuti del d.lgs. n. 216/2010: finalità, obiettivi, definizione delle funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese. - 3.2. Il calcolo dei fabbisogni standard: metodologia e procedimento. - 3.2.1. Le ragioni alla base della scelta della metodologia applicata per gli studi di settore. Le esperienze (negative) delle modalità più tradizionali di determinazione dei fabbisogni standard. - 3.3. Pubblicazione e revisione a regime dei fabbisogni standard. - 3.4. Gli sviluppi recenti in materia di determinazione dei fabbisogni standard: a che punto siamo? - 4. Il quarto decreto legislativo di attuazione: il federalismo fiscale municipale. - 4.1. La devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare. - 4.2. La compartecipazione al gettito Iva. - 4.3. La soppressione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica. - 4.4. La riduzione dei trasferimenti erariali. - 4.5. La partecipazione dei Comuni nella lotta all'evasione fiscale. - 4.6. La cedolare secca sugli affitti. - 4.7. L'imposta di soggiorno. - 4.8. L'addizionale comunale all'Irpef. - 4.9. L'imposta di scopo. - 4.10. L'Imu. - 4.11. L'Imu secondaria. - 4.12. Una *new entry* dal «decreto salva Italia»: la Tares. - 5. Il quinto decreto legislativo di attuazione: autonomia tributaria di Regioni e Province e costi standard nel settore sanitario. - 5.1. L'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario. - 5.2. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e il fondo perequativo. - 5.3. L'autonomia di entrata delle Province. - 5.4. Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario. - 5.4.1. Punti di forza e criticità della procedura di standardizzazione della spesa sanitaria. - 6. Il sesto decreto legislativo di attuazione: risorse aggiuntive ed interventi speciali. - 6.1. I finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea. - 6.2. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione. - 7. Il settimo decreto di attuazione: armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di Regioni ed enti locali. - 7.1. I principi contabili generali e applicati per le Regioni, le Province autonome e gli enti locali. - 7.2. I principi contabili generali e applicati per il settore sanitario. - 8. L'ottavo decreto legislativo di attuazione: meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni, Province e Comuni. - 8.1. I meccanismi sanzionatori. - 8.1.1. La relazione di fine legislatura regionale. - 8.1.2. La responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale. - 8.1.3. La relazione di fine mandato provinciale e comunale. - 8.1.4. La responsabilità politica del Presidente della Provincia e del Sindaco. - 8.1.5. Effetti del mancato rispetto del patto di stabilità interno. - 8.2. I meccanismi premiali.



## 1. Il primo decreto legislativo di attuazione: il federalismo demaniale.

Il 2010 è l'anno che ha visto l'avvio concreto del federalismo fiscale, in quanto ha avuto inizio il processo attuativo della legge delega<sup>608</sup>.

Il primo *step* è rappresentato dall'approvazione del d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, recante *Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*<sup>609</sup>.

L'art. 19, l. n. 42/2009 ha delegato infatti il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, secondo determinati principi e criteri direttivi<sup>610</sup>.

Per la prima volta dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V del 2001, si provvede ad attuare il novellato disposto di cui all'art. 119, comma 6, Cost.<sup>611</sup>, il quale, per l'appunto, stabilisce l'attribuzione a Stato, Regioni ed enti locali di un proprio patrimonio<sup>612</sup>.

---

<sup>608</sup> GUERRA M.C., ZANARDI A., *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2011*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2, 2011, p. 279.

<sup>609</sup> ANTONINI L., *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2009: «Si tratta di un passo molto importante che dimostra come la legge n. 42 del 2009 non sia come qualcuno - con molta superficialità - l'ha definita: una scatola vuota o un libro dei sogni irrealizzabile. L'approvazione di questo primo decreto evidentemente smentisce queste voci».

<sup>610</sup> L'art. 19, l. n. 42/2009 dispone quattro principi e criteri direttivi: «a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire; b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità; 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». Le disposizioni di cui all'art. 19 vanno ricollegate a quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della l. n. 42/2009 che, nell'indicare l'ambito di intervento, prevede che essa rechi la disciplina dell'attribuzione di un proprio patrimonio agli enti territoriali.

<sup>611</sup> In tal senso, ANTONINI L., GRECO A., *Patrimonio di Regioni ed Enti locali (Commento all'art. 19)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 319; SALERNO G.M., *Commento all'art. 19 (Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit. p. 155.

<sup>612</sup> La nuova formulazione dell'art. 119, comma 6, Cost. sostituisce, come noto, la precedente che attribuiva, alle sole Regioni, un demanio e un patrimonio, secondo modalità stabilite dalla legge della Repubblica. Cfr. GORI L., *Il decreto legislativo n. 85 del 2010, c.d. federalismo patrimoniale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2011, secondo il quale l'espressione «patrimonio» che compare nel novellato testo costituzionale costituisce una formulazione ampia e comprensiva, idonea a individuare una generalità dei beni pubblici, sia demaniali che patrimoniali, secondo l'oramai consolidata tendenza normativa che vede progressivamente assottigliarsi le tradizionali partizioni fra i beni pubblici. Il testo del decreto legislativo confermerebbe

Il primo provvedimento sul federalismo fiscale è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio 2010, in ottemperanza al termine previsto dalla l. n. 42/2009. L'art. 2, comma 6, ha disposto infatti che almeno uno dei decreti legislativi di attuazione dovesse essere adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega<sup>613</sup>.

La scelta del Governo di iniziare il percorso di implementazione del federalismo fiscale dando attuazione, in primo luogo, al c.d. federalismo demaniale è stata valutata da taluni come una scelta «piuttosto sorprendente»<sup>614</sup>, probabilmente legata alla necessità di concludere l'*iter* di approvazione nei tempi indicati dalla delega<sup>615</sup>.

Salutato come una «tappa fondamentale nel processo di attuazione della legge di delega»<sup>616</sup>, il decreto sul federalismo demaniale rappresenta un provvedimento normativo di grande importanza, volto a realizzare una vera e propria «rivoluzione copernicana»<sup>617</sup>, offrendo un «volano finanziario per specifici interventi di riqualificazione del territorio» nonché «un'opportunità per rivedere e potenziare le possibilità di utilizzo di un patrimonio spesso trascurato o messo a reddito in maniera inadeguata»<sup>618</sup>.

---

questa impostazione, avendo ad oggetto una vasta gamma di beni pubblici appartenenti sia al demanio sia al patrimonio disponibile ed indisponibile. Per un approfondimento su questi temi, si veda ANTONINI L., GRECO A., *Patrimonio di Regioni ed Enti locali (Commento all'art. 19)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 330 ss.

<sup>613</sup> Il d. lgs. n. 85/2010 è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio 2010, firmato dal Presidente della Repubblica il 28 maggio successivo, pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'11 giugno 2010 ed è entrato in vigore il 26 giugno successivo.

<sup>614</sup> SCUTO F., *Il federalismo patrimoniale*, in *www.astrid-online.it*, 9 febbraio 2010.

<sup>615</sup> IBIDEM, *op. cit.*, pp. 1-2: l'A. rileva come la scelta di non iniziare questo percorso da questioni che sarebbero state certamente più complesse e «spinose» quali, ad esempio, la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni («lep») delle Regioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, risponde alla logica di voler completare l'*iter* procedurale per l'emanazione del primo decreto di attuazione del federalismo fiscale entro i termini stabiliti dalla legge delega.

<sup>616</sup> PIZZETTI F., *Federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2010, p. 3.

<sup>617</sup> NICOTRA V., PIZZETTI F., *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, 28 aprile 2010.

<sup>618</sup> CORTE DEI CONTI, *Audizione sullo schema di D.Lgs. n. 196 sulla Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 4 maggio 2010.

### **1.1. Federalismo di valorizzazione. I cinque principi generali di trasferimento dei beni statali.**

L'art. 1 precisa che l'oggetto del decreto consiste nell'individuare i beni statali che possono essere attribuiti, a titolo non oneroso, a Regioni ed enti locali. Essi sono tenuti a garantirne la massima «valorizzazione funzionale», pena l'inserimento del bene non adeguatamente utilizzato nel patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'Amministrazione che ne cura la gestione<sup>619</sup>.

Anche la relazione tecnica predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato ha avuto modo di soffermarsi sullo scopo del decreto legislativo, individuandolo nella volontà di realizzare un «federalismo di valorizzazione», diretto ad attribuire i beni agli enti che si impegnano a valorizzarli, nell'interesse delle collettività locali<sup>620</sup>.

Il federalismo demaniale potrebbe fornire, da un lato, nuove fonti di entrata agli enti sub-statali<sup>621</sup> e dall'altro, si rivelerebbe strumento utile a perseguire anche finalità di carattere sociale, a beneficio della comunità ove i beni sono ubicati<sup>622</sup>.

Il decreto stabilisce, all'art. 2, comma 5, cinque parametri per l'attribuzione dei beni statali a Regioni ed enti locali. Si tratta di principi di trasferimento volutamente generali, funzionali a individuare una prima ipotesi di assegnazione, i quali vanno ad integrare i criteri e principi direttivi contenuti all'art. 19, l. n. 42/2009.

---

<sup>619</sup> PIZZETTI F., *op. cit.*, p. 10. Secondo l'A., la logica sottesa all'assegnazione a Regioni ed enti locali dei beni consiste nella volontà di affidarli «a quelle realtà che meglio sono in grado, per libera scelta, per capacità finanziaria, per adeguatezza, per livello di competenze di trarne valore. Dello stesso avviso, LO CONTE G., *Federalismo demaniale e regime giuridico dei beni pubblici*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1, 2011, p. 25: «si tratta quindi di coinvolgere Regioni ed enti destinatari dei beni per promuovere la conoscenza del patrimonio pubblico e nell'assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso stante l'oggettiva inadeguatezza dello Stato. In altri termini l'obiettivo consiste nell'assicurare dei vantaggi a quei soggetti che si trovano in un particolare rapporto con i beni stessi, anche in una logica di responsabilità delle scelte nei confronti dei propri elettori». Cfr. Carraro F., *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2, 2011, p. 235.

<sup>620</sup> Relazione tecnica sullo schema di decreto legislativo sul federalismo demaniale, in *www.riformeistituzionali.it*, 24 dicembre 2009, p. 1: «Per questo motivo i principi generali che orientano il trasferimento sono funzionali ad effettuare scelte mirate, senza fare di tutta l'erba un fascio, e consentire l'assegnazione del bene - anche in quote a più soggetti - a quelle realtà che meglio sono in grado, per libera scelta, per capacità finanziaria, per adeguatezza, per livello di competenze, ad attuare una valorizzazione funzionale».

<sup>621</sup> BARBERO M., *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto tributario, diritto pubblico dell'economia e finanza pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2010, p. 100.

<sup>622</sup> NICOTRA V., PIZZETTI F., *op. cit.*, p. 10; BUGLIONE E., *Federalismo demaniale, una scelta opportuna?*, in *www.crusoe.it*, 13 luglio 2010, p. 6. L'A. ha modo di precisare che: «il trasferimento di beni del demanio e del patrimonio dello Stato, (...) potrebbe comunque generare una serie di effetti positivi, ulteriori rispetto a quello della 'semplice' valorizzazione».

Come ha avuto modo di precisare certa dottrina, «se si fosse individuata una ripartizione basata su uno schema rigido (...) si sarebbe andati inevitabilmente incontro, nella grande massa dei beni e nella varietà dimensionale degli enti riceventi, a delle assegnazioni irrazionali (...). E' apparso quindi più opportuno stabilire criteri elastici diretti a proporre un'assegnazione ragionevole, disposta caso per caso, in considerazione degli elementi che risultano funzionali alla valorizzazione»<sup>623</sup>.

I principi in base ai quali effettuare le assegnazioni sono i seguenti: a) *sussidiarietà, adeguatezza e territorialità*. I beni devono essere attribuiti ai Comuni, salvo che, per l'entità o tipologia, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione a livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione; b) *semplificazione*. E' conferita a Regioni ed enti locali la possibilità di inserire i beni statali in processi di alienazione e dismissione, ai sensi dell'art. 58, d.l. n. 112/2008<sup>624</sup>, così come convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008<sup>625</sup>; c) *capacità*

---

<sup>623</sup> Per un approfondimento, si veda ANTONINI L., *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, cit., pp. 3 ss.

<sup>624</sup> Art. 58, d.l. n. 112/2008, rubricato *Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali*: «1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.

2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente.

3. Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'art. 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

4. Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura.

5. Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui al comma 1, e' ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge.

6. La procedura prevista dall'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1. In tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e

*finanziaria*, che presuppone l'idoneità finanziaria dell'ente di soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni; d) *correlazione con competenze e funzioni*, la quale implica la connessione tra le competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente a cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso; e) *valorizzazione ambientale*, tenendo conto delle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e di salvaguardare, nel contempo, i valori ambientali.

### **1.2. Le due ipotesi per l'attribuzione dei beni demaniali: l'attribuzione «diretta».**

Il decreto sul federalismo demaniale stabilisce due distinte ipotesi per l'attribuzione dei beni demaniali.

Per quanto riguarda i beni del demanio marittimo, idrico e le miniere, essi sono trasferiti «direttamente» a Regioni e Province. Con riferimento invece alle altre tipologie di beni statali trasferibili, l'attribuzione avviene «a domanda dell'ente interessato»<sup>626</sup>.

Con riferimento alla prima categoria di beni, il combinato disposto degli artt. 3, comma 1, e 5, comma 1, d.l. n. 85/2010 individua puntualmente le tipologie di beni da trasferire a Regioni e Province. In generale, si tratta dei beni immobili statali e di quelli mobili statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio.

---

l'iniziativa rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare. I bandi previsti dal comma 5 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare.

7. I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi.

8. Gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

9. Ai conferimenti di cui al presente articolo, nonché alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'art. 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410».

<sup>625</sup> Va rilevato, tuttavia che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni, in l. n. 133/2008 per contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. in quanto lesivo della legislazione regionale di settore.

<sup>626</sup> ZANARDI A., *Federalismo demaniale à la carte*, in *Lavoce.info*, 2 febbraio 2010. L'A. ha distinto le due ipotesi utilizzando una nomenclatura diversa. La prima ipotesi sarebbe qualificabile come federalismo demaniale «per default» e la seconda federalismo demaniale «à la carte». Cfr. GORI L., *op. cit.*, p. 5, il quale parla invece di trasferimento «diretto» e «a richiesta».

Più precisamente, sono trasferiti alle Regioni: 1) i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali; 2) i beni appartenenti al demanio idrico e le opere idrauliche di bonifica di competenza statale che non siano trasferiti alle Province, con esclusione dei fiumi di ambito sovra-regionale e dei laghi per i quali non sia intervenuta un'intesa tra le Regioni interessate<sup>627</sup>.

Sono attribuiti alle Province: 1) i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia; 2) le miniere ubicate su terraferma che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze<sup>628</sup>.

L'*iter* per l'attribuzione prevede che i beni del demanio marittimo, idrico nonché le miniere siano trasferiti con uno o più Dpcm, previa intesa sancita in Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e gli altri Ministri competenti per materia<sup>629</sup>.

Il decreto definisce, all'art. 4, lo *status* dei beni trasferiti per legge.

I beni appartenenti al demanio marittimo e idrico che sono attribuiti per legge a Regioni e Province non entrano a far parte del patrimonio disponibile e, pertanto, mantengono la loro natura di beni demaniali. Conseguentemente, restano sottoposti alla disciplina di cui al codice civile, al codice della navigazione, alle leggi regionali e statali e alle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza. Si stabilisce altresì che non possano essere costituiti diritti di superficie.

In proposito è stato sostenuto che queste disposizioni rappresenterebbero una sorta di esplicitazione del potere statale di stabilire cosa è da considerarsi bene demaniale, consentita del resto dall'art. 119, comma 6 Cost.<sup>630</sup>.

Qualora si configuri, per tali beni, la possibilità di un passaggio al patrimonio dell'ente beneficiario, questo deve essere dichiarato dall'amministrazione dello Stato, *ex* art. 829, comma 1, c.c. Resta fermo che su tali beni non possono essere costituiti diritti di superficie<sup>631</sup>.

---

<sup>627</sup> Art. 3, comma 1, lett. a) e art. 5, comma 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 85/2010.

<sup>628</sup> Art. 3, comma 1, lett. b) e art. 5, comma 1, lett. b) e d), d.lgs. n. 85/2010.

<sup>629</sup> Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>630</sup> GORI L., *op. cit.*, p. 6.

<sup>631</sup> Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 85/2010.

### **1.3. (Segue) L'attribuzione dei beni demaniali «a domanda» dell'ente interessato.**

La seconda tipologia di attribuzione dei beni demaniali trasferibili avviene «a domanda» dell'ente interessato e segue una procedura suddivisibile in due momenti. La prima fase consiste nell'individuazione, ad opera di uno o più Dpcm, di un elenco di beni trasferibili. La seconda fase consiste nell'attribuzione dei beni, previa domanda da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Il decreto provvede ad elencare le categorie di beni che possono essere trasferiti su richiesta degli enti interessati.

Si tratta dei beni immobili statali e dei beni mobili statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio. Più precisamente: 1) gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale, diversi da quelli di interesse nazionale *ex art.* 698 del codice della navigazione; 2) gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

Ai fini dell'attribuzione, i beni sono individuati, singolarmente o per gruppi, mediante l'inserimento in appositi elenchi contenuti in uno o più Dpcm da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Gli elenchi dei beni trasferibili devono contenere elementi informativi quali lo stato giuridico, la consistenza, il valore del bene, le entrate corrispondenti e i relativi costi di gestione<sup>632</sup>.

La seconda fase dell'operazione è rimessa all'attivazione degli enti interessati, i quali, entro sessanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale dei sopra citati decreti, sono tenuti a presentare all'Agenzia del demanio una domanda di attribuzione di uno o più beni tra quelli contenuti nei Dpcm<sup>633</sup>.

La domanda di attribuzione va necessariamente corredata da una relazione, sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente, nella quale vengono precisate le finalità specifiche, le modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità nonché la destinazione del bene stesso.

Come opportunamente rilevato, la relazione deve contenere l'ipotesi di valorizzazione che l'ente intende realizzare, costituendo «il perno intorno al quale ruota l'intera disciplina: non è un semplice trasferimento, ma un trasferimento sottoposto all'onere di indicazione del modo in cui si intende garantirne la massima valorizzazione funzionale»<sup>634</sup>. Difatti, gli enti hanno l'onere di argomentare la loro

---

<sup>632</sup> Art. 3, comma 3, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>633</sup> Art. 3, comma 4, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>634</sup> GORI L., *op. cit.*, pp. 8-9.

peculiare idoneità, anche finanziaria e competenziale<sup>635</sup>, a divenire destinatari di un determinato bene o gruppo di beni.

L'attribuzione può avvenire anche per quote indivise, prevedendosi una contitolarità di alcuni beni tra due o più enti<sup>636</sup>.

Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute, entro i successivi sessanta giorni, è emanato un ulteriore Dpcm di attribuzione dei beni, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, e costituisce titolo per la trascrizione e la voltura catastale a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale<sup>637</sup>.

#### ***1.4 Lo status dei beni trasferiti: alienazione e conferimento a fondi comuni di investimento.***

Il decreto stabilisce che il trasferimento dei beni ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascuna Regione ed ente locale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti<sup>638</sup>.

Il trasferimento è efficace dal momento della pubblicazione dei Dpcm con i quali si dispongono i trasferimenti alle Regioni e Province<sup>639</sup>.

L'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene, a vantaggio diretto o indiretto della comunità. Ciascun ente è quindi tenuto ad assicurare l'informazione alla collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito istituzionale. Possono essere indette consultazioni popolari, anche in forma telematica, per stabilire le forme di intervento da adottare sui beni ricevuti<sup>640</sup>.

I beni che entrano a far parte del patrimonio disponibile possono essere alienati solo previa valorizzazione, attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico e a seguito di attestazione di congruità<sup>641</sup>.

---

<sup>635</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 5, lett. c) e d), d.lgs. n. 85/2010.

<sup>636</sup> Art. 2, comma 5, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>637</sup> Art. 3, comma 4, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>638</sup> L'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 85/2010 precisa che restano fermi i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

<sup>639</sup> Art. 4, comma 2, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>640</sup> Art. 2, comma 4, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>641</sup> Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 85/2010. L'attestazione di congruità è rilasciata entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze.



Il decreto precisa che la possibilità di alienare i beni passati al patrimonio è preclusa per gli enti locali che versino in stato di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244, d.lgs. n. 267/2000, fintantoché perdura lo stato di dissesto. I beni attribuiti possono essere utilizzati da questi enti solo per finalità di carattere istituzionale<sup>642</sup>.

Le risorse nette derivanti dall'alienazione degli immobili del patrimonio disponibile o quelle derivanti dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari sono destinate per il 75% all'ente territoriale e per il 25% al Fondo per gli ammortamenti dei titoli di Stato. Le risorse acquisite dall'ente territoriale nella misura del 75% devono essere destinate alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento<sup>643</sup>.

Alternativamente all'alienazione, i beni trasferiti possono essere conferiti a fondi comuni di investimento immobiliare, ai quali è data facoltà alla Cassa depositi e prestiti di partecipare. Lo scopo consiste sempre nel favorire la massima valorizzazione dei beni stessi e di promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali.

Prima del conferimento al fondo di investimento, l'ente dovrà valorizzare il bene mediante l'approvazione dello strumento urbanistico, allo scopo di aumentare il valore della quota di spettanza dell'ente. La congruità del valore del conferimento dovrà essere attestata all'Agenzia del demanio o all'Agenzia del territorio<sup>644</sup>.

L'art. 8 dispone, ai fini dell'utilizzo ottimale dei beni pubblici da parte degli enti territoriali beneficiari, la possibilità di procedere a consultazioni tra loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato. Le risultanze delle consultazioni sono trasmesse al Ministero dell'economia e finanze, ai fini della migliore elaborazione delle successive proposte di sua competenza e possono essere richiamate a sostegno delle richieste di ciascun ente.

---

<sup>642</sup> Art. 2, comma 2, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>643</sup> Art. 9, comma 5, d.lgs. n. 85/2010. In dottrina non si è mancato di rilevare come questa percentuale sia «sbilanciata». Così, JORIO E., *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2010, p. 4: «un riparto, questo, che - comunque vada - andrà a realizzare una profonda iniquità, dal momento che esso offre certezza di impiego, sotto il profilo della garanzia per il debito pubblico, limitatamente al 25% del realizzato, atteso che viene concessa l'opportunità all'ente territoriale alienante non indebitato di esercitare sulla restante quota del 75%, in assenza di un debito proprio, una scelta discrezionale, funzionale alla realizzazione di un generico investimento produttivo. Andava, forse, prevista, al riguardo, una destinazione vincolata a tutela dei risparmiatori di più consistente entità, magari prevedendo l'inversione delle attuali percentuali di riparto».

<sup>644</sup> Art. 6, d.lgs. n. 85/2010. Il successivo comma 3 specifica inoltre che a tali fondi si applicano le agevolazioni fiscali previste per i fondi di investimento di cui all'art. 14 bis, commi 10 e 11, l. n. 86/1994, vale a dire fondi caratterizzati da apporti di beni e diritti apportati esclusivamente dallo Stato, da enti locali e loro consorzi, da società interamente possedute, anche indirettamente, dagli stessi soggetti.

### 1.5. I beni non trasferibili.

Esistono alcune tipologie di beni non trasferibili, né direttamente né a richiesta dell'ente interessato, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 19, l. n. 42/2009.

Alcuni di questi beni sono espressamente indicati dal decreto: 1) i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica<sup>645</sup>; 2) i beni in uso, a qualsiasi titolo, al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte costituzionale, nonché agli organi di rilevanza costituzionale (Consiglio superiore della Magistratura, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)<sup>646</sup>; 3) gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale<sup>647</sup>; 4) i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; 5) i beni appartenenti al patrimonio culturale<sup>648</sup>; 6) i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione e la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto<sup>649</sup>; 7) le reti di interesse statale, ivi comprese

---

<sup>645</sup> Art. 5, comma 7, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>646</sup> Si veda sempre l'art. 5, comma 7, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>647</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>648</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 85/2010. Per questa precisa categoria di beni, viene fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente e dal comma 7 dello stesso articolo 5. Cfr. SCUTO F., *Il federalismo patrimoniale*, cit., p. 15: «Discorso a parte merita la categoria dei beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale. La legge-delega ha richiesto di individuare le tipologie di beni a rilevanza nazionale non trasferibili, 'ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale'. L'interpretazione che ha dato della norma lo schema di decreto è stata quella di inserire la categoria dei *beni appartenenti al patrimonio culturale* (è stato eliminato l'aggettivo 'nazionale') tra i beni non trasferibili, facendo però salva la disciplina contenuta nel codice dei beni culturali in cui si prevede che alcune categorie di beni culturali demaniali possano essere oggetto di trasferimento tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. Lo schema di decreto, pertanto, consente ancora il trasferimento di alcuni beni culturali dallo Stato agli enti territoriali». Dello stesso avviso, ANTONINI L., *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, cit., p. 7: «Da questa disposizione emerge quindi innanzitutto che i beni appartenenti al patrimonio culturale sono stati esclusi dal trasferimento (interpretando in questo senso il disposto dell'ultimo periodo dell'art.19 della legge n. 42 del 2009 relativamente al 'patrimonio culturale nazionale'), lasciando però salva la procedura prevista dal codice dei beni culturali, in particolare, l'art. 54 co. 3 che prevede che i beni elencati nei commi precedenti – e pertanto anche i “monumenti nazionali” – possano costituire 'oggetto di trasferimento tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali'».

<sup>649</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 85/2010. Con riferimento ai beni oggetto di questa categoria, GORI L., *op. cit.*, p. 10 ha precisato che l'effetto di questa disposizione potrebbe essere quello di prevedere l'esclusione di un bene per il quale siano stati tempestivamente sottoscritti accordi o intese, ma non di quelli per i quali gli enti territoriali non abbiano ancora concluso accordi, ma abbiano solo avviato le trattative. Dal momento che tali enti potranno ricevere i beni a titolo non oneroso, potrebbero non aver alcun interesse a concludere gli accordi o intese in questione.

quelle stradali ed energetiche<sup>650</sup>; 8) le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato, i parchi nazionali e le riserve naturali statali<sup>651</sup>; 9) i fiumi di ambito sovra-regionale<sup>652</sup>.

Le amministrazioni interessate devono trasmettere all'Agenzia del demanio entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, l'elenco dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione, motivando la richiesta in modo adeguato. L'Agenzia può richiedere chiarimenti e integrazioni alle amministrazioni sulle motivazioni trasmesse, anche con lo scopo di ottenere un'ulteriore riduzione degli oneri a carico del bilancio dello Stato per locazioni passive. Parallelamente, anche l'Agenzia del demanio provvede a compilare un'elencazione dei beni immobili da escludere. Entro i successivi quarantacinque giorni, previo parere della Conferenza, con provvedimento del direttore dell'Agenzia l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento è compilato e reso pubblico, a fini notiziali, sul sito *internet* dell'Agenzia, con l'indicazione delle motivazioni pervenute. Il medesimo procedimento viene utilizzato per integrare o modificare l'elenco<sup>653</sup>.

Concludendo, la procedura prevede due elenchi di beni non trasferibili: uno primo elenco, adottato con Dpcm e contenente l'elenco dei beni trasferibili. Un secondo, adottato con provvedimento del direttore dell'Agenzia del demanio, contenente i beni esclusi.

Lo scopo che informa di sé l'intero *iter* è evidentemente quello di avviare «una sorta di censimento ragionato del patrimonio dello Stato», attraverso «un'operazione di *accountability* che impegna le singole amministrazioni a rendere pubblicamente conto delle ragioni per cui un determinato immobile viene trattenuto in proprietà»<sup>654</sup>.

---

<sup>650</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>651</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>652</sup> Art. 5, comma 1, lett. b), n. 1, d.lgs. n. 85/2010. Vale la pena ricordare che, per espresso disposto di cui all'art. 5, comma 4, per quanto riguarda i beni immobili in uso al Ministero della difesa, essi sono esclusi dal trasferimento purché ricadano in una serie di categorie individuate dal decreto: in particolare, si rammentano quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, quelli oggetto delle procedure di dismissione e riallocazione in relazione alle esigenze di funzionamento, ammodernamento e manutenzione dei mezzi delle Forze armate, nonché quelli ancora funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare, così come quelli oggetto delle procedure di cui alla legge n. 191 del 2009. Il decreto stabilisce, inoltre, il termine di un anno per l'adozione di un Dpcm ricognitivo dei beni che, non ricompresi nelle predette procedure, possono dunque essere attribuiti.

<sup>653</sup> Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>654</sup> ANTONINI L., *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, cit., p. 8.

### **1.6. Il «destino» dei beni trasferibili non richiesti.**

L'introduzione di un meccanismo di attribuzione di beni «a domanda» dell'ente territoriale interessato può comportare, per alcune tipologie di essi - soprattutto quelli che versino in stato di abbandono o degrado - la mancata presentazione della domanda di attribuzione.

Il decreto provvede a stabilire, all'art. 3, comma 6, che i beni non richiesti confluiscono in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione. Questi ultimi possono procedere alla loro valorizzazione o alienazione, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli d'intesa.

L'attribuzione al patrimonio vincolato avviene per mezzo di un Dpcm, previa intesa tra Stato e Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia.

Come opportunamente rilevato, tali beni sono affidati provvisoriamente «ad una sorta di amministrazione condivisa, che, da un lato limita i poteri dominicali dello Stato e, dall'altro, responsabilizza gli enti territoriali rispetto a un progetto di valorizzazione». Quello che il legislatore delegato qualifica come «patrimonio vincolato» integra infatti un regime giuridico peculiare nel quale, ferma restando la titolarità dei beni in capo allo Stato, ne prevede l'amministrazione in forma congiunta, con l'impiego di risorse sia statali che locali<sup>655</sup>.

La provvisorietà dell'amministrazione congiunta è testimoniata dal fatto che decorsi trentasei mesi, i beni per i quali non si è proceduto alla stipula di accordi di programma o protocolli d'intesa rientrano nella piena disponibilità dello Stato e possono essere attribuiti con decreti biennali di attribuzione.

### **1.7. I decreti biennali di attribuzione.**

Il dinamismo intrinseco al processo di federalismo demaniale comporta l'emanazione di decreti biennali di attribuzione dei beni del patrimonio o del demanio, qualora ulteriori bene si rendano disponibili<sup>656</sup>.

Il comma 7 del decreto in commento contiene due distinte ipotesi.

Al comma 1 si disciplina il caso di beni trasferibili divenuti disponibili in un momento successivo. Al comma 2 si pone la disciplina per i beni «dimenticati»<sup>657</sup>, ossia

---

<sup>655</sup> GORI L., *op. cit.*, p. 12.

<sup>656</sup> ARSÌ M., *Il federalismo demaniale: federalismo di valorizzazione o la promessa di beni (sempre meno pubblici)*, in *NelMerito.com*, 28 luglio 2010, p. 1.

quei beni non inseriti nei Dpcm, né nei provvedimenti di esclusione del direttore dell'Agenzia del demanio.

Con riferimento al primo caso, il decreto stabilisce all'art. 7, comma 1, che a decorrere dall'1 gennaio 2012, con uno o più Dpcm, adottati ogni due anni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti, su richiesta di Regioni ed enti locali, possano essere attribuiti ulteriori beni resisi eventualmente disponibili per successivi trasferimenti.

Il comma 2 precisa invece che qualora i beni non siano stati oggetto di inserimento né nei Dpcm, né nei provvedimenti di esclusione del direttore dell'Agenzia del demanio, gli enti territoriali possono comunque individuare e richiedere ulteriori beni, allegando alla richiesta una relazione attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione o da una migliore valorizzazione in sede locale.

E' stato messo in luce il rilievo secondo il quale l'art. 7 individuerrebbe una sorta di *tertium genus* di trasferimento dei beni demaniali, accanto a quello «diretto» e a quello «su richiesta» dell'ente interessato. Si tratterebbe dell'attribuzione «su segnalazione di interesse» da parte degli enti territoriali<sup>658</sup>.

Sembrerebbe però più aderente alle indicazioni provenienti dal dato testuale, far rientrare le due ipotesi contemplate nell'art. 7 nell'attribuzione dei beni demaniali «su richiesta» dell'ente territoriale. A suffragio di questa tesi sembra deporre infatti la stessa *littera legis*, laddove si riferisce, al comma 1, alla «*richiesta* di Regioni ed enti locali» e, al successivo comma 2, agli «enti territoriali interessati» i quali «possono individuare e *richiedere* ulteriori beni (...)».

### ***1.8. Gli sviluppi più recenti in materia di federalismo demaniale.***

Il d.lgs. n. 85/2010, per poter essere operativo, prevede la necessità di una serie di provvedimenti di attuazione<sup>659</sup>. Allo stato attuale, tuttavia, le potenzialità del

---

<sup>657</sup> IBIDEM, p. 13.

<sup>658</sup> IBIDEM, p. 13.

<sup>659</sup> BUGLIONE E., *Federalismo demaniale, una scelta opportuna?*, cit., p. 6. Peraltro l'A. guarda con grande fiducia al processo di attuazione, come occasione per completare le informazioni sul valore e la consistenza dei beni da trasferire, per verificare che la manovra in discussione al Parlamento volta a fronteggiare la situazione di emergenza della finanza pubblica cominciasse a produrre i risultati attesi, per definire la struttura delle entrate proprie degli enti territoriali, per definire le caratteristiche del sistema di perequazione, dando adeguato spazio non solo alla questione dei costi standard ma anche a quella della misurazione della capacità fiscale standard.

procedimento di attuazione del federalismo demaniale risultano bloccate in quanto i Dpcm necessari a rendere efficace l'impianto del decreto non sono ancora stati emanati.

A titolo esemplificativo, si segnala che non è stato pubblicato né il Dpcm che avrebbe dovuto individuare i beni immobili in uso al Ministro della Difesa non più utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, né i Dpcm relativi ai trasferimenti degli altri beni agli enti locali, e nemmeno i Dpcm che avrebbero dovuto trasferire «direttamente» alle Regioni i beni del demanio marittimo<sup>660</sup>.

Inoltre, deve rilevarsi che l'attuale fase storica, dominata dalla grave crisi internazionale, ha condotto negli ultimi sei mesi, all'adozione di diverse manovre di correzione dei conti pubblici<sup>661</sup>, alcune delle quali hanno inciso in maniera significativa nella materia del federalismo demaniale.

Gli interventi che maggiormente hanno toccato questa materia sono stati posti in essere dall'art. 4, commi 17 e 18, d.l. n. 70/2011 (convertito con l. n. 106/2011)<sup>662</sup> - c.d.

---

<sup>660</sup> ANTONINI L., *Spiagge alle Regioni, caserme ai privati, ma c'è chi vuole impedirlo*, in *Panorama*, 18 gennaio 2012, p. 47. Cfr. ZANARDI A., *Un checkup sullo stato di attuazione del federalismo fiscale. Possibili integrazioni e correzioni dei decreti già approvati o in corso di approvazione*, in *www.astrid-online.it*, 13 aprile 2011, p. 2, il quale condivide le stesse perplessità, estendendole però all'intero impianto della fase di attuazione: «come messo in luce dal Servizio studi della Camera i decreti legislativi finora approvati rimandano a cascate di ulteriori adempimenti attuativi (Dpcm, decreti ministeriali, regolamenti, altri atti). Ciò riflette indubbiamente la complessità della riforma ma anche un certo grado di improvvisazione ed incompletezza con cui i decreti sono stati formulati, che costringe ad integrazioni ed aggiunte mediante successivi provvedimenti. E' opportuno fare il punto sullo stato di avanzamento dell'attuazione dei decreti attuativi, verificando i ritardi nei tempi di adozione dei provvedimenti previsti nei diversi decreti». Dello stesso avviso, JORIO E., *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard (e non solo)*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2011, p. 4, il quale precisa: «le perplessità di merito afferiscono i contenuti della gran parte dei provvedimenti, dal momento che sono apparsi semplicemente enunciativi e, in quanto tali, introduttivi di soli principi e criteri, pertanto bisognosi di ulteriori e numerosi provvedimenti applicativi (se ne contano circa settanta, di cui almeno diciotto per il federalismo municipale e circa trenta per quello regionale e i costi/fabbisogni standard nella sanità), indispensabili per disciplinare compiutamente le materie di specifico riferimento».

<sup>661</sup> BORDIGNON M., *Un federalismo a metà guado*, in *Il Sole24Ore.com*, 4 gennaio 2012.

<sup>662</sup> L'art. 4, commi 17 e 18, del c.d. decreto Sviluppo (d.l. n. 70/2011, convertito con l. n. 106/2011) recita infatti: «17. All'articolo 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, sono apportate le seguenti modifiche: a) al comma 2, sono soppresse le parole «i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto»;».

b) dopo il comma 5 sono inseriti i seguenti:

«5-bis. I beni oggetto di accordi o intese tra lo Stato e gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari, già sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, possono essere attribuiti, su richiesta, all'ente che ha sottoscritto l'accordo o l'intesa ovvero ad altri enti territoriali, qualora gli enti sottoscrittori dell'accordo o intesa non facciano richiesta di attribuzione a norma del presente decreto, salvo che, ai sensi degli articoli 3 e 5, risultino esclusi dal trasferimento ovvero altrimenti disciplinati. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa ricognizione da parte dell'Agenzia del demanio, sentita la Conferenza unificata ai sensi

decreto Sviluppo - dall' art. 33, d.l. n. 98/2011 (convertito con l. n. 111/2011)<sup>663</sup> - c.d. manovra di luglio 2011 - e soprattutto dall'art. 27, d.l. 201/2011 (convertito con l. n. 214/2011), c.d. manovra salva-Italia.

Appare utile soffermarsi, sinteticamente, sulle principali novità introdotte ad opera dell'art. 27 della «manovra salva-Italia»<sup>664</sup>, in vigore dal 28 dicembre 2011<sup>665</sup>.

Come si evince dalla Relazione tecnica, la disposizione in commento si pone l'obiettivo di velocizzare e ottimizzare il corretto utilizzo degli immobili appartenenti allo Stato e agli enti territoriali<sup>666</sup>, introducendo una serie di strumenti di facilitazione.

Il comma 1 introduce l'art. 33-bis al d.l. n. 98/2011, affidando all'Agenzia del demanio il compito di promuovere iniziative volte alla costituzione di società, anche consortili, e fondi immobiliari in cui Stato ed enti territoriali, unitamente agli enti vigilati, conferiscono i propri immobili ovvero i diritti reali posseduti sugli immobili.

Particolarmente interessante è poi la disposizione di cui al comma 2, che introduce l'art. 3-ter, rubricato *Processo di valorizzazione degli immobili pubblici*<sup>667</sup>.

Quest'ultima disposizione prevede che il Presidente della Giunta Regionale, d'intesa con la Provincia e i Comuni interessati possano promuovere, attraverso uno o

---

dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti termini e modalità per la cessazione dell'efficacia dei predetti accordi o intese, senza effetti sulla finanza pubblica.

5-ter. Il decreto ministeriale di cui al comma 5-bis è adottato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. La disposizione di cui al comma 5-bis non trova applicazione qualora gli accordi o le intese abbiano già avuto attuazione anche parziale alla data di entrata in vigore del presente decreto. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 196 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.»

18. In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui al comma 17, la richiesta di cui all'articolo 5, comma 5-bis, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, come modificato dal comma 17 lett. b), può essere presentata, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del citato decreto legislativo n. 85 del 2010, entro il termine di trenta giorni dalla data di adozione del decreto ministeriale di cui al comma 17 lettera b) dall'ente che ha sottoscritto l'accordo o l'intesa. La successiva attribuzione dei beni è effettuata con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e con gli altri Ministri competenti per materia, entro 90 giorni dalla data di adozione del citato decreto di cui al comma 17 lettera b)».

<sup>663</sup> L'art. 33, d.l. n. 98/2011 è rubricato *Disposizioni in materia di patrimonio*.

<sup>664</sup> CAVESTRI L., DE CESARI M.C., MILANO F., *La guida pratica alla manovra*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 dicembre 2011, pp. 67 ss.; MILANO F., *La manovra di Natale*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 dicembre 2011, pp. 62 ss.

<sup>665</sup> Il d.l. n. 201/2011, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* è stato convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011, Suppl. Ord. n. 276.

<sup>666</sup> Cfr. DEZZA P., *Il federalismo demaniale converte carceri e abbazie in musei e alberghi*, in *IlSole24Ore.com*, 21 dicembre 2011: « Arriva dalla manovra salva-Italia del Governo presieduto da Mario Monti l'avallo definitivo che manda a regime l'articolo 5 della legge sul Federalismo demaniale (legge 85 del 28 maggio 2010), la regola che stabilisce il passaggio di immobili dal Demanio agli enti locali».

<sup>667</sup> L'art. 3-ter, rubricato *Processo di valorizzazione degli immobili pubblici*, fa naturalmente seguito all'art. 3-bis, d.l. n. 351/2001 convertito, con modificazioni dalla l. n. 410/2001.

più protocolli d'intesa, la formazione di «programmi unitari di valorizzazione territoriale», allo scopo di assicurare il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione ed enti territoriali o di ogni altro soggetto pubblico (anche statale) che sia detentore, proprietario o gestore di immobili pubblici o di immobili oggetto di procedure di valorizzazione *ex d.l. n. 85/2010*<sup>668</sup>.

Qualora nei programmi unitari di valorizzazione vi fossero immobili statali o in uso alle amministrazioni centrali dello Stato, il potere d'impulso spetta al demanio.

Si dà facoltà al demanio e alle Regioni di costruire una struttura unica di attuazione del programma.

Restano esclusi dai programmi di valorizzazione: 1) i beni già inseriti nell'elenco del federalismo di cui all'art. 5, comma 5 bis, d.lgs. n. 85/2010, 2) i beni per i quali fossero già avviate cessione e permuta; 3) i beni che, al 6 dicembre 2011 fossero già oggetto di accordo tra amministrazioni pubbliche, salvo «ripensamenti» deliberati di comune accordo.

Si dispone inoltre che nel caso in cui la valorizzazione degli immobili di proprietà dello Stato comporti la loro vendita, una parte del ricavato - compresa tra il 5 e il 15% - venga corrisposta a richiesta dell'ente territoriale interessato<sup>669</sup>.

La disposizione in commento rileva nella misura in cui tende a perfezionare e rendere più agevole il procedimento in materia di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali<sup>670</sup>. Difatti, si prevede che se questi immobili, nell'ambito del programma di valorizzazione, vengono dati in concessione o locazione onerosa, sia riconosciuta all'amministrazione una somma tra il 50 e il 100% del contributo di costruzione a carico di concessionario o locatario. L'accordo deve essere concluso entro centoventi giorni dalla sua promozione. Diversamente, le Regioni saranno chiamate a concluderlo entro ulteriori sessanta giorni, con l'obbligo di acquisire, da parte delle amministrazioni che partecipano al programma, motivate proposte di adeguamento<sup>671</sup>.

Si prevede inoltre la possibilità, per Regioni, Province e Comuni, o per le amministrazioni che promuovono l'attuazione di processi di valorizzazione, di concludere uno o più accordi di cooperazione con il Ministero per i beni e le attività culturali, anche per supportare la formazione del programma unitario di

---

<sup>668</sup> Art. 3-ter, comma 2, l. n. 410/2010, introdotto dall'art. 27, comma 2, l. n. 214/2011.

<sup>669</sup> Art. 3-ter, comma 7, l. n. 410/2010, introdotto dall'art. 27, comma 2, l. n. 214/2011.

<sup>670</sup> *Ex* art. 58, d.l. n. 112/2010.

<sup>671</sup> Art. 3-ter, comma 8, l. n. 410/2010, introdotto dall'art. 27, comma 2, l. n. 214/2011



valorizzazione territoriale, individuando gli elementi vincolanti per trasformare i beni<sup>672</sup>.

La disposizione è interessante perché mira a superare la prescrizione, nell'ambito del federalismo demaniale, che consente di applicare una sola volta la possibilità di devoluzione agli enti territoriali di beni immobili statali appartenenti al patrimonio culturale.

Per la valorizzazione degli immobili in uso al Ministero della difesa, il decreto «salva-Italia» dispone che sia il Ministro a individuare le ipotesi di destinazione d'uso, in coerenza con gli strumenti territoriali e urbanistici, eventualmente promuovendo un accordo di programma<sup>673</sup>.

L'art. 27, comma 4, procede invece a modificare la normativa in materia di locazioni passive di immobili da parte delle amministrazioni dello Stato, disponendo la soppressione del fondo unico destinato alle spese per canoni di locazioni di immobili assegnati alle amministrazioni dello Stato<sup>674</sup> e stabilendo che siano le stesse amministrazioni interessate a provvedere alla stipula dei contratti di locazione e al rinnovo di quelli in scadenza - previo nulla osta dell'Agenzia del demanio - nonché al pagamento dei relativi canoni di locazione.

Infine, i commi 9-17 dell'art. 27 contengono un nucleo di disposizioni che introducono la possibilità, per il Ministero della giustizia, di individuare beni immobili statali suscettibili di valorizzazione e dismissione in favore di soggetti pubblici o privati, mediante la loro permuta con immobili già esistenti o da edificare e destinare a nuovi istituti penitenziari.

Si dispone inoltre il coinvolgimento degli enti locali nel processo di velocizzazione degli interventi volti alla realizzazione delle nuove infrastrutture carcerarie, per il rilascio delle necessarie autorizzazioni la «sdemanializzazione» degli eventuali immobili demaniali, d'intesa con l'Agenzia del demanio.

---

<sup>672</sup> Art. 3-ter, comma 9, l. n. 410/210, aggiunto dall'art. 27, comma 2, l. n. 214/2011.

<sup>673</sup> Art. 3-ter, comma 12, l. n. 410/210, aggiunto dall'art. 27, comma 2, l. n. 214/2011.

<sup>674</sup> La norma incide sull'art. 2, comma 222, l. n. 191/2009. Il Fondo unico destinato alle spese per canoni di locazioni di immobili assegnati alle amministrazioni dello Stato è istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze.

## 2. Il secondo decreto legislativo di attuazione: l'ordinamento transitorio di Roma capitale.

Il d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale* rappresenta il secondo decreto legislativo di attuazione del federalismo fiscale<sup>675</sup>.

Esso attua la disposizione di cui all'art. 24, l. n. 42/2009, la quale, a sua volta, provvede a dare attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost. che rinvia alla legge dello Stato per la concreta definizione dei contenuti e dei limiti dell'ordinamento di Roma capitale<sup>676</sup>.

Secondo quanto riportato nella Relazione illustrativa, il decreto in commento integra la «prima fase di un intervento normativo di indubbio rilievo, perché, per la prima volta, in accoglimento del principio di differenziazione, che è entrato a far parte del testo costituzionale con la riforma del Titolo V del 2011, l'ordinamento dell'ente locale *Comune di Roma* assume alcune peculiarità rispetto alla disciplina dettata uniformemente per tutto il territorio nazionale dal Testo unico degli enti locali»<sup>677</sup>.

Composto di 7 articoli, il decreto detta una disciplina transitoria destinata a concludersi, ex art. 24, comma 9, l. n. 42/2009, a seguito della definizione della disciplina delle Città metropolitane<sup>678</sup>.

---

<sup>675</sup> Il d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale* è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 219 del 18 settembre 2010.

<sup>676</sup> Per un approfondimento completo in materia di ordinamento di Roma capitale si vedano: AMATO G., *Roma capitale (Commento all'art. 24)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 291 ss.; CARAVITA B., *Commento all'art. 24 (Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'art. 114, terzo comma, della Costituzione)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alle legge n. 42/2009*, cit. pp. 184 ss.; MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale. Appendice di aggiornamento: il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*, cit., pp. 29 ss.; FERRARA A., *La questione della città metropolitana di Roma capitale*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2010.; CERULLI IRELLI V., *L'ordinamento di Roma capitale*, in *www.astrid-online.it*, novembre 2008; LANZILLOTTA L., *Roma capitale, decreto bluff*, in *Europa*, 16 settembre 2010; PINELLI C., *L'ordinamento speciale di Roma capitale*, in *www.astrid-online.it*, novembre 2008; VINCENZI V., *L'ordinamento di Roma capitale*, in *www.astrid-online.it*, 3 novembre 2008; CHIOLA C., *Nota per la Commissione interistituzionale per Roma Capitale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2008.

<sup>677</sup> Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo concernente *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale*, in *www.riformeistituzionali.it*, p. 1.

<sup>678</sup> Giova ricordare che il d.lgs. n. 156/2010 rappresenta l'esito di un processo, delineato dalla legge delega, che ha visto il coinvolgimento di: Regione Lazio, Provincia di Roma, Comune di Roma. In data 29 luglio 2010, è stata raggiunta la prescritta intesa in Conferenza unificata, il 15 settembre 2010 sono state rispettivamente audite la V Commissione Bilancio della Camera dei deputati e la V Commissione bilancio del Senato, è stato recepito inoltre il parere formulato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del

Si potrebbe asserire, che «Roma capitale ha iniziato a vivere. La sua per ora è una vita davvero embrionale, perché ancora non è stato neppure emanato il decreto delegato per la specificazione delle nuove funzioni e i conseguenti trasferimenti (...). La Città metropolitana sarebbe e, sperabilmente sarà, molto più adeguata. E tuttavia è onesto ammettere che in un tessuto dalle forti radici comunali come quello italiano non sarà facile né farla, la Roma capitale Città metropolitana, né darle poi moduli organizzativi e funzionali efficienti»<sup>679</sup>.

### **2.1. Gli organi di governo di Roma capitale: l'Assemblea capitolina.**

L'art. 2 stabilisce gli organi di governo di Roma capitale, individuandoli nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco e prosegue, quindi, a disciplinarne le peculiarità.

Giova precisare sin d'ora che l'art. 6 contiene una clausola di invarianza finanziaria, parallelamente a quanto dispone l'art. 28, l. n. 42/2009, tale per cui gli eventuali maggiori oneri non potranno eccedere la misura dei risparmi che si produrranno per effetto delle minori spese.

L'art. 3 dispone che l'Assemblea capitolina è l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo dell'ente territoriale Roma capitale. Essa è composta dal Sindaco e da quarantotto Consiglieri<sup>680</sup>. Tra questi ultimi, a scrutinio segreto, viene eletto nella prima seduta il Presidente.

La norma va raccordata con quanto dispone successivamente l'art. 7, comma 3, laddove precisa che fino alla prima elezione dell'Assemblea capitolina, il numero dei suoi membri resta fissato in sessanta, oltre al Sindaco.

Al Presidente sono attribuiti i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività dell'Assemblea e gli altri poteri previsti dallo statuto e dal regolamento dell'Assemblea, che disciplinano altresì l'esercizio delle funzioni vicarie. La revoca dalla carica di Presidente è ammessa nei soli casi di gravi violazioni di legge, dello statuto e del regolamento dell'Assemblea, che ne disciplina anche le relative procedure.

---

federalismo fiscale reso in data 16 settembre 2010 e lo schema di decreto è stato quindi approvato definitivamente dal Consiglio dei ministri in data 17 settembre 2010.

<sup>679</sup> Così, AMATO G., *Roma capitale (Commento all'art. 24)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., p. 301.

<sup>680</sup> La disciplina risulta essere coerente con quanto disposto dalla l. n. 191/2009, così come modificata dal d.l. n. 2/2010, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 42/2010, il quale dispone la riduzione del 20% dei consiglieri.

L'Assemblea capitolina decide, con propri regolamenti, l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 24, comma 3, l. n. 42/2009<sup>681</sup>.

Il comma 5 prevede che l'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, approvi lo statuto di Roma capitale, che entra a sua volta in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

I Municipi di Roma capitale, quali circoscrizioni di decentramento, non devono essere numericamente superiori a quindici.

La disposizione in esame, come evidenziato del resto nella Relazione tecnico-finanziaria, contiene potenziali risparmi di spesa, posto che al momento dell'entrata in vigore del decreto, i municipi del Comune di Roma erano 19<sup>682</sup>.

Il successivo comma 6 dispone che lo statuto venga deliberato con il voto favorevole dei due terzi dei Consiglieri assegnati. Qualora, tuttavia, tale maggioranza non fosse raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati.

Il comma 7 prevede inoltre che lo statuto stabilisca i casi di decadenza dei Consiglieri per l'assenza ingiustificata dalle sedute e dalle relative votazioni dell'Assemblea capitolina.

Il comma 8 prevede quindi che lo statuto ed i regolamenti consentano forme di monitoraggio e controllo, finalizzate a garantire, nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, il rispetto degli standard e degli obiettivi di servizio definiti dai decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale, nonché l'efficace tutela dei diritti dei cittadini.

Al fine di promuovere il confronto tra l'amministrazione di Roma capitale e i cittadini, lo statuto prevede infine strumenti di consultazione e partecipazione.

---

<sup>681</sup> Art. 24, comma 3, l. n. 42/2009: «Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative: a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali; b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale; d) edilizia pubblica e privata; e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità; f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio; g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione».

<sup>682</sup> Cfr. Relazione tecnico finanziaria allo schema di decreto legislativo concernente *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale*, in [www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it), p. 1.

## 2.2. (Segue) Il Sindaco e la Giunta capitolina.

Il Sindaco di Roma capitale, *ex art. 4, comma 1*, è l'organo responsabile dell'amministrazione ed esercita le funzioni attribuitegli in qualità di rappresentante della comunità locale e ufficiale del Governo.

Ai sensi del successivo comma 2, partecipa alle riunioni del Consiglio dei ministri all'ordine del giorno delle quali siano iscritti argomenti inerenti alle funzioni conferite a Roma capitale e, in circostanze particolari, può richiedere una procedura d'urgenza per taluni atti dell'Assemblea capitolina<sup>683</sup>.

La Giunta è composta dal Sindaco e da un numero di Assessori pari a un quarto dei Consiglieri dell'Assemblea capitolina assegnati. Il voto dell'Assemblea capitolina contrario ad una proposta del Sindaco o della Giunta non comporta le dimissioni degli stessi<sup>684</sup>.

Al Sindaco spetta la nomina degli Assessori della Giunta capitolina, che presiede, con la quale svolge attività di governo dell'ente territoriale Roma capitale<sup>685</sup>. Egli ha altresì facoltà di revocare uno o più Assessori, dandone motivata comunicazione all'Assemblea<sup>686</sup>.

Gli Assessori possono essere nominati anche al di fuori dei componenti dell'Assemblea capitolina, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere dell'Assemblea. La nomina ad Assessore comporta la sospensione di diritto dall'incarico di Consigliere dell'Assemblea capitolina e la sostituzione con un supplente, individuato nel candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti.

La Giunta disciplina, *ex comma 7*, con propri regolamenti e in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione, secondo principi di professionalità e responsabilità, in relazione all'esercizio delle funzioni conferite.

Il Sindaco cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti

---

<sup>683</sup> Art. 4, comma 10, d.lgs. n. 156/2010.

<sup>684</sup> Art. 4, comma 8, d.lgs. n. 156/2010.

<sup>685</sup> Art. 4, comma 6, d.lgs. n. 156/2010. La Giunta capitolina compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'Assemblea capitolina e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.

<sup>686</sup> Art. 4, comma 4, d.lgs. n. 156/2010.

l'Assemblea<sup>687</sup>. Se la mozione viene approvata, la Giunta decade e si procede allo scioglimento dell'Assemblea capitolina, con contestuale nomina di un commissario, ai sensi dell'art. 141, d. lgs. n. 267/2000.

### ***2.3. Lo status degli amministratori di Roma capitale.***

Gli amministratori di Roma capitale sono il Sindaco, gli Assessori componenti della Giunta ed i Consiglieri dell'Assemblea capitolina.

Gli amministratori che siano altresì lavoratori dipendenti possono essere collocati, a richiesta, in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato<sup>688</sup>.

Il Sindaco, il Presidente dell'Assemblea capitolina e gli Assessori componenti della Giunta hanno diritto di percepire una indennità di funzione, dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa<sup>689</sup>.

Anche i Consiglieri dell'Assemblea capitolina hanno il diritto di percepire una indennità di funzione, in una quota parte dell'indennità del Sindaco. Essa è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa. Il regolamento per il funzionamento dell'Assemblea capitolina prevede l'applicazione di detrazioni dell'indennità in caso di assenza ingiustificata dalle sedute della stessa<sup>690</sup>.

Le maggiori indennità corrisposte agli amministratori di Roma capitale viste le funzioni aggiuntive assegnate a Roma capitale (relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, allo sviluppo economico e sociale, allo sviluppo urbano e alla pianificazione territoriale, all'edilizia pubblica e privata, all'organizzazione e al funzionamento dei servizi urbani e alla protezione civile) non possono comunque essere superiori alle minori spese derivanti dalle somme non corrisposte agli amministratori di Roma capitale dipendenti che non siano in aspettativa e dalla riduzione del numero di Municipi<sup>691</sup>.

---

<sup>687</sup> Art. 4, comma 9, d.lgs. n. 156/2010. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei Consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il Sindaco, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.

<sup>688</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 156/2010. La disposizione è confermativa di quanto stabilito dall'art. 81, d.l. n. 267/2000.

<sup>689</sup> Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 156/2010.

<sup>690</sup> Art. 5, comma 5, d.lgs. n. 156/2010. La misura della predetta indennità tiene conto della complessità e specificità delle funzioni conferite a Roma capitale, anche in considerazione della particolare rilevanza demografica dell'Ente, nonché degli effetti previdenziali, assistenziali ed assicurativi nei confronti dei lavoratori dipendenti che siano collocati in aspettativa non retribuita conseguenti all'assunzione della carica di Consigliere dell'Assemblea capitolina.

<sup>691</sup> Art. 5, comma 6, d.lgs. n. 156/2010.

Le disposizioni relative alle indennità degli amministratori di Roma capitale si applicano a decorrere dalla entrata in vigore del decreto legislativo attuativo relativo al trasferimento delle risorse umane e dei mezzi previsto dall'art. 24, comma 5, lett. a), l. n. 42/2009. Fino a quella data, continua quindi ad applicarsi la disciplina vigente<sup>692</sup>.

**2.4. Lo schema di decreto legislativo in materia di ordinamento di Roma capitale del 21 novembre 2011: verso il nono provvedimento di attuazione del federalismo fiscale.**

Il 21 novembre 2011 è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo recante *Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale in attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42*.

Attualmente, lo schema di decreto, che si pone cronologicamente come il nono provvedimento normativo di attuazione del federalismo fiscale, è sottoposto a parere parlamentare<sup>693</sup>.

Esso segue il d.lgs. n. 156/2010, il quale - come si è visto - definisce il contesto ordinamentale necessario perché Roma capitale possa esercitare le funzioni che le spettano ai sensi della legge delega. La disciplina posta invece dall'Atto del Governo n. 425 del 21 novembre 2011 ne specifica le funzioni amministrative, le modalità per il trasferimento di risorse umane e mezzi, i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione con lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma.

Il provvedimento si compone di 12 articoli, suddivisi in sei capi: il capo I (artt. 1-3) contiene disposizioni di carattere generale concernenti l'ambito di applicazione e la disciplina delle forme di raccordo istituzionale tra i diversi livelli territoriali competenti; il capo II (artt. 3-7) tratta la disciplina dei beni storici, artistici, paesaggistici, ambientali e fluviali; il capo III (artt. 8-9) riguarda lo sviluppo economico e sociale, con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; il capo IV (art. 10) si occupa di protezione civile; il capo V (art. 11) detta disposizioni in materia di organizzazione, mentre il capo VI (art. 12) reca disposizioni finali.

L'art. 1 stabilisce l'oggetto del decreto, precisando che esso disciplina il conferimento di funzioni e compiti amministrativi a Roma capitale<sup>694</sup>. Il conferimento

---

<sup>692</sup> Art. 5, comma 7, d.lgs. n. 156/2010.

<sup>693</sup> COTTONE N., DOMINELLI C., *Il Cdm approva il secondo decreto per Roma capitale. Sbloccati 350 milioni per il piano di rientro sanitario*, in *IlSole24ore.com*, 21 novembre 2011; MENICUCCI E., *Via libera ai poteri per la capitale. «Alemanno: ce l'abbiamo fatta»*, in *Il Corriere della Sera*, 22 novembre 2011, p. 13; ROSSI F., *Roma capitale. La nuova mappa dei municipi*, in *Il Messaggero*, 23 novembre 2011, p. 45; CERISANO F., *Quel pasticcio di Roma capitale*, in *Italia Oggi*, 1 dicembre 2011, p. 29; BRUNO E., ROGARI M., *Monti: parlamento decisivo*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre 2011, p. 10.

delle funzioni amministrative relative alle materie di competenza legislativa della Regione è effettuato con legge regionale, entro novanta giorni<sup>695</sup>.

L'art. 2 disciplina invece il raccordo istituzionale tra Roma capitale, lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma, il quale deve avvenire nell'ambito della Conferenza unificata<sup>696</sup>.

Il Sindaco di Roma partecipa alle riunioni della Conferenza unificata ogniqualvolta, all'ordine del giorno, siano iscritte questioni che attengono alle materie di competenza di Roma capitale o comunque risultino di sua pertinenza<sup>697</sup>.

Per assicurare il concorso di Roma capitale alla valorizzazione dei beni storici e artistici, così come disposto dalla legge delega, lo schema di decreto prevede altresì l'istituzione di una Conferenza delle Soprintendenze ai beni culturali del territorio di Roma capitale<sup>698</sup>.

Tale organo svolge funzioni di coordinamento delle attività di valorizzazione della Sovrintendenza ai beni culturali di Roma capitale e degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali competenti per la città di Roma<sup>699</sup>.

La relazione illustrativa ha avuto modo di chiarire in cosa consiste la «natura» della Conferenza: essa «non costituirà un nuovo ente, ma soltanto una sede di coordinamento normativamente disciplinata per l'esercizio di compiti amministrativi spettanti ad Amministrazioni diverse, al pari della conferenza dei servizi»<sup>700</sup>.

L'istituzione della Conferenza deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica: a tal fine, la partecipazione ai lavori della stessa è totalmente gratuita, non potendo essere corrisposti indennità o rimborsi spese<sup>701</sup>.

---

<sup>694</sup> Art. 1, comma 1, Atto del Governo n.. 425/2011.

<sup>695</sup> Art. 1, comma 2, Atto del Governo n.. 425/2011.

<sup>696</sup> Art. 2, comma 1, Atto del Governo n.. 425/2011.

<sup>697</sup> Art. 2, comma 2, Atto del Governo n.. 425/2011.

<sup>698</sup> Art. 2, comma 3, Atto del Governo n.. 425/2011.

<sup>699</sup> Art. 2, comma 5, Atto del Governo n.. 425/2011. La Conferenza delle Soprintendenze. nel rispetto del principio di leale collaborazione, ai sensi dell'art. 112 del codice dei beni culturali e del paesaggio: a) definisce strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione nonché elabora piani strategici e programmi di sviluppo culturale, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica; b) esercita funzioni di coordinamento strategico degli interventi di valorizzazione dei beni culturali rimessi alle rispettive competenze; c) promuove la stipula di accordi per la valorizzazione di beni di appartenenza pubblica nonché forme di collaborazione per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e valorizzazione degli stessi.

<sup>700</sup> Cfr. Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante *Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale in attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42* in [www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it), p. 5.

<sup>701</sup> Art. 2, comma 4, Atto del Governo n.. 425/2011. Il punto è messo in luce anche nella Relazione tecnica dello schema di decreto in [www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it), p. 1.



La Conferenza delle Soprintendenze è chiamata ad operare in relazione a due distinte tipologie di interventi: la prima comprende attività di valorizzazione dei beni culturali<sup>702</sup>, la seconda riguarda interventi specifici di valorizzazione riguardanti beni culturali statali<sup>703</sup>. Tra i compiti della Conferenza emerge anche quello di rendere nulla osta e pareri preventivi nell'ambito di procedimenti amministrativi concernenti beni culturali presenti nel territorio di Roma capitale, anche ai fini del rilascio di titoli autorizzatori<sup>704</sup>, consentendo così di esaminare, in tutti i profili specifici, gli interventi di valorizzazione proposti<sup>705</sup>.

La Conferenza delle Soprintendenze si compone della Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Lazio, della Sovrintendenza ai beni culturali di Roma capitale e delle Soprintendenze costituenti articolazioni periferiche del Ministero per i beni e le attività culturali<sup>706</sup>. Le attività sono svolte nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali attualmente disponibili e non devono importare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica<sup>707</sup>.

Le sedute possono essere indette sia dal Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici del Lazio, che dal Sovrintendente ai beni culturali di Roma capitale<sup>708</sup>.

L'art. 3 dello schema di decreto inaugura invece un nucleo di disposizioni espressamente dedicate ai beni storici, artistici, paesaggistici, ambientali e fluviali.

L'articolo in commento si occupa, in particolare, di stabilire l'ambito di applicazione del conferimento a Roma capitale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di concorso alla valorizzazione dei beni culturali, ambientali e fluviali<sup>709</sup> e di chiarire cosa debba intendersi per «valorizzazione»<sup>710</sup>.

---

<sup>702</sup> Si tratta di interventi statali con oggetto beni appartenenti allo Stato, che l'ente avrà facoltà di proporre in sede di Conferenza delle Soprintendenze per essere condivisi con gli organi dell'Amministrazione statale.

<sup>703</sup> Questa tipologia si riferisce a interventi di particolare rilievo caratterizzanti l'immagine della Città

<sup>704</sup> Art. 2, comma 3, schema di decreto recante *Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale*.

<sup>705</sup> Cfr. sempre la Relazione illustrativa allo schema di decreto, p. 5.

<sup>706</sup> Art. 2, comma 4, Atto del Governo n. 425/2011.

<sup>707</sup> Art. 2, comma 7, Atto del Governo n. 425/2011.

<sup>708</sup> Art. 2, comma 6, Atto del Governo n. 425/2011: « La Conferenza è indetta dal Ministero per i beni e le attività culturali, tramite il Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici, o dal Sovrintendente dei beni culturali di Roma capitale. Il funzionamento e gli effetti della Conferenza sono disciplinati in base agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241 e successive modificazioni. Roma capitale ed il Ministero per i beni e le attività culturali stipulano accordi per definire modalità acceleratorie e di semplificazione dei lavori della Conferenza».

<sup>709</sup> Art. 3, comma 1, Atto del Governo n. 425/2011.

<sup>710</sup> Art. 3, comma 2, Atto del Governo n. 425/2011: «Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle

L'art. 4 elenca invece le funzioni e i compiti amministrativi in materia di *beni culturali*<sup>711</sup> conferite a Roma capitale, raggruppandole in quattro distinte categorie<sup>712</sup>.

Preliminarmente, si richiama tuttavia la necessità di pervenire alla stipulazione dell'accordo di cui all'art. 24, comma 3, l. n. 42/2009 e alla definizione di apposite modalità operative nell'ambito della Conferenza delle Soprintendenze.

Il concorso di Roma capitale è previsto allo scopo di: a) valorizzare i beni culturali presenti sul territorio e appartenenti allo Stato, mediante la partecipazione alla Conferenza delle Soprintendenze; b) partecipare all'esercizio di compiti degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali in materia di archeologia preventiva; c) rilasciare i diversi titoli abilitativi di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali, limitatamente agli interventi di valorizzazione specificamente concordati; d) reprimere gli abusi edilizi concernenti i beni vincolati, attraverso modalità procedurali condivise anche con lo Stato e la Regione Lazio<sup>713</sup>.

Inoltre, Roma capitale, con riferimento al patrimonio culturale presente sul proprio territorio, concorre con il Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Lazio a sei ulteriori attività: a) la catalogazione dei beni culturali e il coordinamento delle relative attività; b) la definizione di programmi di studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di metodologie di catalogazione e inventariazione; c) la definizione di linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli in materia di conservazione dei beni culturali; d) la stipulazione di intese per coordinare l'accesso agli istituti e ai luoghi della cultura; e) la stipulazione di accordi per definire obiettivi, tempi e modalità di attuazione delle attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica; f) la realizzazione e promozione di studi e altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale.

Lo schema di decreto disciplina, al successivo art. 5, il trasferimento a Roma capitale delle funzioni di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali

---

attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale».

<sup>711</sup> Art. 4, comma 1, Atto del Governo n. 425/2011, ove si precisa che i beni culturali sono i beni mobili e immobili di cui all'art. 10, Codice dei beni culturali e ambientali.

<sup>712</sup> L'art. 4, comma 4, Atto del Governo n. 425/2011 esclude dalle funzioni conferite i compiti e le attività relativi ai beni amministrati dal Fondo Edifici di Culto dall'ambito applicativo del conferimento operato dallo schema di decreto.

<sup>713</sup> Art. 4, comma 2, Atto del Governo n. 425/2011.

concernenti il Teatro dell'Opera di Roma<sup>714</sup>, mentre, all'art. 7, conferisce le funzioni amministrative riguardanti l'individuazione delle riserve statali non collocate nei parchi nazionali, sulla base di criteri stabiliti d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

L'oggetto della disciplina dell'art. 6 è invece costituito dai *beni paesaggistici e ambientali* che insistono sul territorio di Roma capitale, per i quali la stessa concorrerà, di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio, e gli altri enti preposti: 1) a definire le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio; 2) a stabilire gli indirizzi e i criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei relativi interventi; 3) alle attività di formazione e di educazione volte a diffondere la conoscenza del paesaggio; 4) alle attività di vigilanza sui beni paesaggistici tutelati.

Con riferimento al *settore produttivo*, l'art. 8 conferisce a Roma capitale funzioni e compiti amministrativi concernenti il coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale promosse sul territorio.

In relazione invece al *settore turistico*, l'art. 9 conferisce a Roma capitale funzioni e compiti amministrativi in materia di istituzione e gestione di uffici di rappresentanza, di informazione e di promozione all'estero della stessa<sup>715</sup>. Il legislatore delegato provvede inoltre a integrare la disciplina posta dal Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo: in particolare, prevede che il sindaco di Roma capitale sia tra i convocati per la Conferenza nazionale per il turismo<sup>716</sup> e che le linee guida del piano strategico nazionale abbiano una sezione per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico di Roma capitale<sup>717</sup>.

Lo schema di decreto attribuisce altresì a Roma capitale, nell'ambito del proprio territorio, funzioni in materia di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza *ex art. 2, comma 1, lett. a) e b), l. n. 225/1992* in materia di protezione civile<sup>718</sup>,

---

<sup>714</sup> In particolare, l'art. 5, commi 2 e 3, Atto del Governo n. 425/2011 dispongono: «2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali sono definite le modalità di determinazione concordata della quota delle risorse a valere sul fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, da attribuire annualmente al Teatro dell'Opera di Roma.

3. Lo Statuto della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma è adeguato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto in modo da assicurare la separazione tra le funzioni di vigilanza e le funzioni di gestione».

<sup>715</sup> Art. 9, comma 1, Atto del Governo n. 425/2011.

<sup>716</sup> Art. 9, comma 2, Atto del Governo n. 425/2011.

<sup>717</sup> Art. 9, comma 3, Atto del Governo n. 425/2011.

<sup>718</sup> L'art. 10, Atto del Governo n. 425/2011, precisa che restano ferme le funzioni attribuite al prefetto di Roma dall'art. 14, l. n. 225/1992.

precisando che tale attribuzione deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio statale.

L'art. 11 disciplina poi la potestà regolamentare di Roma capitale in materia di organizzazione del personale e di ordinamento generale degli uffici e dei servizi<sup>719</sup>.

Si prevede, in particolare, che la Giunta capitolina, nell'esercizio dell'autonomia normativa ed organizzativa di Roma capitale, provveda alla definizione del personale dell'ente e della relativa dotazione organica, in ragione dell'acquisizione e dello sviluppo delle funzioni conferite a Roma capitale.

Sul punto la Relazione tecnica allo schema di decreto ha avuto modo di precisare che il personale trasferito in conseguenza del passaggio delle funzioni non incide sulle facoltà assunzionali dell'ente, né sui vincoli posti dalla legislazione vigente in materia di personale. Conseguentemente, non insorgono oneri per la finanza pubblica<sup>720</sup>.

Infine, l'art. 12 dispone che sia un Dpcm, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, a provvedere al trasferimento delle risorse umane e finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative conferite ad opera del decreto, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore.

Lo stesso Dpcm dovrà stabilire le forme e i meccanismi procedurali del trasferimento. Le amministrazioni interessate al trasferimento delle funzioni amministrative provvedono alla contestuale riduzione delle relative risorse finanziarie, delle strutture e delle dotazioni organiche del personale<sup>721</sup>.

Alla Regione Lazio spetta, invece, di dettare le norme in materia di trasferimento delle risorse umane e finanziarie per l'adempimento delle funzioni amministrative conferite con la legge regionale<sup>722</sup>.

Lo schema di decreto conclude introducendo una clausola di invarianza finanziaria, per la quale, ai sensi dell'art. 28, comma 4, l. n. 42/2009, non dovranno derivare dal decreto in commento, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica<sup>723</sup>.

---

<sup>719</sup> L'art. 11, comma 2, Atto del Governo n. 425/2011 recita: «La potestà regolamentare di cui al comma 1 si esercita nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, nonché nelle altre disposizioni vigenti in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni, tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale».

<sup>720</sup> Cfr. Relazione tecnica dello schema di decreto legislativo, cit., p. 3.

<sup>721</sup> Art. 12, comma 1, Atto del Governo n. 425/2011.

<sup>722</sup> Art. 12, comma 2, Atto del Governo n. 425/2011. Al successivo comma 3 si dispone: «E' istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un tavolo tra Stato, Regione Lazio, Provincia di Roma e Roma capitale con funzioni di coordinamento per il trasferimento delle funzioni sopra individuate».

<sup>723</sup> Art. 12, comma 4, Atto del Governo n. 425/2011.

### 3. Il terzo decreto legislativo di attuazione: i fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.

Il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 recante *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province* rappresenta il terzo decreto attuativo del federalismo fiscale<sup>724</sup>.

Come è noto, tra le finalità della l. n. 42/2009 vi è quella di garantire i principi di solidarietà e coesione sociale, attraverso il graduale superamento, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica, a favore di un sistema perequativo basato su fabbisogni e costi standard per i livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. e per le funzioni fondamentali *ex art.* 117, comma 2, lett. p), Cost.

Il dibattito scientifico ha messo in luce come il passaggio da un sistema basato sulla spesa storica, in cui lo Stato assegna le risorse in misura corrispondente al livello di spesa sostenuta in precedenza dagli enti locali - perpetuando e aggravando le situazioni di dissesto ivi presenti<sup>725</sup> - ad uno fondato sul costo e fabbisogno standard, consenta di ottenere un maggior tasso di efficacia delle decisioni di spesa e si ponga come uno degli aspetti cruciali dell'intento riformatore<sup>726</sup>.

A tal fine, l'art. 2, comma 2, lett. f), l. n. 42/2009 annovera, tra i principi e i criteri direttivi della delega, il costo e fabbisogno standard quali «indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica».

L'art. 11, comma 1, lett. b) prevede poi il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni per gli enti locali mentre l'art. 21 stabilisce, in via provvisoria, le funzioni fondamentali di Comuni e Province.

La superiorità dell'approccio del costo standard emerge dalla minor volatilità degli scarti e da una loro distribuzione territoriale più coerente con altri riscontri in merito all'analisi della finanza locale<sup>727</sup>.

Si tratta di un «obiettivo storico»<sup>728</sup>, per cui si rende determinante la definizione dello standard delle prestazioni<sup>729</sup>.

---

<sup>724</sup> Il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 recante *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province* è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 294 del 17 dicembre 2010.

<sup>725</sup> MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 7.

<sup>726</sup> RIVOSECCHI G., *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2011. p. 1.

<sup>727</sup> PARLATO S., SCOZZESE S. (a cura di), *Economia e finanza locale 2009. Rapporto IFEL 2009*, in <http://portale.webifel.it>, 28 gennaio 2010, p. 180.

L'operazione compiuta dalla l. n. 42/2009 e dal d.lgs. n. 216/2010 si propone infatti di trasformare il binomio spesa storica/inefficienza in costo standard/efficienza, nell'implicazione di un federalismo fiscale che realizzi compiutamente i principi costituzionali di solidarietà ed uguaglianza<sup>730</sup>.

In dottrina si è in proposito parlato di un «federalismo fiscale cooperativo al servizio della democrazia, volto a superare le differenze storiche del Paese attraverso la necessaria congiunzione tra solidarietà e responsabilità»<sup>731</sup>.

L'introduzione della categoria del costo e fabbisogno standard mira pertanto a rispondere a queste esigenze, rappresentando la traduzione, sul piano operativo, dei principi di solidarietà e di uguaglianza consacrati in Costituzione<sup>732</sup>.

### ***3.1. I contenuti del d.lgs. n. 216/2010: finalità, obiettivi, definizione delle funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese.***

Il d.lgs. n. 216/2010 si compone di 8 articoli.

L'art. 1 individua la finalità del decreto, in linea con quanto stabilito all'art. 1, l. n. 42/2009: esso è diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, per assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica<sup>733</sup>.

La *littera legis* definisce il fabbisogno standard come il «riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni»<sup>734</sup>.

<sup>728</sup> NICOTRA V., PIZZETTI F., *Dalla fase transitoria alla fase a regime: un quadro di sintesi sulla finanza degli Enti locali*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 354.

<sup>729</sup> MACCIOTTA G., *La standardizzazione dei costi, dei fabbisogni e dei prelievi*, in *www.astrid-online.it*, 23 settembre 2011. L'A. sostiene che «Le modalità di realizzazione della 'standardizzazione' della spesa sono affrontate, nei decreti legislative in attuazione della delega, sia sul versante dei 'costi' che su quello dei 'fabbisogni', per evitare che, con risorse reperite all'esterno del territorio, si effettuino spese a costi unitari superiori alla norma e/o si erogino prestazioni superiori a quelle concordate come base degli essenziali diritti di cittadinanza». Cfr. ZANARDI A., *Spending review e fabbisogni standard: due vie per la razionalizzazione della spesa pubblica*, in *www.astrid-online.it*, 7 ottobre 2011.

<sup>730</sup> Sia consentito di rinviare a VIGATO E., *Federalismo fiscale e principio di eguaglianza*, in Benazzo A. (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso del Veneto*, Cedam, 2010, p. 326.

<sup>731</sup> PIZZETTI F., *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 13 ss.

<sup>732</sup> ANTONINI L., *Il primo successo sulla trasparenza*, in *Il Sole 24 Ore.com*, 13 maggio 2010. Cfr. JORIO E., *Dai costi standard il contributo per consolidare l'unità reale del Paese*, in *www.astrid-online.it*.

<sup>733</sup> Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 216/2010.

<sup>734</sup> Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 216/2010.

La Relazione tecnica ha evidenziato in proposito che lo scopo sotteso è evidentemente quello di abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e deresponsabilizzanti generati dal modello fondato sul criterio della spesa storica, oltre a quello di rafforzare l'efficienza delle amministrazioni locali e il controllo democratico dell'elettorato<sup>735</sup>.

L'art. 2, dedicato agli obiettivi di servizio, dispone la proposizione, da parte del Governo, di norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, per realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali<sup>736</sup>.

I commi 4 e 5 della medesima disposizione disciplinano modalità e tempistica della fase transitoria, distribuita nell'arco del quinquennio 2011-2016. La fase a regime sarà pertanto operativa a partire dal 2017.

La necessaria gradualità del processo risponde alla *ratio* di consentire che la stima del fabbisogno standard si riferisca a funzioni per le quali sia possibile disporre di informazioni sufficienti a garantire stime robuste e condivise<sup>737</sup>.

La lettura dell'art. 2, commi 4 e 5, d.lgs. n. 216/2010 non può essere disgiunta da quella dell'art. 21, comma 1, lett. e), l. n. 42/2009, secondo cui, durante la fase transitoria, l'80% delle spese di Comuni e Province afferenti alle funzioni fondamentali viene finanziato per mezzo delle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria (comprese le compartecipazioni a tributi erariali) e dal fondo perequativo, mentre il residuo 20% delle spese relative alle altre funzioni, è finanziato per mezzo delle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria (comprese le compartecipazioni a tributi regionali) e dal fondo perequativo<sup>738</sup>.

L'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 216/2010 dispone che il graduale superamento del criterio della spesa storica debba rispettare le seguenti tappe cronologiche: nel 2011

---

<sup>735</sup> Relazione tecnica del decreto legislativo recante *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*, in [www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it), p. 1. Inoltre, si conferma che la determinazione dei fabbisogni standard, in quanto finalizzata all'efficientamento della spesa degli enti locali, non dovrà condurre, sul complesso degli enti, a un incremento della spesa complessiva del comparto.

<sup>736</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 216/2010, il monitoraggio degli obiettivi di servizio è affidato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

<sup>737</sup> TUCCI C., *Ifel: sui costi standard di Comuni e Province servono approfondimenti*, in *Il Sole 24 ore.com*, 13 ottobre 2010.

<sup>738</sup> Viene preso a riferimento l'ultimo bilancio degli enti locali certificato a rendiconto, disponibile alla data di predisposizione degli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega.

devono essere determinati i fabbisogni standard di un terzo delle funzioni fondamentali, un terzo nel 2012 e le restanti nel 2013.

Con l'entrata in vigore del d.l. n. 216/2011 (c.d. Milleproroghe 2011), il termine per la determinazione del fabbisogno standard in relazione alle prime due funzioni fondamentali è stato differito al 30 aprile 2012. L'art. 29, comma 1, dispone infatti: «Alla lettera a) del comma 5 dell'articolo 2 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, le parole: 'nel 2011' sono sostituite dalle seguenti: 'entro il 30 aprile 2012'».

L'art. 3, d.lgs. n. 216/2010 individua le funzioni fondamentali di Comuni (comma 1, lett.a)) e Province (comma 1, lett. b)), in maniera corrispondente a quanto previsto dall'art. 21, commi 3 e 4, l. n. 42/2009.

Per i Comuni, le funzioni fondamentali sono: 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese; 2) le funzioni di polizia locale; 3) le funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente (esclusi il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché il servizio idrico integrato); 6) le funzioni del settore sociale.

Per le Province: 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese; 2) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; 3) le funzioni nel campo dei trasporti; 4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio; 5) le funzioni nel campo della tutela ambientale; 6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Giova rilevare che, rispetto alle funzioni individuate dal d.p.r. n. 194/1996 non risultano comprese, per quanto riguarda i Comuni, le funzioni relative a: giustizia, cultura e beni culturali, settore sportivo e ricreativo, turismo, sviluppo economico, servizi produttivi. Con riferimento alle Province restano escluse invece le funzioni relative a: cultura e beni culturali, settore turistico, sportivo e ricreativo, settore sociale, sviluppo economico, relativamente ai servizi per l'agricoltura e per l'industria, il commercio e l'artigianato.



E' stato rilevato che la norma in commento si limiterebbe a individuare le funzioni fondamentali, senza indicare i beni e i servizi riferibili a tali funzioni, né dei relativi obiettivi di servizio<sup>739</sup>.

L'obiezione può essere facilmente superata rinviando alla descrizione del procedimento di determinazione dei fabbisogni standard, che prevede la somministrazione dei questionari predisposti da Sose s.p.a.- Società per gli studi di settore, ove Comuni e Province sono chiamati a rispondere a quesiti molto puntuali che ricomprendono beni e servizi riferibili alle funzioni indicate *ex lege*.

### ***3.2. Il calcolo dei fabbisogni standard: metodologia e procedimento.***

L'art. 4 stabilisce la metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard per ciascuna delle funzioni fondamentali e relativi servizi.

Si tratta di un procedimento complesso, che si articola tenendo conto di una serie di elementi che il legislatore delegato raggruppa in cinque categorie: a) l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari, acquisiti sia da banche dati ufficiali, nonché attraverso la partecipazione diretta degli enti interessati al procedimento, che si realizza con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche al fine di una riclassificazione o integrazione delle informazioni dei certificati contabili; b) l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi; c) l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità; d) l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche; e) la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

Il fabbisogno standard può essere determinato con riferimento a ciascuna funzione fondamentale, a un singolo servizio o ad aggregati di servizi, in relazione alla natura delle funzioni fondamentali<sup>740</sup>.

Al fine di incentivare l'esercizio associato di funzioni, si prevede che la metodologia di determinazione del fabbisogno standard tenga conto delle specificità

---

<sup>739</sup> Cfr. SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province. Note di lettura*, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it), n. 87, settembre 2010, p. 4.

<sup>740</sup> Art. 4, comma 2, d.lgs. n. 216/2010.

legate ai recuperi di efficienza ottenuti attraverso le unioni di Comuni o le altre forme associative<sup>741</sup>.

L'art. 5 procede invece a specificare le fasi in cui si articola il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard.

La Sose s.p.a.-Società per gli studi di settore, la cui attività in relazione al procedimento di determinazione dei fabbisogni standard, ha carattere esclusivamente tecnico, predispone le metodologie occorrenti e ne determina i valori dando rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province.

Essa provvede, altresì, al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard<sup>742</sup>.

Ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, oltre alla spesa storica sostenuta tenendo conto dei gruppi omogenei, della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata, Sose s.p.a. deve tener conto della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio, alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, all'efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati, nonché al grado di soddisfazione degli utenti<sup>743</sup>.

La Società per gli studi di settore può predisporre appositi questionari per raccogliere i dati strutturali e di bilancio dei Comuni e delle Province. Gli enti territoriali avranno sessanta giorni di tempo per restituire in via telematica i questionari compilati con i dati richiesti e sottoscritti dal legale rappresentante e dal responsabile economico finanziario.

La mancata restituzione, nel termine, del questionario interamente compilato prevede due tipi di sanzioni: da un lato, il blocco dei trasferimenti a qualunque titolo erogati al Comune o alla Provincia, sino all'adempimento dell'obbligo di invio dei questionari. Dall'altro, la pubblicazione sul sito del Ministero dell'interno dell'ente inadempiente.

Anche il certificato di conto consuntivo di cui all'art. 161, d.lgs. n. 267/2000, e successive modificazioni, contiene i dati necessari per il calcolo del fabbisogno standard<sup>744</sup>.

---

<sup>741</sup> Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 216/2010.

<sup>742</sup> Art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 216/2010.

<sup>743</sup> Art. 5, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 216/2010.

<sup>744</sup> Art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 216/2010.

In base all'accordo siglato il 15 luglio 2010, in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, tra l'Anci (Associazione nazionale dei Comuni italiani) ed Upi (Unione Province d'Italia), la Sose S.p.a. si avvale della collaborazione scientifica dell'Ifel (Istituto per la finanza e l'economia locale).

Quest'ultima fornisce studi ed analisi in materia di contabilità e finanza locale, collabora nella fase di predisposizione e somministrazione dei questionari, concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e valuta l'adeguatezza delle stime prodotte, partecipa all'analisi dei risultati, concorre al monitoraggio del processo di attuazione, proponendo correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni standard, nonché agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti.

L'Ifel, inoltre, fornisce assistenza tecnica e formazione ai Comuni e alle Province.

La Sose s.p.a., per la predisposizione delle metodologie, la determinazione dei valori dei fabbisogni standard, il monitoraggio e la messa a punto dei questionari, può avvalersi anche della collaborazione dell'Istat<sup>745</sup>.

Le metodologie predisposte da Sose - così come il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni - sono sottoposte alla Copaff ovvero, dopo la sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In assenza di osservazioni, le metodologie si intendono approvate decorsi quindici giorni dal loro ricevimento.

I risultati predisposti con le metodologie approvate dalla Copaff sono così trasmessi da Sose ai Dipartimenti delle finanze e, successivamente, alla Ragioneria generale dello Stato, nonché alla stessa Copaff, ovvero, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, dopo la sua istituzione<sup>746</sup>.

I dati raccolti ed elaborati confluiscono, infine, nella banca dati delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art.13, l. n. 196/2009<sup>747</sup>, nonché in quella di cui all'art. 5, lett. g), l. n. 42/2009<sup>748</sup>.

---

<sup>745</sup> Art. 5, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 216/2010.

<sup>746</sup> Art. 5, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 216/2010.

<sup>747</sup> Si tratta della banca dati istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, contenente i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali delle P.A.

<sup>748</sup> La banca dati di cui all'art. 5, lett. g), l. n. 42/2009 comprende indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.

**3.2.1. Le ragioni alla base della scelta della metodologia applicata per gli studi di settore. Le esperienze (negative) delle modalità più tradizionali di determinazione dei fabbisogni standard.**

Le metodologie adottabili per la determinazione dei fabbisogni standard per il finanziamento delle spese degli enti locali riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni erano in astratto due: 1) il metodo delle determinanti, 2) il metodo della *Representative Expenditure System* (Res)<sup>749</sup>.

Il primo metodo utilizza l'econometria sotto forma di regressioni multiple per stimare la dipendenza della spesa (suddivisa in spesa corrente, spesa per funzioni fondamentali ecc..) in relazione ad una serie limitata di variabili (determinanti o variabili esplicative) che collegano i principali elementi di differenziazione tra gli Enti locali (ampiezza demografica, caratteristiche demografiche etc.).

La spesa per funzione fondamentale viene riportata ai seguenti vettori delle variabili esplicative: (y) quantità di beni e servizi corrispondenti alla funzione fondamentale, (w) qualità degli *outputs* (variabile eventuale), (z) variabili oggettive e fuori controllo delle amministrazioni, (x) vettore delle preferenze dei cittadini (variabile eventuale). Un limite a questo metodo consiste nella difficoltà nel discriminare gli Enti in base alle prestazioni effettivamente offerte in relazione alla spesa effettuata.

Il metodo della Res prevede invece l'applicazione di indicatori fisici incidenti sull'amministrazione locale (ad es. popolazione servita, strade curate, servizi forniti ecc.). Si tratta di determinanti di costo diversi dal costo dei fattori di produzione. Per determinare quanto ciascun Ente locale dovrebbe spendere per finanziare un certo *mix* di servizi vengono considerate le caratteristiche demografiche, socioeconomiche e geografiche che influiscono sui bisogni di quel dato territorio. Applicando tale metodologia si calcolano, per ogni ente, gli indici di carico di fabbisogno di spesa per ciascuna funzione. Si procede poi a ricollocare la spesa nazionale per ciascuna funzione tra gli enti territoriali in proporzione alle loro effettive necessità.

---

<sup>749</sup> Cfr. Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*, in [www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it), pp. 2 ss; si veda inoltre JORIO E., *Uno strumento per i costi standard a tutela dell'estinzione del debito pregresso delle Regioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), il quale, in relazione al processo di individuazione delle metodologie generali per il calcolo dei fabbisogni standard, ha precisato che: «la relazione si è limitata, ovviamente, a soffermarsi sulle metodologie generali e sui percorsi attraverso i quali saranno determinati, tenendo conto di tutte le variabili necessarie ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'esigibilità dei diritti sociali e l'esercizio delle funzioni essenziali del sistema autonomistico».

Questo metodo presenta il limite per cui la determinazione del peso di ciascuna variabile avviene all'interno degli indicatori.

Sia il metodo delle determinanti che quello della Res, sebbene possano fornire utili indicazioni sull'entità dei possibili risparmi, non sono in grado di risolvere i problemi incontrati in passato, anche per l'elevato tasso di arbitrarietà implicito nelle scelte dei fattori determinanti.

Prospettiva più innovativa e funzionale, che punta a determinazioni analitiche e condivise, è rappresentata invece dalla metodologia degli studi di settore affidata a Sose s.p.a. L'obiettivo consiste nel determinare i livelli presuntivi di ricavo considerati coerenti con un livello accettabile di *compliance* fiscale, partendo dalla situazione di fatto rilevata attraverso la somministrazione di appositi questionari. Trasferire questa metodologia nell'ambito del d.lgs. n. 216/2010, significa determinare i livelli presuntivi di fabbisogno finanziario in condizioni di efficienza, considerando non solo i dati contabili ma anche gli aspetti strutturali dei servizi erogati.

Tra i punti di forza di questa metodologia vi è senz'altro la condivisione delle scelte tecniche nelle diverse fasi della procedura di costruzione dello studio di settore, come del resto di evince dalla procedura contenuta nell'art. 5, d.lgs. n. 216/2010.

Attraverso il ricalcolo periodico dei fabbisogni standard, si intende innestare inoltre un processo graduale di emersione degli imponibili dichiarati, per il perseguimento dell' «efficienza graduale come obiettivo di medio-lungo periodo (...) al fine di tener conto dei cambiamenti nel contesto di riferimento nonché delle innovazioni nelle tecniche di produzione dei servizi»<sup>750</sup>.

«Non è quindi una cifra, ma piuttosto un metodo la formula necessaria per la determinazione dei fabbisogni standard. Un metodo che consente di arrivare alle cifre, ma attraverso un processo specifico, innovativo per il settore degli enti locali»<sup>751</sup>.

### **3.3. Pubblicazione e revisione a regime dei fabbisogni standard.**

L'art. 6 descrive il regime di pubblicazione dei fabbisogni standard.

Con Dpcm sono adottati rispettivamente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni standard e il fabbisogno standard di ciascun

---

<sup>750</sup> SERVIZIO STUDI DEL DIPARTIMENTO BILANCIO, *La relazione governativa sul finanziamento degli enti territoriali (art. 2, comma 6, l. n. 42/2009), Doc. XXVII, n. 22 - Parte I*, in <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/BI0285.htm>, 12 luglio 2010, pp. 36-37.

<sup>751</sup> Si veda sempre la Relazione illustrativa al decreto legislativo recante *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*, cit., p. 3. Cfr. ANTONINI L., *Dagli studi di settore un metodo efficace*, in *IlSole24ore.com*, 19 novembre 2010.

Comune e Provincia, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze.

Successivamente, sullo schema di decreto è sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

Decorsi quindici giorni, lo schema è comunque trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

Lo schema di decreto è corredato da una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17, comma 3, legge n. 196/2009, che ne evidenzia gli effetti finanziari.

Decorsi ulteriori quindici giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, lo schema di Dpcm, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e verifica invarianza finanziaria da parte della Ragioneria dello Stato, può essere comunque adottato, e viene poi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato.

Ciascuno dei Dpcm recante determinazione dei fabbisogni standard per Comuni e Province indica in allegato gli elementi considerati ai fini di tale determinazione<sup>752</sup>.

I Comuni e le Province danno adeguata pubblicità, sul proprio sito istituzionale, dei Dpcm di adozione della nota metodologica e il fabbisogno standard, e utilizzando, altresì, ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio<sup>753</sup>.

L'art. 7, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, dispone che i fabbisogni standard vengano sottoposti a monitoraggio e rideterminati non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione<sup>754</sup>.

Le relative determinazioni sono trasmesse alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che si avvale della Copaff<sup>755</sup>.

L'art. 8 prevede, infine, che la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva dell'ente locale sia acquisita dal bilancio dell'ente. Nel caso di esercizio delle funzioni in forma associata, la differenza positiva è ripartita fra i singoli enti partecipanti.

La *ratio* di questa disposizione è evidentemente quella di favorire gli enti virtuosi, i quali possono trarre vantaggio dalla propria gestione efficiente.

---

<sup>752</sup> Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 216/2010.

<sup>753</sup> Art. 6, comma 3, d.lgs. n. 216/2010.

<sup>754</sup> Art. 7, comma 1, d.lgs. n. 216/2010.

<sup>755</sup> Art. 7, comma 2, d.lgs. n. 216/2010.

La medesima disposizione esclude dall'ambito di applicazione del decreto gli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e alla Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>756</sup>.

### ***3.4. Gli sviluppi recenti in materia di determinazione dei fabbisogni standard: a che punto siamo?***

Le critiche che sono state mosse all'impianto del d.lgs. n. 216/2011 hanno fatto principalmente leva sul fatto che esso si presenta «ricco di enunciazioni esclusivamente teoriche, considerato che non ha fissato nulla di concreto in termini di fattivo funzionamento dei Comuni e delle Province» rinviando, al contrario, la determinazione degli standard all'esito di un «percorso elaborativo» delegato alla Sose e all'Ifel<sup>757</sup>.

Altri hanno quindi sostenuto che la metodologia del calcolo dei fabbisogni standard «è vaga e rischia di essere ricondotta ad una mera analisi di tipo statistico sulle spese storiche esistenti, senza che siano chiari e stringenti i riferimenti»<sup>758</sup>.

Per superare questa obiezioni, può essere utile ripercorrere, sinteticamente, il lavoro sin qui svolto in ordine alla determinazione dei fabbisogni standard.

Il 31 gennaio 2011 è iniziata la somministrazione a Comuni, Unioni di Comuni e Province dei questionari predisposti da Sose, in collaborazione con Ifel e Upi, volti ad analizzare i servizi riferiti alle funzioni fondamentali degli enti locali<sup>759</sup>.

L'operazione interessa 6.700 Comuni italiani e 86 Province<sup>760</sup>. Sono escluse, infatti, le rilevazioni nelle Regioni a statuto speciale.

Per l'anno 2011, le due funzioni individuate per i Comuni sono quelle di polizia locale e amministrazione, gestione e controllo.

Per le Province, le funzioni sono quelle nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro e quelle generali di amministrazione, gestione e controllo.

---

<sup>756</sup> Art. 8, comma 4, d.lgs. n. 216/2010, fermo restando, tuttavia, quanto previsto dall'art. 27, l. n. 42/2009.

<sup>757</sup> JORIO E., *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard (e non solo)*, cit., p. 4. Si veda inoltre, ID., *Il federalismo municipale tra le conflittualità politiche e i questionari Sose (l'Iva sui trasferimenti immobiliari dalle imprese?)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2011.

<sup>758</sup> VIESTI G., *Il processo attuativo della legge delega sul federalismo fiscale: alcune criticità*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 10 novembre 2010, p. 13.

<sup>759</sup> SOSE, *Costi e Fabbisogni Standard: dal 31 gennaio al via i primi questionari*, comunicato stampa del 31 gennaio 2011, in [www.sose.it](http://www.sose.it).

<sup>760</sup> CHIAMPARINO S., *I sei nodi cruciali dell'operazione questionari*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 gennaio 2011, p. 3.

Il 31 gennaio 2011 si è dato avvio alla compilazione dei questionari relativi alla funzione «polizia locale» per i Comuni e nel «campo dello sviluppo economico relativo ai servizi del mercato del lavoro» per le Province. Il 26 maggio successivo sono stati resi disponibili anche i questionari, per Comuni e Province, relativi alle «funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo»<sup>761</sup>.

Per quanto riguarda le funzioni fondamentali dei Comuni, con riferimento alla polizia locale si è somministrato un unico questionario, volto a rilevare, con riferimento all'anno 2009, i dati di natura contabile, strutturale e socio-territoriale riguardanti i servizi di polizia municipale, commerciale e amministrativa. Il questionario, denominato FC02U, è articolato in 121 domande, distribuite in dieci quadri.

Per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo si sono predisposti quattro distinti questionari, organizzati in base a criteri di omogeneità dei servizi trattati: 1) servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali (questionario FC01A, che si compone di 12 riquadri, per un totale di 166 domande); 2) servizi di ufficio tecnico (questionario FC01B, composto di 13 riquadri, per un totale di 196 domande); 3) servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico (questionario FC01C, composto di 11 riquadri, per un totale di 176 domande); 4) altri servizi generali (questionario FC01D, composto di 13 quadri, per un totale di 184 domande).

I dati da rilevare fanno riferimento all'anno 2009 e sono di natura contabile e strutturale.

Con riferimento alle funzioni fondamentali delle Province, è stato somministrato il questionario relativo alle funzioni nel campo dello sviluppo economico per la determinazione dei fabbisogni standard per il solo servizio del mercato del lavoro. Si tratta del questionario FP06U, composto di 113 quadri e strutturato in 148 quesiti.

Anche per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, è prevista la somministrazione alle Province di un unico questionario, che si compone di 13 quadri, per un totale di 152 quesiti.

In totale, risultano somministrati, in relazione a due funzioni fondamentali, 1.143 quesiti, 843 dei quali ai Comuni e 300 alle Province.

In ultima analisi, si è già ricordato che il d.l. n. 216/2011, recante *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative* (c.d. Milleproroghe 2011), in vigore dal 29 dicembre 2011 e attualmente in corso di conversione, dispone una proroga per la determinazione

---

<sup>761</sup> SOSE, *Costi e fabbisogni Standard: continua la rilevazione Sose per superare il principio di spesa storica*, comunicato stampa del 25 maggio 2011, in [www.sose.it](http://www.sose.it).



dei fabbisogni standard per gli enti locali<sup>762</sup>, incidendo direttamente sui termini previsti dal d.lgs. n. 216/2010 e differendoli al 30 aprile 2012.

Del resto, «sappiamo bene che l'obiettivo è ambizioso, e che in passato il Paese ha fatto molti tentativi di fotografare con precisione la spesa pubblica, senza riuscirci. Quello che proponiamo oggi è un cambio di passo essenziale: i bilanci finanziari degli enti pubblici non ci permettono più di conoscere davvero la situazione degli enti locali, per cui passiamo alla richiesta di una serie di dati concreti e fattuali, anche esterni ai bilanci, per avere una descrizione vera della situazione. Questo è l'unico modo per centrare gli obiettivi della riforma»<sup>763</sup>.

#### **4. Il quarto decreto legislativo di attuazione: il federalismo fiscale municipale.**

Il d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, recante *Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale* è il quarto decreto di attuazione del federalismo fiscale<sup>764</sup>.

Esso racchiude, in 14 articoli, la nuova struttura delle entrate comunali, sia nella fase transitoria che in quella a regime.

L'iter politico-istituzionale che ha condotto all'approvazione del decreto sul fisco municipale ha incontrato maggiori difficoltà rispetto a quello per gli altri decreti.

Dopo il parere positivo conseguito in sei Commissioni parlamentari competenti, nonché il pareggio dei voti ottenuto in seno alla Commissione bicamerale, il Governo non ha ritenuto di dover comunicare alle Camere, dal momento che, proprio per effetto del pareggio, non sussisteva una puntuale richiesta di indicazioni da parte della Commissione bicamerale.

Come rilevato in dottrina, l'art. 2, comma 4, l. n. 42/2009<sup>765</sup>, applicato al caso di specie, poteva essere suscettibile, in astratto, di due diverse interpretazioni, entrambe formalmente legittime<sup>766</sup>.

---

<sup>762</sup> BRUNO E., *Entro aprile 2012 i fabbisogni standard per gli enti locali*, in *IlSole24ore.com*, 27 dicembre 2011.

<sup>763</sup> SCOZZESE S., *I risparmi ci sono ma vanno utilizzati per servizi efficienti*, in *Il Sole 24 ore.com*, 24 gennaio 2011.

<sup>764</sup> Il d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, recante *Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 67 del 23 marzo 2011.

<sup>765</sup> Art. 2, comma 4, l. n. 42/2009: «Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa».

Secondo la prima, non sarebbe stato necessario rendere comunicazioni alle Camere, avendo il testo ottenuto un pareggio e non un parere negativo in sede di Commissione bicamerale.

La seconda interpretazione, invece, propende per la necessità di interpellare, in ogni caso, il Parlamento. Il Capo dello Stato ha seguito questo orientamento, dichiarando, il 4 febbraio 2011, l'irricevibilità del decreto, in quanto non sussistevano le condizioni per procedere alla sua emanazione e ritenendo, quindi, che non si fosse perfezionato il procedimento per l'esercizio della delega<sup>767</sup>.

---

<sup>766</sup> ANTONINI L., *Il federalismo fiscale dei Comuni: qualche necessario chiarimento dopo troppo rumore mediatico*, in *www.cuorecritica.it*, p. 1: «Nel caso di specie, quindi, si poteva ritenere che il Governo non avesse la necessità di comunicare alle Camere, dal momento che non c'era una indicazione precisa e puntuale della Commissione bicamerale rispetto alla quale il Governo non voleva conformarsi. C'era solo un parere negativo, a fronte di altri pareri di commissioni competenti che davano precise indicazioni al Governo e rispetto ai quali lo stesso Governo si era allineato nella decisione assunta dal Consiglio dei Ministri. Peraltro, va anche ricordato, che per effetto dello spostamento politico nel Terzo polo, la Commissione bicamerale che ha dato parere negativo, allo stato attuale è in netta violazione di quanto dispone la stessa legge n. 42 del 2009, all'art. 3, I comma, perché non è più rappresentativa della proporzione con i gruppi parlamentari. Si tratta di una violazione quanto mai grave, la cui regolarizzazione dovrebbe essere richiesta a gran voce da tutti i massimi organi dello Stato. Nel caso di specie, comunque, dalla Presidenza della Repubblica è prevalsa una interpretazione diversa, anch'essa formalmente legittima, rivolta a ritenere necessaria la comunicazione alle Camere. Assolto questo onere, in ogni caso, il decreto dovrà essere comunque emanato».

<sup>767</sup> PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, *Comunicazione del Presidente della Repubblica sull'irricevibilità del decreto in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2011. «Mi è stato preannunciato l'invio, ai fini della emanazione ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, del testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri nella seduta di ieri sera, come risulta dal relativo comunicato. Devo subito rilevare che non sussistono le condizioni per procedere alla richiesta emanazione, non essendosi con tutta evidenza perfezionato il procedimento per l'esercizio della delega previsto dall'art. 2, commi 3 e 4, della legge n. 42 del 2009: sono pertanto costretto a non ricevere il decreto approvato dal Governo, a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza. Infatti mi risulta che il testo è diverso da quello originariamente approvato dal Governo e trasmesso alla Conferenza unificata e alle Camere ai sensi e per gli effetti delle disposizioni richiamate ed è identico alla proposta di parere favorevole condizionato formulata dal Presidente della Commissione bicamerale: proposta che è stata respinta dalla stessa Commissione ai sensi delle norme stabilite dai Regolamenti parlamentari allorché su di una proposta si registri parità di voti e dello stesso art. 7, comma 1, del Regolamento interno della Commissione bicamerale. Né tale pronunciamento può evidentemente assimilarsi ad una mancanza di parere. Su quel testo la Commissione bilancio della Camera ha successivamente deliberato all'unanimità di non esprimersi proprio perché lo ha considerato "superato" per gli stessi motivi. Infine il Governo deve ottemperare all'obbligo previsto dall'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 2 della legge delega di esporre sia alle Camere sia alla Conferenza unificata le ragioni per le quali ha ritenuto di procedere in difformità dai suindicati orientamenti parlamentari e senza aver conseguito l'intesa nella stessa Conferenza, come risulta dal verbale in data 28 ottobre 2010 previsto dall'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 2 della legge delega di esporre sia alle Camere sia alla Conferenza unificata le ragioni per le quali ha ritenuto di procedere in difformità dai suindicati orientamenti parlamentari e senza aver conseguito l'intesa nella stessa Conferenza, come risulta dal verbale in data 28 ottobre 2010. Tanto premesso sul piano strettamente procedimentale, sento il dovere di

Il d.lgs. n. 23/2011, dopo le necessarie comunicazioni, è stato quindi approvato il 14 marzo 2011, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il giorno 23 marzo ed è entrato in vigore il 7 aprile successivo.

La Relazione illustrativa precisa che il decreto in commento, in attuazione degli artt. 2, comma 2, 11, 12, 21 e 26, l n. 42/2009, reca disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale con «l'obiettivo essenziale della massima possibile coincidenza tra la cosa amministrata e la cosa tassata, passaggio fondamentale per attivare nella trasparenza il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali»<sup>768</sup>.

Il provvedimento infatti delinea la nuova struttura della finanza comunale, determina il passaggio graduale dalla finanza derivata alla finanza autonoma, e sancisce la soppressione dei trasferimenti statali di natura permanente e generale.

La novella del fisco municipale, come precisa il d.lgs. n. 23/2011 sin dal suo esordio, deve necessariamente coordinarsi con i decreti legislativi che disciplinano i tributi delle Regioni<sup>769</sup>.

Il processo si articola in due fasi: una prima transitoria, dal 2011 al 2013, e una seconda a regime, a decorrere dal 2014.

E' utile precisare che l'entrata in vigore del d.l. n. 201/2011 (convertito con l. n. 214/2011)- c.d. decreto salva-Italia<sup>770</sup> - ha inciso in materia di fisco municipale, introducendo cambiamenti significativi rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 23/2011.

---

richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità di un pieno coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali nel complesso procedimento di attuazione del federalismo fiscale. La rilevanza e delicatezza delle conseguenze che ne deriveranno sull'impiego delle risorse pubbliche e in particolare sull'assetto definitivo del sistema delle autonomie delineato dal nuovo titolo V° della Costituzione suggerisce infatti un clima di larga condivisione, così come si è del resto verificato in occasione della approvazione della legge n. 42 del 2009 e della emanazione dei tre precedenti decreti delegati. E di ciò ho avuto modo di dare più volte pubblicamente atto, ritenendolo il metodo più corretto ed utile per l'attuazione di una così importante riforma costituzionale. Se in questo caso non c'è stata condivisione sul piano sostanziale, più che opportuno resta evitare una rottura anche sul piano procedimentale, per violazione di puntuali disposizioni della legge. Né posso sottacere che non giova ad un corretto svolgimento dei rapporti istituzionali la convocazione straordinaria di una riunione del Governo senza la fissazione dell'ordine del giorno e senza averne preventivamente informato il Presidente della Repubblica, tanto meno consultandolo sull'intendimento di procedere all'approvazione definitiva del decreto legislativo. Sono certo che ella comprenderà lo spirito che anima queste mie osservazioni e considerazioni».

<sup>768</sup> Relazione illustrativa sullo schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale, in *www.riformeistituzionali.it*, p. 1.

<sup>769</sup> Art. 1, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>770</sup> Il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con l. 22 dicembre 2011, n. 214, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011, Suppl. ord. n. 276.

#### ***4.1. La devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare.***

L'art. 2 dispone, a decorrere dal 2011, la devoluzione ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati sul proprio territorio, del gettito o quote di gettito derivante dai seguenti tributi: a) imposta di registro e di bollo sui trasferimenti; b) imposta ipotecaria e catastale; c) imposta sul reddito delle persone fisiche (escluso il reddito agrario); d) imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili; e) tributi speciali catastali; f) tasse ipotecarie; g) cedolare secca sugli affitti<sup>771</sup>.

Con riferimento all'imposta di registro e di bollo sui trasferimenti, all'imposta ipotecaria e catastale, ai tributi speciali catastali, alle tasse ipotecarie, la quota di gettito è attribuita ai Comuni nella misura del 30%<sup>772</sup>.

La quota di gettito della nuova cedolare secca sugli affitti devoluta ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, è pari al 21,7% per l'anno 2011 e al 21,6% a decorrere dall'anno 2012<sup>773</sup>. Per gli anni 2011 e 2012, tale quota può essere rideterminata sulla base dei dati definitivi, tenendo conto dell'attività di monitoraggio espletata dalla Copaff e dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, con un Dpcm, la quota può essere incrementata, in misura corrispondente all'individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione<sup>774</sup>.

Durante il periodo transitorio, si dispone l'istituzione di un Fondo sperimentale di riequilibrio, della durata di tre anni e comunque fino all'attivazione del fondo perequativo di cui all'art. 13, l. n. 42/2009, al fine di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare<sup>775</sup>.

Le modalità di alimentazione e ripartizione del Fondo verranno determinate sulla base di un accordo in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, tenendo conto di due criteri fissati dal decreto: una quota del 30% del Fondo andrà ripartita tra i Comuni in base al numero dei residenti<sup>776</sup> e, al netto di tale quota, una ulteriore percentuale del 20% dovrà essere destinata alle isole monocomune e ai Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali<sup>777</sup>.

---

<sup>771</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>772</sup> Art. 2, comma 2, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>773</sup> Art. 2, comma 8, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>774</sup> Art. 2, comma 8, ultimo periodo, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>775</sup> Art. 2, comma 3, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>776</sup> Art. 2, comma 7, secondo periodo, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>777</sup> Art. 2, comma 7, ultimo periodo, d.lgs. n. 23/2011.

In proposito, è stato sostenuto che le modalità di riparto del Fondo sarebbero «troppo generiche» e che, «in assenza di parametri definiti», finirà per prevalere necessariamente «il criterio storico»<sup>778</sup>.

Il rilievo non appare condivisibile, posto che il legislatore delegato non solo provvede a fissare due criteri da rispettarsi obbligatoriamente, ma rimette, altresì, ad un accordo in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali il compito di individuare modalità e quote di ripartizione, nell'ambito di un processo concertato.

Il d.l. n. 201/2011 introduce un'importante novità: dal 2012 al 2014, confluisce nel fondo sperimentale di riequilibrio oltre al gettito della fiscalità immobiliare anche la compartecipazione Iva.

Come anticipato, l'art. 13 dispone che nel periodo a regime, il Fondo sperimentale di riequilibrio venga sostituito dal Fondo perequativo, per il finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province successivo alla determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali. Tale Fondo è istituito nel bilancio dello Stato, con indicazione separata degli stanziamenti per Comuni e Province, e concorre al finanziamento delle funzioni da loro svolte. Anche le modalità di alimentazione e di ripartizione del fondo sono decise in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

L'assegnazione in via esclusiva ai Comuni di pressoché tutta la materia imponibile immobiliare, sia reddituale che patrimoniale, è stata valutata in termini positivi.

Oltre a porsi come attuativa delle istanze degli stessi Comuni, «la strategia seguita è quella di individuare un blocco di tributi in vario modo collegati agli immobili e utilizzare i gettiti corrispondenti per finanziare un fondo perequativo 'provvisorio' (in attesa di quello 'definitivo' previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale) la cui dimensione complessiva deve essere pari agli attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni che si intendono fiscalizzare»<sup>779</sup>.

---

<sup>778</sup> MISIANI A., *Federalismo municipale: contenuti, criticità, effetti sulla gestione del bilancio*, in *www.astrid-online.it*, 30 maggio 2011, p. 12.

<sup>779</sup> D'ANTONI M., PELLEGRINO S., ZANARDI A., *La riforma della fiscalità comunale. Osservazioni sulla proposta del governo*, Short note, n. 6, september 2010, in *www.astrid-online.it*, p. 8. Gli AA. precisano, tuttavia, che: «circa i profili dell'autonomia municipale, è ovvio che la devoluzione dei gettiti dei tributi erariali prefigurata nella fase 1 non conferisce ai Comuni alcuna autonomia in termini di manovrabilità delle imposte assegnate che restano a pieno titolo tributi erariali. Si tratta di una pura operazione di fiscalizzazione degli attuali trasferimenti statali a favore dei Comuni».

#### ***4.2. La compartecipazione al gettito Iva.***

Il d.lgs. n. 23/2011 attribuisce ai Comuni anche una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto, determinata con un apposito Dpcm.

La percentuale di tale compartecipazione è fissata in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% dell'Irpef, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo.

In sede di prima applicazione, il decreto stabilisce che l'assegnazione ai Comuni avvenga sulla base del gettito Iva per Provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun Comune<sup>780</sup>.

Per completezza, giova precisare che il d.l. n. 201/2011 ha disposto, come già rilevato, che anche la compartecipazione Iva confluisca nel Fondo sperimentale di riequilibrio durante la fase sperimentale dell'Imu, anticipata dalla manovra dal 2014 - come originariamente previsto dal d.lgs. n. 23/2011 - al 2012<sup>781</sup>.

#### ***4.3. La soppressione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica.***

L'art. 2, comma 6, stabilisce che, a decorrere dall'anno 2012, cessi di essere applicata l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di competenza comunale e, contestualmente, dispone che sia aumentata l'accisa erariale, in modo da assicurare la neutralità finanziaria.

#### ***4.4. La riduzione dei trasferimenti erariali.***

L'art. 2, comma 8, prevede la riduzione dei trasferimenti statali in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio, al gettito devoluto ai Comuni, a quello derivante dalla compartecipazione Iva e dal maggior gettito Imu risultante dall'allargamento della base imponibile avvenuta ad opera del d.l. n. 201/2011, al netto del gettito dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica.

Nell'anno 2011, secondo le quantificazioni dalla Copaff, i trasferimenti erariali «fiscalizzabili» sono circa 14,413 mld. di euro nel complesso dei Comuni, dei quali

---

<sup>780</sup> Art. 2, comma 4, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>781</sup> Art. 13, comma 18, d.lgs. n. 23/2011: «All'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 dopo le parole: «gettito di cui ai commi 1 e 2», sono aggiunte le seguenti: «nonché, per gli anni 2012, 2013 e 2014, dalla compartecipazione di cui al comma 4».

12,512 mld. sono riferibili ai Comuni ubicati nelle Regioni a statuto ordinario. Valori analoghi si registrano per il 2012 e 2013<sup>782</sup>.

Va ricordato, inoltre, che i trasferimenti ridotti si riferiscono ai soli fondi erogati dal Ministero dell'Interno e caratterizzati da criteri di generalità e continuità (tipo A) anche se non tutti destinati alla totalità degli enti (tipo B), escludendo quindi i fondi erogati ai Comuni da Ministeri diversi e dalle Regioni, nonché quelli riconducibili alla nozione di contributo speciale" (tipo C).

#### ***4.5. La partecipazione dei Comuni nella lotta all'evasione fiscale.***

L'art. 2, comma 10, dispone invece una serie di strumenti al duplice fine di rafforzare, da un lato, la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare, dall'altro, la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario.

In particolare: a) è assicurato al Comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto (c.d. immobili fantasma)<sup>783</sup>; b) è elevata al 50% la quota dei tributi statali riconosciuta per l'intervento di accertamento fiscale. La stessa è peraltro istituita, in via provvisoria, a favore dei Comuni anche per le somme riscosse a titolo non definitivo. E' opportuno precisare, peraltro, che la predetta quota è stata elevata al 100% dal d.l. n. 138/2011; c) i Municipi hanno accesso ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria relativi agli immobili, alla somministrazione di energia elettrica, ai soggetti che hanno domicilio fiscale nel territorio e a quelli che ivi esercitano un'attività di lavoro autonomo o impresa.

L'art. 2, comma 12, stabilisce inoltre che dal 1° maggio 2011 le sanzioni amministrative previste per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili e delle variazioni di consistenza o di destinazione sono quadruplicate. Dalla stessa data, il 75% dell'importo delle sanzioni è devoluto al Comune ove è ubicato l'immobile interessato.

---

<sup>782</sup> COMMISSIONE PARITETICA PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Prima relazione sui trasferimenti*, allegata alla *Relazione sul Federalismo fiscale* presentata dal Governo alle Camere il 30 giugno 2010, Roma, 8 giugno 2010, in [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it).

<sup>783</sup> Si calcola che in Italia esistano oltre due milioni di «immobili fantasma»: essi sono stati sottoposti a mappatura e identificazione da parte dell'Agenzia del territorio, e le informazioni relative sono rese disponibili anche ai Comuni per consentire le opportune verifiche urbanistico-edilizie connesse al controllo del territorio di pertinenza. Cfr. Audizione di rappresentanti dell'Agenzia del territorio da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale municipale e V Bilancio, tesoro e programmazione della Camera (commissioni riunite), 1 dicembre 2010, p. 6, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

#### 4.6. La cedolare secca sugli affitti.

L'art. 2, comma 1, lett. g) devolve ai Comuni una cedolare secca sugli affitti, alla cui disciplina è dedicato il successivo art. 3<sup>784</sup>.

La nuova cedolare secca sugli affitti rappresenta il regime facoltativo rispetto a quello ordinario vigente per la tassazione del reddito fondiario ai fini dell'Irpef, con riguardo ai proprietari o titolari di un diritto reale di godimento di unità immobiliari locate ad uso abitativo<sup>785</sup>.

Si dispone che dal 2011, il locatore possa optare per questa imposta, sostitutiva non solo dell'ordinaria tassazione Irpef sui redditi dalla locazione, ma anche delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione e delle imposte sulle risoluzioni e proroghe del contratto di locazione<sup>786</sup>.

Le sue aliquote sono pari al 21% per i contratti a canone libero e al 19% per quelli a canone concordato<sup>787</sup>.

Il decreto prevede sanzioni in caso di omessa od irregolare registrazione, quali l'applicazione automatica della durata del contratto pari a quattro anni e l'applicazione di un canone ridotto che fa riferimento al triplo della rendita catastale<sup>788</sup>.

Un'altra novità consiste nella previsione per cui si debba tener conto anche del reddito assoggettato a cedolare secca, quando le disposizioni di legge, per il godimento di varie tipologie di benefici, si riferiscono al possesso di requisiti reddituali<sup>789</sup>.

Infine, nel caso in cui il locatore opti per la cedolare secca, è sospesa la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone. Tale rinuncia deve essere esercitata dal locatore attraverso una raccomandata al conduttore, in assenza della quale l'opzione per la cedolare secca non produce effetto<sup>790</sup>.

Come precisato dalla Relazione illustrativa al decreto, la cedolare secca comporterà «un'evidente semplificazione nell'imposizione delle unità immobiliari locate per uso abitativo ed un vantaggio per gli inquilini (immediato, nel caso dei contratti stipulati nei Comuni ad alta tensione abitativa, ovvero a partire dal 2014, per i

---

<sup>784</sup> Per un approfondimento, si veda LOVECCHIO L., *La nuova imposta sostitutiva (cd. "cedolare secca") sulle locazioni abitative*, in *Bollettino Tributario*, n. 8, 2011, p. 580 ss.; ORSI C., *La cedolare secca sugli affitti e le nuove imposte comunali: Primo commento al D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2011.

<sup>785</sup> Art. 3, comma 1, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>786</sup> Art. 3, comma 2, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>787</sup> Si veda sempre l'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>788</sup> L'art. 3, comma 5, d.lgs. n. 23/2011 contiene infatti un espresso riferimento all'art. 1, commi 1 e 2, d.lgs. n. 471/1997.

<sup>789</sup> Art. 3, comma 7, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>790</sup> Art. 3, comma 11, d.lgs. n. 23/2011.



restanti contratti di locazione interessati) consistente nel venir meno dell'obbligo di applicazione dell'imposta di registro e nel risparmio della quota (1% del canone a loro carico)»<sup>791</sup>.

Va pertanto giudicata positivamente la riduzione del carico fiscale sugli immobili residenziali dati in locazione, che beneficeranno sia della cedolare secca, sia dell'agevolazione sull'Imu<sup>792</sup>.

#### ***4.7. L'imposta di soggiorno.***

L'art. 4, d.lgs. n. 23/2011 attribuisce ai Comuni capoluogo di Provincia, alle unioni di Comuni, nonché ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte la facoltà di istituire l'imposta di soggiorno.

L'imposta grava su coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio e va applicata secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, da 0,5 a 5 euro per notte di soggiorno.

Si tratta di uno strumento impositivo il cui gettito è destinato a finanziare interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali<sup>793</sup>.

#### ***4.8. L'addizionale comunale all'Irpef.***

L'art. 5 dispone la cessazione, graduale ed anche parziale, della sospensione del potere dei Comuni di istituire l'addizionale all'Irpef ovvero di aumentarla nel caso in cui sia stata istituita.

Nel caso in cui il regolamento per disporre lo sblocco non fosse emanato, potrà comunque avvenire anche automaticamente. Pertanto, potranno avvalersi di tale possibilità sia i Comuni che non hanno istituito l'addizionale comunale sia quelli che l'hanno istituita, ma con un'aliquota inferiore allo 0,4%.

Per tali Comuni, il limite massimo dell'addizionale, per gli anni 2011 e 2012, sarà pari allo 0,4% e comunque non potrà essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2% annuo.

---

<sup>791</sup> Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale, cit., p. 3.

<sup>792</sup> D'ANTONI M., PELLEGRINO S., ZANARDI A., *La riforma della fiscalità comunale. Osservazioni sulla proposta del governo*, cit., p. 5. Gli AA. tuttavia rilevano che, al fine di produrre effetti redistributivi meno regressivi, sarebbe tuttavia stato meglio prevedere il regime della cedolare soltanto per i nuovi contratti: ciò avrebbe incoraggiato una più rapida traslazione della minore imposizione sui canoni di locazione.

<sup>793</sup> Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 23/2011.

Le delibere di variazione dell'addizionale comunale all'Irpef hanno effetto dall' 1 gennaio dell'anno di pubblicazione sul sito informatico del Comune, purché la pubblicazione avvenga entro il 20 dicembre dell'anno a cui la delibera afferisce<sup>794</sup>.

#### **4.9. L'imposta di scopo.**

L'art. 6, d.lgs. n. 23/2011 demanda a un successivo regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, d'intesa con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, la revisione dell'imposta di scopo.

Il meccanismo di revisione deve individuare ulteriori opere pubbliche, aumentare fino a dieci anni la durata massima dell'imposta e, infine, contemplare la possibilità che il gettito dell'imposta finanzia l'intero ammontare della spesa dell'opera pubblica da realizzare<sup>795</sup>.

Resta fermo l'obbligo di restituzione delle somme nel caso di mancato inizio dell'opera entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo<sup>796</sup>.

In relazione a questa forma impositiva è stato correttamente rilevato che essa potrebbe essere utilizzata per integrare un meccanismo di finanziamento di progetti tipo *Private-Public-Partnership*, quando i ricavi futuri sono insufficienti a rendere positivo il relativo valore attuale netto (le c.d. "opere fredde"). In altri termini, l'ente locale si farebbe promotore di un'iniziativa di *Project Financing*, sostenendola con un'imposizione di scopo, non *una tantum*, ma ricorrente per l'intera durata del progetto<sup>797</sup>.

#### **4.10. L'Imu.**

In attuazione del federalismo fiscale municipale, l'art. 7, comma 1, dispone che, a partire dal 2014, siano introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di imposizione municipale: l'Imposta municipale propria e l'Imposta municipale secondaria.

Come già evidenziato, il c.d. decreto salva-Italia, ha disposto, all'art. 13, comma 1, l'anticipazione, in via sperimentale, dell'Imu propria, a decorrere, quindi, dall'anno 2012<sup>798</sup>.

---

<sup>794</sup> Art. 14, comma 8, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>795</sup> Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>796</sup> Art. 6, comma 2, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>797</sup> PETRETTO A., *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i Rapporti tra Regione e Enti locali*, in *Osservatorio regionale sul federalismo fiscale*, marzo 2011, p. 5.

<sup>798</sup> Art. 13, comma 1, d.l. n. 201/2011: «L'istituzione dell'imposta municipale propria e' anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, ed e' applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al

Le due nuove forme impositive rappresentano un intervento «con rilevanti effetti di semplificazione per le amministrazioni e i cittadini, perché vengono eliminate 10 delle attuali 18 forme di prelievo locale oggi esistenti»<sup>799</sup>.

Per quanto riguarda l'Imu propria (d'ora in poi «Imu»), l'art. 8 dispone che essa vada a sostituire una serie di tributi che insistono sul comparto immobiliare: l'Irpef e relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi a beni non locati, e l'Ici<sup>800</sup>.

Questo della cancellazione dei redditi fondiari dall'Irpef e della loro tassazione nell'ambito dell'Imu (ad eccezione dei redditi da locazione) è stato valutato come uno degli elementi più innovativi, in quanto importa la «patrimonializzazione di una componente di tassazione reddituale»<sup>801</sup>.

Mentre il d.lgs. n. 23/2011 stabiliva che il presupposto d'imposta fosse il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale ovvero il trasferimento di immobili<sup>802</sup>, il d.l. n. 201/2011 ha disposto che l'imposta si applichi anche al possesso di immobili, incluse l'abitazione principale e le relative pertinenze.

Per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente. Per pertinenze dell'abitazione principale si intendono esclusivamente quelle classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di un'unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo<sup>803</sup>.

---

2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono. Conseguentemente l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria e' fissata al 2015».

<sup>799</sup> ANTONINI L., *Il federalismo fiscale dei Comuni: qualche necessario chiarimento dopo troppo rumore mediatico*, cit., p. 3: «La seconda fase della riforma sul federalismo municipale prevede che gli attuali tributi statali e comunali che, a vario titolo e forma, insistono sul comparto immobiliare siano sostituiti da un numero ridotto di forme di prelievo. Si semplifica così radicalmente il quadro dei 18 tributi esistenti. Si ristabilisce così una possibilità effettiva di controllo dell'elettore sulla tassazione e sulla spesa delle singole amministrazioni locali, anche perché grazie alla determinazione dei fabbisogni standard risulteranno evidenti sia i livelli efficienti di spesa sia gli sprechi ingiustificati. Il cittadino sarà finalmente un giudice consapevole, come democrazia vuole, della pressione fiscale locale. I Comuni rafforzano in modo considerevole la loro autonomia impositiva: è la svolta decisiva rispetto alla finanza derivata. In questa ottica, il decreto prevede, a decorrere dall'anno 2014, l'istituzione di due nuove imposte per il finanziamento dei comuni, l'imposta municipale propria e l'imposta municipale secondaria. Si tratta di un intervento con rilevanti effetti di semplificazione per le amministrazioni e per i cittadini perché vengono eliminate o accorpate 10 delle 18 forme di prelievo locale oggi esistenti».

<sup>800</sup> Art. 8, comma 1, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>801</sup> ZANARDI A., *La riforma della fiscalità comunale*, in *www.astrid-online.it*, p. 8.

<sup>802</sup> Art. 8, comma 2, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>803</sup> Art. 13, comma 2, d.l. n. 201/2011.

Inoltre, l'imposta si applica anche alle unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9<sup>804</sup>.

Con riferimento all'originaria esclusione dell'abitazione principale dal presupposto d'imposta, il dibattito scientifico aveva sollevato diverse obiezioni. L'Imu così strutturata avrebbe integrato una «patrimoniale» sulle seconde case e sugli immobili strumentali delle imprese, creando maggior vantaggio per i Comuni turistici e, ricadendo sui soggetti non residenti. Di conseguenza, la corrispondenza fra pagatori e fruitori del servizio sarebbe venuta meno, così come il riconoscimento ai Comuni di una importante leva fiscale autonoma<sup>805</sup>.

Alcuni hanno parlato, in proposito, del «peccato originale» dell'esenzione di ogni forma di imposizione sulla prima casa, che determina la «chiara violazione di uno dei principi cardine del federalismo fiscale: la coincidenza tra contribuenti e beneficiari, che di fatto solleva dal finanziamento dei servizi comunali una parte considerevole di residenti<sup>806</sup>.

L'estensione del tributo alla prima casa operata dalla manovra «salva Italia» è da valutarsi, pertanto, in termini positivi, in quanto «rafforza il legame tra l'elettore residente e la politica locale rendendo maggiormente efficace il controllo democratico»<sup>807</sup>.

---

<sup>804</sup> Art. 8, comma 2, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>805</sup> PETRETTO A., *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i Rapporti tra Regione e Enti locali*, cit., p. 4. L'A. ha modo di evidenziare che «con queste caratteristiche ne andrebbero verificati gli effetti sul sistema, considerata poi l'esclusione delle prime case. Come è noto vi sono opinioni diffuse contrarie a questa esclusione dato che il principio del beneficio dovrebbe rivolgersi anche ai proprietari che traggono doppiamente vantaggio dai servizi pubblici locali, dalla loro utilizzazione diretta e dalla loro capitalizzazione nel valore degli immobili. Gravando sulle seconde case crea un vantaggio per i comuni turistici rispetto agli altri; inoltre, nella misura in cui l'imposta ricade sui non residenti, si perde la corrispondenza fra i soggetti che finanziano e quelli che usufruiscono dei servizi. Per di più, l'esenzione della base imponibile relativa alle prime case, obbliga a gravare sui beni strumentali delle imprese in misura, secondo alcuni primi calcoli da verificare nel contesto toscano, anche superiore all'ICI ad aliquota media. Una soluzione diversa sarebbe stata quella di lasciare ai comuni la decisione di considerare o non ai fini dell'IMU il possesso delle prime case. Tale decisione sarebbe certamente *accountable* e responsabilizzante. Durante i lavori parlamentari era stata suggerita una più coerente, rispetto al criterio del beneficio, *Service-tax* rivolta ai residenti o stabilmente domiciliati, basata su indicatori di utilizzazione dei servizi comunali. La proposta non ha avuto seguito». Dello stesso avviso, MISIANI A., *Federalismo municipale: contenuti, criticità, effetti sulla gestione del bilancio*, cit., p. 15; GUERRA M.C., *Territorialità delle imposte e coordinamento del sistema tributario*, in *www.astrid-online.it*, 21 settembre 2011, p. 10.

<sup>806</sup> D'ANTONI M., PELLEGRINO S., ZANARDI A., *La riforma della fiscalità comunale. Osservazioni sulla proposta del governo*, cit. p. 7.

<sup>807</sup> ANTONINI L., *Con la nuova Ici, nessun miglioramento dei servizi comunali: si prende i soldi lo Stato*, in *Panorama*, 1 febbraio 2012, p. 48. L'A. aggiunge inoltre che «i Comuni perdono di fatto anche il gettito derivante dall'estensione alle prime case (3,8 miliardi), dal momento che il decreto prevede un taglio al

Il vero problema risiede piuttosto nella soluzione adottata nella manovra di riservare allo Stato metà del gettito dell'imposta municipale sulle seconde case. «La tracciabilità del tributo a questo punto è gravemente compromessa (...). Avere riservato una grossa fetta del gettito allo Stato (che potrà spenderlo a prescindere da ogni controllo della democrazia locale) di un tributo proprio comunale rappresenta una soluzione che compromette l'*accountability*, che si può giustificare solo in via transitoria data l'emergenza fronteggiata dal decreto salva Italia ma che non può essere definitiva, pena l'alterazione di un principio fondamentale del federalismo fiscale»<sup>808</sup>.

La d.l. n. 201/2011 ha inciso anche sulla base imponibile, costituita prima dal valore dell'immobile rilevante ai fini Ici<sup>809</sup> e attualmente dal valore dell'immobile determinato nel modo seguente<sup>810</sup>: 1) per i fabbricati di gruppo D non iscritti in catasto e le aree fabbricabili, secondo i vigenti criteri per la determinazione dell'Ici; 2) per i fabbricati iscritti in catasto, in base al valore ottenuto applicando alle rendite catastali rivalutate del 5% specifici moltiplicatori per gruppi catastali<sup>811</sup>; 3) per i terreni agricoli, in base al valore ottenuto applicando all'ammontare del reddito dominicale rivalutato del 25% uno specifico moltiplicatore<sup>812</sup>.

L'aliquota di base dell'imposta è pari allo 0,76%. I Comuni, con deliberazione del consiglio comunale, hanno facoltà di modificare, in aumento o in diminuzione, l'aliquota di base sino a 0,3 punti percentuali.

---

fondo di riequilibrio destinato ai Comuni per 1,45 miliardi (cui si aggiunge il taglio di 1 miliardo derivante dalla manovra di luglio) e una sua riduzione 'compensativa' per altri 3,2 miliardi».

<sup>808</sup> IBIDEM, p. 48.

<sup>809</sup> Art. 8, comma 4, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>810</sup> Art. 13, comma 3, d.l. n. 201/2011: «La base imponibile dell'imposta municipale propria è costituita dal valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 5, commi 1, 3, 5 e 6 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dei commi 4 e 5 del presente articolo».

<sup>811</sup> Art. 13, comma 4, d.l. n. 201/2011: «Per i fabbricati iscritti in catasto, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i seguenti moltiplicatori: a. 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10; b. 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B e nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5; b-bis. 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale D/5; c. 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale A/10; d. 60 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale D, ad eccezione dei fabbricati classificati nella categoria catastale D/5; tale moltiplicatore è elevato a 65 a decorrere dal 1° gennaio 2013; e. 55 per i fabbricati classificati nella categoria catastale C/1».

<sup>812</sup> Art. 13, comma 4, d.l. n. 201/2011: «Per i terreni agricoli, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, vigente al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutato del 25 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 51, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, un moltiplicatore pari a 130. Per i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola il moltiplicatore è pari a 110».

Questa disposizione, contenuta all'art. 13, comma 6, d.l. n. 201/2011 è sostanzialmente confermativa di quanto previsto all'art. 8, comma 5, d.lgs. n. 23/2011.

L'aliquota può essere modificata con Dpcm, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, tenendo conto delle analisi effettuate dalla Copaff o, se istituita, dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica<sup>813</sup>.

Per l'abitazione principale e relative pertinenze l'aliquota è dello 0,4%, con facoltà, per i Comuni, di aumentare o diminuire l'aliquota sino a 0,2 punti percentuali<sup>814</sup>.

Per i fabbricati rurali ad uso strumentale, l'aliquota è pari allo 0,2%, con possibilità per i Comuni di ridurla allo 0,1%<sup>815</sup>.

Nel caso di immobili non produttivi di reddito fondiario, di immobili posseduti dai soggetti passivi dell'Ires o di immobili locati, il d.l. n. 201/2011 consente ai Comuni di ridurre l'aliquota di base fino allo 0,4%<sup>816</sup>.

L'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2011 precisa quali sono i soggetti passivi d'imposta: il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali o alla cui produzione e scambio è diretta l'attività d'impresa, o il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi.

Nel caso di concessione su aree demaniali, il soggetto passivo è il concessionario.

Per gli immobili, anche da costruire o in costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario, a decorrere dalla data di stipula e per tutta la durata del contratto<sup>817</sup>.

Sono esenti dal versamento dell'imposta gli immobili posseduti dallo Stato, vale a dire: 1) gli immobili posseduti, nel territorio comunale, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, dalle Comunità montane, dai consorzi fra questi enti, dagli enti del

---

<sup>813</sup> Art. 8, comma 5, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>814</sup> Art. 13, comma 7, d.l. n. 201/2011: «L'aliquota e' ridotta allo 0,4 per cento per l'abitazione principale e per le relative pertinenze. I comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, la suddetta aliquota sino a 0,2 punti percentuali».

<sup>815</sup> Art. 13, comma 8, d.l. n. 201/2011: «L'aliquota e' ridotta allo 0,2 per cento per i fabbricati rurali ad uso strumentale di cui all'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133. I comuni possono ridurre la suddetta aliquota fino allo 0,1 per cento».

<sup>816</sup> Art. 13, comma 9, d.l. n. 201/2011: «I comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,4 per cento nel caso di immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'articolo 43 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, ovvero nel caso di immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, ovvero nel caso di immobili locati».

<sup>817</sup> Art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2011.

servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali; 2) gli immobili a destinazione particolare di carattere pubblico, fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto o di proprietà della Santa Sede, ovvero appartenenti agli stati esteri e alle organizzazioni internazionali per i quali è prevista l'esenzione ICI in base ad accordi internazionali; 3) taluni terreni agricoli di aree montane o di collina; 4) gli immobili destinati allo svolgimento di attività sociali da parte di enti non commerciali<sup>818</sup>.

#### 4.11. *L'Imu secondaria.*

A decorrere dall'anno 2014 è introdotta l'Imu secondaria, la quale si inserisce nella medesima ottica di semplificazione e razionalizzazione del prelievo municipale che caratterizza l'intero provvedimento<sup>819</sup>.

Il d.lgs. n. 23/2011 dispone che tale imposta possa essere deliberata dal Consiglio comunale per sostituire una o più forme di prelievo, quali la tassa sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari<sup>820</sup>.

La novella è stata accolta con favore, posto che l'accorpamento dei prelievi sulle occupazioni con l'imposta sulla pubblicità «è condivisibile, oltre che coerente con alcuni recenti sviluppi della giurisprudenza di legittimità»<sup>821</sup>.

Da rilevare, infatti, che, stando alla Relazione tecnica, il gettito totale delle entrate sostituite dall'Imu secondaria sarà pari a circa un miliardo di euro<sup>822</sup>.

Il presupposto del tributo è l'occupazione dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni, degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico, anche a fini pubblicitari<sup>823</sup>.

Soggetto passivo è il soggetto che effettua l'occupazione. Se tuttavia l'occupazione avviene mediante impianti pubblicitari, è obbligato in solido anche il soggetto che utilizza l'impianto per diffondere il messaggio pubblicitario<sup>824</sup>.

---

<sup>818</sup> Art. 9, comma 8, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>819</sup> Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale, cit., p. 10.

<sup>820</sup> Art. 11, comma 1, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>821</sup> LOVECCHIO L., *La bozza di decreto sul federalismo comunale: Prime osservazioni critiche*, in *Tributi locali e regionali*, n. 6, 2010, p. 67. Si veda Cass. civ., sez. trib., 19 agosto 2009, n. 18442; Cass. civ., sez. trib., 22 gennaio 2007, n. 1306; Cass. civ., sez. trib., 1° settembre 2004, n. 17614.

<sup>822</sup> Relazione tecnica allegata allo schema di decreto sul federalismo fiscale municipale, *sub* articolo 11.

<sup>823</sup> Art. 11, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 23/2011.

L'imposta è determinata in base a tre criteri: 1) la durata dell'occupazione, 2) l'entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari, 3) la fissazione di tariffe differenziate in base alla tipologia e alle finalità dell'occupazione, alla zona del territorio comunale oggetto dell'occupazione ed alla classe demografica del Comune<sup>825</sup>.

Infine, il decreto attribuisce ai Comuni anche la facoltà di disporre, con proprio regolamento, esenzioni ed agevolazioni, nonché ulteriori modalità applicative del tributo, al fine di consentire una «piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale»<sup>826</sup>.

#### **4.12. Una new entry dal decreto «salva Italia»: la Tares.**

L'art. 14, d.l. n. 201/2011 ha introdotto un nuovo tributo comunale: la Tares, ovvero il tributo comunale sui rifiuti e servizi.

A decorrere dall'1 gennaio 2013, in tutti i Comuni sarà istituita questa nuova forma impositiva, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai Comuni, oltre che dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni<sup>827</sup>.

La Tares sostituisce i prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale, sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza<sup>828</sup>.

Soggetto attivo dell'obbligazione tributaria è il comune nel cui territorio insiste, interamente o prevalentemente, la superficie degli immobili assoggettabili al tributo<sup>829</sup>.

Soggetto passivo è: 1) chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani<sup>830</sup>; 2) chiunque occupi o detenga i locali o le aree scoperte con vincolo di solidarietà tra i componenti del nucleo familiare o tra coloro che usano in comune i locali o le aree stesse<sup>831</sup>; 3) in caso di utilizzi temporanei di durata non superiore a sei mesi nel corso dello stesso anno solare, dal possessore dei locali e delle aree a titolo di proprietà, usufrutto, uso, abitazione, superficie<sup>832</sup>.

---

<sup>824</sup> Art. 11, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 23/2011.

<sup>825</sup> Art. 11, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 23/2011.

<sup>826</sup> Art. 11, comma 2, lett. f), d.lgs. n. 23/2011.

<sup>827</sup> Art. 14, comma 1, d.l. n. 201/2011.

<sup>828</sup> Art. 14, comma 46, d.l. n. 201/2011.

<sup>829</sup> Art. 14, comma 2, d.l. n. 201/2011.

<sup>830</sup> Art. 14, comma 3, d.l. n. 201/2011.

<sup>831</sup> Art. 14, comma 5, d.l. n. 201/2011.

<sup>832</sup> Art. 14, comma 6, d.l. n. 201/2011.



Il tributo è corrisposto in base a tariffa commisurata ad anno solare, cui corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria<sup>833</sup>. Essa è altresì commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte<sup>834</sup>.

L'art. 14, d.l. n. 201/2011 contiene inoltre una serie di disposizioni puntuali in ordine ai criteri di determinazione della tariffa, in relazione alle ipotesi di riduzioni tariffarie, agli aspetti procedurali concernenti la presentazione della dichiarazione e l'accertamento.

### **5. Il quinto decreto legislativo di attuazione: autonomia tributaria di Regioni e Province e costi standard nel settore sanitario.**

Con il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario* entra in vigore il quinto decreto di attuazione del federalismo fiscale<sup>835</sup>.

Si tratta di un testo particolarmente articolato, che ha «quasi la veste di legge quadro più che di un decreto attuativo»<sup>836</sup>.

Esso si compone di 41 articoli, suddivisi in sei capi, dedicati, rispettivamente a: 1) autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario (artt. 1-15); 2) autonomia di entrata delle Province (artt. 16-22); 3) perequazione ai sensi dell'art. 13, l. n. 42/2009 e sistema finanziario della Città metropolitana nelle Regioni a statuto ordinario (artt. 23-24); 4) costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (artt. 25-32); 5) conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (artt. 33-37); 6) norme finali e abrogazioni (artt. 38-41).

Il decreto si sviluppa lungo quattro principali coordinate.

La prima è volta a individuare le fonti di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, disponendo la contestuale soppressione dei trasferimenti statali.

---

<sup>833</sup> Art. 14, comma 8, d.l. n. 201/2011.

<sup>834</sup> Art. 14, comma 9, d.l. n. 201/2011.

<sup>835</sup> Il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario* è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 109 del 12 maggio 2011.

<sup>836</sup> In tal senso, PETRETTO A., *La finanza delle Regioni a statuto ordinario a seguito del D.Lgs. recante Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *Osservatorio regionale sul federalismo fiscale*, aprile 2011.

Viene rideterminata l'addizionale all'Irpef (con corrispondente riduzione delle aliquote Irpef di competenza statale) e assegnata alle Regioni la facoltà di aumentarla o diminuirla nell'arco di un triennio. Si dispone la soppressione della compartecipazione all'accisa sulla benzina, l'assegnazione di una compartecipazione al gettito Iva e l'introduzione della possibilità di ridurre l'Irap, fino ad azzerarla.

La seconda coordinata individua una procedura per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio, la classificazione delle spese regionali e l'istituzione di un fondo perequativo, allo scopo di garantire il finanziamento, in ogni Regione, dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti ai diritti sociali che attengono alla salute, all'assistenza sociale, alla scuola e al trasporto pubblico.

La terza coordinata concerne il finanziamento delle Province, il quale si fonda sostanzialmente sull'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei motori e sulla compartecipazione all'Irpef, a compensazione della soppressione dei trasferimenti, nonché dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. Rimane ferma l'attribuzione alle Province dell'imposta provinciale di trascrizione, viene istituita una compartecipazione provinciale al gettito della tassa automobilistica regionale ed è istituito un fondo perequativo per le Province e le Città metropolitane.

Infine, la quarta coordinata sulla quale si sviluppa l'impianto del d.lgs. n. 68/2011 detta le regole per determinare i costi e i fabbisogni standard nel settore sanitario.

### ***5.1. L'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario.***

Il d.lgs. n. 68/2011 precisa, in primo luogo, la struttura della nuova autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario.

L'art. 2 dispone che, a decorrere dal 2013, sia rideterminata l'addizionale regionale all'Irpef con Dpcm, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme e il Ministro per i rapporti con le Regioni, da adottare entro un anno dall'entrata in vigore del decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle Commissioni competenti di Camera e Senato<sup>837</sup>.

Corrispondentemente, sono ridotte le aliquote Irpef di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale a carico del contribuente<sup>838</sup>.

---

<sup>837</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>838</sup> Art. 2, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

L'art. 6 prevede che sia data a ogni Regione ordinaria, a decorrere dall'anno 2013, la facoltà, con propria legge, di aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef, attualmente pari allo 0,9%.

La maggiorazione non può essere superiore allo 0,5% per il 2013 (peraltro, il d.l. n. 138/2011 dispone lo stesso per l'anno 2012), dell'1,1% per il 2014 e del 2,1% dal 2015<sup>839</sup>.

Qualora la maggiorazione sia superiore allo 0,5% la parte eccedente tale quota non si applica ai contribuenti titolari di redditi ricadenti nel primo scaglione<sup>840</sup>.

Le Regioni possono poi istituire, a carico dei propri bilanci, ulteriori detrazioni dall'addizionale regionale all'Irpef in favore della famiglia<sup>841</sup> e in luogo dell'erogazione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale disposti dalla legge regionale<sup>842</sup>.

L'innovazione è stata salutata con favore in dottrina, laddove si è argomentato che «riguardo alla struttura dell'addizionale Irpef, la facoltà attribuita alle Regioni di disporre detrazioni di imposta oltre che maggiorazioni di aliquota è un sicuro e valido riconoscimento di autonomia, largamente condivisibile»<sup>843</sup>.

La stessa Relazione illustrativa al decreto, con riferimento alla possibilità di modulare l'addizionale regionale all'Irpef, parla di un «processo fondamentale, per attivare il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà regionali». Difatti, «oggi in Italia alle Regioni non è consentito di attuare una propria politica fiscale a favore della famiglia per cui si verifica la discutibile situazione (...) per cui un *single* paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con figli a carico. Il presente decreto, nell'ambito del nuovo federalismo fiscale, cambia questa situazione e le

---

<sup>839</sup> Art. 6, comma 1, lett. a), b), c), d.lgs. n. 68/2011.

<sup>840</sup> Art. 6, comma 3, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>841</sup> Art. 6, comma 5, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>842</sup> Art. 6, comma 6, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>843</sup> BURATTI C., *Autonomia e centralismo. Un commento allo schema di d.lgs. in materia di autonomia delle Regioni a statuto ordinario e delle Province*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2011, pp. 16-17. L'A. precisa tuttavia che «andrebbe chiarito che le detrazioni sono una forma di agevolazione che si aggiunge a quelle operanti sul lato della spesa e che le regioni debbono stabilire quando le prime possono sostituirsi alle seconde senza ledere i diritti dei meno abbienti al godimento dei livelli essenziali delle prestazioni. La facoltà di discriminare le aliquote dell'addizionale per scaglioni di reddito, salvaguardando in ogni caso i primi due scaglioni da inasprimenti eccedenti lo 0,5% dell'imponibile, comporterà quasi sicuramente una accentuazione della progressività del prelievo sui redditi che, se di per sé può essere considerata positiva, nel contesto italiano caratterizzato da una diffusa evasione, comporterà una accentuazione del divario di trattamento fiscale tra contribuenti onesti (per scelta o per necessità) ed evasori».

Regioni potranno considerare i carichi familiari nell'addizionale Irpef, tramite il riconoscimento di detrazioni regionali per ogni figlio a carico»<sup>844</sup>.

L'art. 8, comma 4, prevede poi la soppressione della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina e, contestualmente, precisa che la rideterminazione dell'addizionale regionale all'Irpef deve garantire alle Regioni entrate equivalenti alla soppressione sia dei trasferimenti statali che della stessa compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina.

L'art. 4 disciplina invece un'ulteriore fonte di finanziamento regionale: la compartecipazione regionale all'Iva<sup>845</sup>.

Si dispone che per gli anni 2011 e 2012 essa venga calcolata in base alla normativa vigente. Invece, a decorrere dal 2013 l'aliquota è determinata in misura pari al fabbisogno sanitario in una sola Regione<sup>846</sup>.

Dal 2013, in ossequio al principio di territorialità, la compartecipazione all'Iva deve tenere conto del luogo di effettivo consumo, ossia quello in cui avviene la cessione dei beni o la prestazione dei servizi ovvero, nel caso di cessione di immobili, del luogo di ubicazione. Per quanto attiene ai dati derivanti dalle dichiarazioni fiscali e da altre fonti informative in possesso dell'Amministrazione economico-finanziaria, essi vengono elaborati per tenere conto della transazioni e degli acquisti in capo a soggetti passivi con Iva indetraibile e a soggetti pubblici e privati assimilabili a consumatori finali<sup>847</sup>.

L'art. 5 prevede la facoltà, per ciascuna Regione, a decorrere dal 2013, di ridurre le aliquote Irap fino ad azzerarle<sup>848</sup>. Il decreto dispone altresì che gli effetti finanziari siano esclusivamente a carico del bilancio della Regione<sup>849</sup>.

Il legislatore delegato, tuttavia, introduce un «limite severo»<sup>850</sup>: la riduzione non è ammessa qualora la Regione abbia provveduto ad aumentare l'addizionale Irpef in misura superiore allo 0,5%<sup>851</sup>.

---

<sup>844</sup> Relazione illustrativa sullo schema di decreto recante *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, in [www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it), pp. 2-3.

<sup>845</sup> Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>846</sup> Art. 4, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>847</sup> Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>848</sup> Art. 5, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>849</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>850</sup> BURATTI C., *Autonomia e centralismo. Un commento allo schema di d.lgs. in materia di autonomia delle Regioni a statuto ordinario e delle Province*, cit., p. 4.

<sup>851</sup> Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 68/2011.

L'intervento del d.gs. n. 68/2011 sull'Irap - la quale rappresenta oggi una delle principali entrate delle Regioni - è stato visto come «un prezioso strumento di *policy*»<sup>852</sup> oltre che «un'ulteriore forma di responsabilizzazione». Difatti, la possibilità di azzerare l'Irap «viene strutturata impedendo però di trasferire il carico tributario alle imprese e ai cittadini. Le riduzioni dell'Irap potranno derivare solo dalla lotta agli sprechi e dai risparmi di spesa a livello regionale»<sup>853</sup>.

L'art. 8, individua invece ulteriori tributi regionali, mantenendo comunque ferma la facoltà di sopprimerli a decorrere dal 2013. Questi sono: la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili<sup>854</sup>. Le Regioni disciplinano altresì la tassa automobilistica regionale<sup>855</sup> e ad esse spettano gli ulteriori tributi regionali<sup>856</sup> nonché le altre compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, di cui alla legislazione vigente<sup>857</sup>.

L'art. 9, al fine di incentivare l'attività di contrasto all'evasione fiscale, dispone che alle Regioni sia attribuito l'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale nel proprio territorio, riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali<sup>858</sup>.

Inoltre, è attribuita alle Regioni una quota, commisurata all'aliquota di compartecipazione, del gettito recuperato in riferimento all'Iva<sup>859</sup> e, qualora siano attribuite alle Regioni ulteriori forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, una quota del gettito riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale.

L'art. 10 stabilisce che le Regioni possano altresì stipulare atti convenzionali con l'Agenzia delle entrate e il Ministero dell'economia e finanze ai fini della gestione dei tributi regionali.

---

<sup>852</sup> BURATTI C., *op. cit.*, p. 4. L'A. precisa infatti che l'Irap può essere utilizzata, per esempio, come fa la Regione Toscana, per premiare le imprese che mostrano maggiore attenzione al rispetto dell'ambiente, considerato un *asset* fondamentale per lo sviluppo del turismo.

<sup>853</sup> Relazione illustrativa sullo schema di decreto recante *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, cit., p. 2.

<sup>854</sup> Art. 8, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>855</sup> Art. 8, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>856</sup> Art. 8, comma 3, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>857</sup> Art. 8, comma 5, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>858</sup> Art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>859</sup> Art. 9, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

Come è noto, uno dei pilastri dell'intera riforma del federalismo fiscale poggia sulla soppressione dei trasferimenti statali e sulla loro contestuale «fiscalizzazione», che implica la sostituzione degli stessi con risorse proprie. Lo stesso principio applicato ai rapporti tra Stato e Regioni trova applicazione anche nei rapporti tra Regioni e Comuni.

Difatti, l'art. 12 dispone, a decorrere dal 2013, la soppressione dei trasferimenti regionali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, diretti al finanziamento delle spese dei Municipi<sup>860</sup>.

I trasferimenti soppressi sono sostituiti con una compartecipazione dei Comuni ai tributi regionali, prioritariamente all'addizionale regionale Irpef oppure con tributi che possono essere integralmente devoluti<sup>861</sup>.

Sempre a decorrere dal 2013, la Regione istituisce un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, di durata triennale<sup>862</sup>, in cui confluisce una percentuale non superiore al 30% del gettito del gettito fiscalizzato. Le quote del fondo sono poi distribuite, previo accordo, dalla Regione agli enti locali.

### *5.2. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e il fondo perequativo.*

L'art. 13 conferma che spetta alla legge statale definire le modalità di determinazione dei Lep e dei Lea che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nelle materie diverse dalla sanità<sup>863</sup>.

Il legislatore delegato precisa inoltre che i Lep, nelle materie sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (quest'ultima con riferimento alla spesa in conto capitale), sono stabiliti prendendo a riferimento «macroaree di intervento».

Per ciascuna di queste macroaree sono definiti costi e fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e appropriatezza dei servizi offerti<sup>864</sup>.

L'art. 15 stabilisce quali sono le fonti di finanziamento, nella fase a regime, delle spese Lep, e le individua nelle seguenti: a) compartecipazione all'Iva; b) quote dell'addizionale regionale all'Irpef; c) l'Irap (fino alla data di sostituzione con altri tributi); d) quote del fondo perequativo; e) entrate proprie del settore sanitario<sup>865</sup>.

---

<sup>860</sup> Art. 12, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>861</sup> Art. 12, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>862</sup> Art. 12, comma 3, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>863</sup> Art. 13, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>864</sup> Art. 13, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>865</sup> Art. 15, comma 1, lett. a), b), c), d), e), d.lgs. n. 68/2011.

Il fondo perequativo è istituito dal 2013 in ciascuna Regione, ed è alimentato dal gettito prodotto dalla compartecipazione al gettito Iva, determinata in modo da garantire l'integrale finanziamento delle spese per i Lep.

Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, tali spese sono computate in base ai valori di spesa storica, per poi convergere gradualmente verso i costi standard<sup>866</sup>.

La disciplina posta dal d.lgs. n. 68/2011 in materia di perequazione va necessariamente coordinata con quanto dispone il decreto legislativo sul federalismo municipale - d.lgs. n. 23/2011 - il quale contempla, nella fase a regime, l'istituzione di un fondo perequativo per Comuni e Province, alimentato da una compartecipazione all'Iva, e istituito nel bilancio dello Stato<sup>867</sup>.

L'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 68/2011 dispone infine che le Regioni, a loro volta, istituiscano nel proprio bilancio due fondi, alimentati dal fondo perequativo statale, uno per i Comuni e l'altro per le Province e Città metropolitane.

Secondo alcuni, la nuova autonomia impositiva delineata dall'impianto della riforma non può più prescindere - soprattutto dopo l'approvazione dei decreti sul federalismo municipale e di quello sul federalismo regionale, da «un quadro quantitativo complessivo che, anche sulla base di ipotesi provvisorie, consenta di avere un'idea di massima degli effetti redistributivi dei sistemi di finanziamento/perequazione di Regioni e Comuni previsti dalla riforma»<sup>868</sup>.

Il rilievo deve essere tuttavia letto alla luce della considerazione, formulata da altra autorevole dottrina, per la quale, nell'ambito del processo di riforma complessivamente inteso, si tratterà anche di fare una valutazione caso per caso, sul piano della ricerca empirica. Difatti, in un sistema multilivello, è necessario giudicare «sul campo» se l'inefficienza dipende da sprechi, oppure dalla scelta precisa di garantire, nella spesa sociale, livelli delle prestazioni superiori al minimo imposto dal legislatore centrale, oppure ancora da maggiori impegni in programmi di spesa in settori diversi da quelli garantiti dal centro<sup>869</sup>.

---

<sup>866</sup> Art. 15, comma 5, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>867</sup> Art. 13, d.lgs. n. 23/2011. Difatti il d.lgs. n. 68/2011 dedica un intero capo al coordinamento tra i due decreti. Il riferimento è al capo III, rubricato *Perequazione ai sensi dell'art. 13, l. n. 42/2009 e sistema finanziario delle Città metropolitane*.

<sup>868</sup> ZANARDI A., *Un check-up sullo stato di attuazione del federalismo fiscale. Possibili integrazioni e correzioni dei decreti già approvati o in corso di approvazione*, cit., p. 2.

<sup>869</sup> LONGOBARDI E., *Decentramento e pressione fiscale: una questione aperta*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 1, 2011, p. 10.

### 5.3. *L'autonomia di entrata delle Province.*

Al finanziamento delle Province è dedicato integralmente il capo II del decreto in esame.

L'art. 17 qualifica come tributo proprio derivato delle Province l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore<sup>870</sup>, con aliquota del 12,5%, manovrabile, a decorrere 2011, in aumento o in diminuzione nella misura di 3,5 punti percentuali<sup>871</sup>.

Altra fonte di finanziamento, ai sensi dell'art. 18, è rappresentata dalla compartecipazione provinciale all'Irpef, la quale compensa, dal 2012, la corrispondente soppressione dei trasferimenti statali alle Province nonché dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica<sup>872</sup>.

L'art. 17, comma 6, rinvia a un successivo Dpcm per modificare le misure dell'imposta provinciale di trascrizione, in modo da eliminare la previsione relativa alla tariffa per gli atti soggetti a Iva e affinché la misura dell'imposta sia determinata secondo i criteri vigenti per gli atti non soggetti a Iva.

L'art. 19 provvede poi a sopprimere i trasferimenti regionali destinati al finanziamento delle spese provinciali<sup>873</sup>.

A decorrere dal 2013, al fine di assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi, ciascuna Regione è tenuta a determinare una compartecipazione provinciale al gettito della tassa automobilistica<sup>874</sup>. Il gettito di tale compartecipazione affluisce, in misura non superiore al 30%, al fondo sperimentale di riequilibrio regionale<sup>875</sup>.

Certa dottrina non ha mancato di sottolineare che la disciplina posta dal d.lgs. n. 68/2011, con riferimento all'autonomia finanziaria delle Province, fonda un prelievo eccessivamente centrato sull'auto, con qualche rischio di instabilità e/o insufficiente dinamica delle entrate<sup>876</sup>.

L'art. 21, a decorrere dall'anno 2012, dispone infine l'istituzione di un fondo sperimentale di riequilibrio provinciale. Esso ha durata biennale e persegue lo scopo di assicurare, in forma progressiva e territorialmente equilibrata, l'attribuzione alle

---

<sup>870</sup> Art. 17, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>871</sup> Art. 17, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>872</sup> Anche l'accisa sull'energia elettrica è soppressa e si dispone che il suo gettito spetti allo Stato. Cfr. art. 18, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>873</sup> Art. 19, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>874</sup> Art. 19, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>875</sup> Art. 19, comma 4, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>876</sup> BURATTI C., *op.cit.*, p. 17.



Province dell'autonomia di entrata<sup>877</sup>. Si dispone che il fondo venga alimentato con le entrate derivanti dalla compartecipazione provinciale all'Irpef<sup>878</sup>.

#### **5.4. Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario.**

Il capo IV è integralmente dedicato alla disciplina dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario delle Regioni ordinarie, operativa a decorrere dall'anno 2013<sup>879</sup>.

E' stato rilevato che il suo contenuto rappresenta «l'argomento di maggior interesse per il pubblico più allargato, sia quello dei protagonisti istituzionali sub-statali coinvolti nella gestione della salute che quello dei destinatari delle relative prestazioni»<sup>880</sup>. Difatti, come precisato anche dalla Relazione illustrativa, il decreto costituisce lo sviluppo in senso federalista del sistema di *governance* nel settore sanitario<sup>881</sup>.

Seguendo lo spunto metodologico offerto in dottrina<sup>882</sup>, è possibile ricostruire il processo di determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario delineato nel decreto, suddividendolo in due fasi.

La prima riguarda la determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard.

L'art. 26, comma 1, dispone infatti che a decorrere dall'anno 2013, il fabbisogno sanitario nazionale standard sia definito tramite intesa.

In sede di determinazione, sono distinte la quota destinata complessivamente alle Regioni ordinarie, comprensiva delle risorse per la realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale e le quote destinate ad enti diversi dalle Regioni.

Il decreto si richiama, a tal fine, alla necessaria coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria. La determinazione deve essere coerente

---

<sup>877</sup> Art. 21, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>878</sup> Art. 21, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>879</sup> Per un approfondimento sui possibili approcci a costi e fabbisogni standard in materia sanitaria, si rinvia a DE VINCENTI C., *Livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard*, in *www.astrid-online.it*, 22-24 settembre 2011. Cfr. JORIO E., *Federalismo fiscale: verso il servizio sanitario federale*, in *www.astrid-online.it*, 30 maggio 2011.

<sup>880</sup> JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema del decreto attuativo sull'autonomia di entrata delle Regioni e delle Province, sulla perequazione e sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *www.astrid-online.it*.

<sup>881</sup> Relazione illustrativa sullo schema di decreto recante *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, cit., p. 13.

<sup>882</sup> BUGLIONE E., JORIO E., *Il decreto per autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario: un metodo vantaggioso ma attenzione ai rischi*, in *www.crusoe.it*, 24 febbraio 2011.

altresì con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei Lea erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza<sup>883</sup>.

La seconda fase, articolata in tre ulteriori sottofasi, è diretta a determinare i costi e i fabbisogni standard regionali.

L'art. 27 precisa innanzitutto che spetta al Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con la Conferenza Stato-Regioni e sentita la struttura tecnica di supporto della Conferenza Stato-Regioni (Stem), determinare annualmente i costi e i fabbisogni standard regionali<sup>884</sup>.

Gli elementi informativi sono desunti dal Nuovo sistema informativo sanitario (Nsis) del Ministero della salute<sup>885</sup>.

Anzitutto, il decreto precisa quali sono i livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria che rappresentano l'allocazione ottimale delle risorse cui devono tendere le Regioni per erogare correttamente la prestazione sanitaria.

Il fabbisogno nazionale viene pertanto distinto in tre quote: a) 5% per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; b) 51% per l'assistenza distrettuale; c) 44% per l'assistenza ospedaliera<sup>886</sup>. Questa rappresenta la prima tappa del processo.

Il decreto precisa che il fabbisogno sanitario standard delle singole Regioni ordinarie è determinato, in fase di prima applicazione, applicando a tutte le Regioni i valori di costo rilevati nelle Regioni di riferimento<sup>887</sup>.

La seconda tappa prevede che il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le Regioni indichi alla Conferenza Stato-Regioni le cinque Regioni in condizione di equilibrio, con riferimento al secondo esercizio precedente a quello di riferimento<sup>888</sup>.

Tali Regioni, per poter essere considerate in equilibrio, devono presentare le seguenti caratteristiche: 1) erogazione dei Lea in condizione di efficienza ed appropriatezza e in equilibrio economico, come verificato dal Tavolo adempimenti; 2) superamento degli adempimenti previsti dalla vigente legislazione, come verificato dal tavolo adempimenti; 3) presenza di criteri di qualità, definiti con successivo Dpcm,

---

<sup>883</sup> L'art. 26, comma 2, precisa invece che per il 2011 ed il 2012 il fabbisogno sanitario nazionale standard corrisponde al livello di finanziamento già stabilito dalla normativa vigente.

<sup>884</sup> Art. 27, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>885</sup> Art. 27, comma 2, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>886</sup> Art. 27, comma 3, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>887</sup> Art. 27, comma 4, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>888</sup> Art. 27, comma 7, d.lgs. n. 68/2011.

sulla base degli indicatori già condivisi in sede di intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009<sup>889</sup>.

Qualora, nella selezione delle cinque migliori Regioni, si trovassero nella condizione di equilibrio economico un numero di Regioni inferiori a cinque, le Regioni di riferimento sono individuate anche tenendo conto di quelle che più si sono avvicinate al miglior risultato economico<sup>890</sup>.

La terza tappa del processo di determinazione degli standard regionali prevede la scelta, da parte della Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito delle cinque Regioni indicate, di tre Regioni *benchmark*, tra le quali deve obbligatoriamente rientrare la prima della lista formulata dal governo.

Per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza (assistenza sanitaria collettiva, distrettuale e ospedaliera) vengono individuati i costi pro-capite registrati nelle tre Regioni prescelte. La media pro-capite ponderata di questi costi costituirà il costo standard da applicare a tutte le Regioni per individuare il fabbisogno necessario all'erogazione dei Lea<sup>891</sup>.

---

<sup>889</sup> L'art. 27, comma 5, d.lgs. n. 68/2011 recita: «Sono regioni di riferimento le tre regioni, tra cui obbligatoriamente la prima, che siano state scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque indicate dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, in quanto migliori cinque regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico, comunque non essendo assoggettate a piano di rientro e risultando adempienti, come verificato dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'intesa Stato-Regioni in materia sanitaria del 23 marzo 2005, sono individuate in base a criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa della Conferenza Stato-Regioni, sentita la struttura tecnica di supporto di cui all'articolo 3 dell'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, sulla base degli indicatori di cui agli allegati 1, 2 e 3 dell'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009. A tale scopo si considerano in equilibrio economico le regioni che garantiscono l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza e di appropriatezza con le risorse ordinarie stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale, ivi comprese le entrate proprie regionali effettive. Nella individuazione delle regioni si dovrà tenere conto dell'esigenza di garantire una rappresentatività in termini di appartenenza geografica al nord, al centro e al sud, con almeno una regione di piccola dimensione geografica»

<sup>890</sup> Art. 27, comma 12, d.lgs. n. 68/2011.

<sup>891</sup> L'art. 27, comma 6, d.lgs. n. 68/2011 infatti dispone: «I costi standard sono computati a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza: assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera. Il valore di costo standard è dato, per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza erogati in condizione di efficienza ed appropriatezza dalla media pro-capite pesata del costo registrato dalle regioni di riferimento. A tal fine il livello della spesa delle tre macroaree delle regioni di riferimento: a) è computato al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale; b) è depurato della quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate proprie rispetto alle entrate proprie considerate ai fini della determinazione del finanziamento nazionale. La riduzione è operata proporzionalmente sulle tre macroaree; c) è depurato della quota di spesa che finanzia livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali; d) è depurato delle quote di ammortamento che trovano copertura ulteriore rispetto al finanziamento

Moltiplicando, infine, il costo standard per la popolazione di ogni Regione, ponderata per classi di età, si otterrà la percentuale del fabbisogno complessivo spettante a ciascuna Regione.

La convergenza ai valori percentuali avviene in cinque anni.

#### **5.4.1. Punti di forza e criticità della procedura di standardizzazione della spesa sanitaria.**

Il dibattito scientifico non ha mancato di porre in evidenza gli aspetti positivi e negativi del procedimento elaborato dal d.lgs. n. 68/2011 per la standardizzazione della spesa sanitaria.

La procedura presenterebbe il pregio di indicare con chiarezza i principi sui quali si articola il processo di determinazione. Il metodo è stato definito trasparente, facile da applicare e ragionevolmente gestibile<sup>892</sup>.

Si tratta di una procedura *top-down*<sup>893</sup>, ove il legislatore delegato decide di definire prima il finanziamento complessivo destinato al settore sanitario, definito come il fabbisogno sanitario standard a livello nazionale. Per le Regioni «la determinazione dei fabbisogni standard opera quindi attraverso un vincolo macroeconomico in virtù del quale ripartire le destinazioni regionali di un fondo sanitario nazionale»<sup>894</sup>.

Altro pregio riguarda l'efficacia del metodo, che dovrebbe garantire il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, in quanto il fabbisogno stimato diviene, per espressa previsione normativa, quello in grado di garantire i Lea<sup>895</sup>.

---

ordinario del Servizio sanitario nazionale, nei termini convenuti presso i Tavoli tecnici di verifica; e) è applicato, per ciascuna regione, alla relativa popolazione pesata regionale».

<sup>892</sup> BUGLIONE E., JORIO E., *Il decreto per autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario: un metodo vantaggioso ma attenzione ai rischi*, cit. In senso parzialmente contrario, benché il commento fosse riferito allo schema di decreto e non alla versione definitivamente entrata in vigore, JORIO E., *L'attuazione del federalismo fiscale. Qualche incidente interpretativo e gli emendamenti della conferenza unificata*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2011, p. 7, ove l'A. parla, con riferimento al procedimento di determinazione di costi e fabbisogni standard in sanità di un «procedimento complesso e differito che offre credibilità alle ragioni delle critiche mosse verso l'ipotesi provvedimentale in esame, sotto il profilo della sua estrema teoricità e, per certi versi, di esclusivo rinvio a metodologie esistenti sottoposte ad un *restyling* nominalistico».

<sup>893</sup> DE VINCENTI C., *Federalismo, Regioni e sanità*, in *www.astrid-online.it*, 1 ottobre 2010.

<sup>894</sup> PETRETTO A., *La finanza delle Regioni a statuto ordinario a seguito del D.Lgs. recante Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, cit. p. 6. L'A. sottolinea come questa scelta possa scontentare chi avrebbe preferito una procedura di determinazione *bottom-up*.

<sup>895</sup> BUGLIONE E., JORIO E., *Il decreto per autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario: un metodo vantaggioso ma attenzione ai rischi*, cit. Gli AA. precisano inoltre: « non è chiara la destinazione dei risparmi teoricamente ottenibili con questo approccio. Se essi venissero utilizzati solo per ridurre lo stanziamento nazionale a garanzia dei Lea si otterrebbe un diminuzione degli incentivi a migliorare l'efficienza, anche

Tra i difetti, è stato sostenuto che la procedura porrebbe in secondo piano l'efficacia del sistema sanitario, in quanto si prendono a riferimento esclusivamente le Regioni che dimostrano di essere in equilibrio finanziario<sup>896</sup>.

Ulteriore aspetto critico concerne le modalità di individuazione delle Regioni *benchmark*, in considerazione del fatto che non si ravviserebbero ulteriori ragioni, oltre all'implicazione di un processo di negoziazione squisitamente politica, per le quali il legislatore delegato non abbia deciso di prendere direttamente a riferimento le cinque Regioni migliori<sup>897</sup>.

## **6. Il sesto decreto legislativo di attuazione: risorse aggiuntive ed interventi speciali.**

Il d.lgs. 31 maggio 2011 n. 88, recante *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42* è il sesto decreto di attuazione del federalismo fiscale<sup>898</sup>.

Composto di 8 articoli, si propone tre ordini di obiettivi: in primo luogo, definire le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive che lo Stato mira a trasferire a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

In secondo luogo individua ed effettua interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Infine, il decreto individua interventi finalizzati a perseguire la perequazione infrastrutturale<sup>899</sup>.

---

nei confronti delle regioni 'virtuose'. Dello stesso avviso, DE VINCENTI C., *Federalismo, Regioni e sanità*, in *www.astrid-online.it*, 1 ottobre 2010.

<sup>896</sup> BUGLIONE E., JORIO E., *op. cit.*

<sup>897</sup> Il rilievo è sempre di PETRETTO A., *op.cit.*, p. 10: «Non è chiaro il motivo per cui non si prendono direttamente le cinque migliori, l'unico plausibile è che si vuole introdurre appunto un meccanismo di tipo politico, lo stadio (iii), che mitighi o corregga quello tecnico, (i) e (ii). Se, per esempio, oltre la prima, le altre saranno le due peggiori delle cinque, lo standard, e il relativo finanziamento, sarà più elevato. Rispetto alla versione originale del Decreto, l'accordo con la CSR ha, come detto, inserito altri elementi di discrezionalità nella scelta, prevedendo l'inserimento di una piccola regione e soddisfacendo un vincolo di rappresentanza geografica. Questo avrebbe evidenti ripercussioni sul significato stesso di costo standard propendendo verso una nozione media, riferita a un livello medio, piuttosto che efficiente, di prestazioni».

<sup>898</sup> Il d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, recante *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42* è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 143 del 22 giugno 2011.

<sup>899</sup> Art. 1, d.lgs. n. 88/2011.

All'art. 2 sono fissati i quattro principi che devono orientare la politica di riequilibrio economico e sociale, individuati come segue: a) leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali e coinvolgimento del partenariato economico-sociale nell'individuazione delle priorità e l'attuazione degli interventi; b) programmazione pluriennale delle risorse, nel rispetto delle priorità programmatiche individuate dall'Unione europea; c) addizionalità delle risorse, che non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato; d) programmazione, organizzazione e attuazione degli interventi finalizzate ad assicurare qualità, tempestività ed effettivo conseguimento dei risultati mediante il condizionamento dei finanziamenti a innovazioni istituzionali, la costruzione di un sistema di indicatori di risultato, la valutazione degli impatti e la previsione di riserve premiali e meccanismi sanzionatori<sup>900</sup>.

Lo stesso articolo precisa che le risorse destinate agli interventi di rimozione degli squilibri economici e sociali devono derivare: 1) prioritariamente dal Fondo per lo sviluppo e la coesione; 2) dai finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea; 3) dai cofinanziamenti nazionali, esclusivamente per la quota in conto capitale, anche con l'obiettivo di rimuovere le «diseguaglianze di capacità amministrativa»<sup>901</sup>.

Come si è avuto modo di rilevare di recente, il decreto sulla rimozione degli squilibri economico-sociali si muove ad un livello di inquadramento generale. È presumibile che, almeno in parte, sia necessaria una fase di «*fine tuning*» delle regole, mano a mano che i meccanismi saranno sperimentati nel loro concreto funzionamento<sup>902</sup>.

### **6.1. I finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea.**

L'art. 3 analizza la tipologia di risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea.

Dalla disposizione in esame emerge soprattutto il ruolo chiave del Ministro delegato per le politica di coesione economica, sociale e territoriale, che si pone quale figura cardine del processo di rimozione degli squilibri economico-sociali.

Il decreto stabilisce infatti che spetta al Ministro delegato per le politica di coesione economica, sociale e territoriale (c.d. Ministro delegato), d'intesa con il Ministro dell'economia e finanze e assicurando il rapporto con gli organi competenti a

---

<sup>900</sup> Art. 2, comma 1, lett. a), b), c) e d), d.lgs. n. 88/2011.

<sup>901</sup> Si veda sempre l'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>902</sup> PAMMOLLI F., SALERNO N.C., *Federalismo: lo schema di decreto sulla rimozione degli squilibri economici e sociali*, Short note, n. 2, 2011, in *www.astrid-online.it*, p. 5.

livello europeo, il ruolo di coordinare gli interventi in materia e i relativi fondi strutturali dell'Unione europea<sup>903</sup>.

Egli adotta altresì gli atti di indirizzo e programmazione rimessi dai regolamenti dell'Unione agli Stati membri<sup>904</sup> e dispone, ove necessario, le opportune misure di accelerazione degli interventi, al fine di assicurare la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati e l'integrale utilizzo dei fondi assegnati dall'Unione europea<sup>905</sup>.

### **6.2. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione.**

Il Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'art. 61, l. n. 289/2002 costituisce lo strumento prioritario per gli interventi di rimozione degli squilibri economico-sociali, per espressa previsione dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 88/2011.

L'85% delle sue risorse è destinato alle Regioni del Mezzogiorno e il restante 15% alle Regioni del centro-nord<sup>906</sup>.

Il legislatore delegato lo denomina «Fondo per lo sviluppo e la coesione», assegnandogli espressamente la finalità di «dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese»<sup>907</sup>.

Il carattere pluriennale del fondo si presenta coerente con l'articolazione temporale della programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea, al fine di dare unitarietà e complementarietà delle procedure di attivazione con quelle previste per i fondi europei<sup>908</sup>.

Il comma 3 ribadisce la finalizzazione del fondo, destinato al finanziamento degli interventi speciali dello Stato e all'erogazione dei contributi speciali. Il fondo deve finanziare progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale che immateriale, di rilievo

---

<sup>903</sup> Art. 3, comma 1, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>904</sup> Art. 3, comma 2, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>905</sup> Art. 3, comma 1, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>906</sup> Questa ripartizione è prevista dall'art. 61, comma 10, l. n. 289/2002: «Le economie derivanti da provvedimenti di revoca totale o parziale delle agevolazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, sono utilizzate dal Ministero delle attività produttive, oltre che per gli interventi previsti dal citato decreto-legge n. 415 del 1992, anche, nel limite del 100 per cento delle economie stesse, per il finanziamento di nuovi contratti di programma. Per il finanziamento di nuovi contratti di programma una quota pari all'85 per cento delle economie è riservata alle aree depresse del Mezzogiorno ricomprese nell'obiettivo 1, di cui al citato regolamento (CE) n. 1260/1999, e una quota pari al 15 per cento alle aree sottoutilizzate del Centro-Nord, ricomprese nelle aree ammissibili alle deroghe previste dal citato articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del Trattato che istituisce la Comunità europea, nonché alle aree ricomprese nell'obiettivo 2, di cui al predetto regolamento».

<sup>907</sup> Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>908</sup> Art. 4, comma 2, d.lgs. n. 88/2011.

nazionale, interregionale e regionale. Tali progetti devono avere natura di grandi progetti oppure integrare singoli interventi di consistenza progettuale o realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche sotto il profilo temporale.

Il Documento di economia e finanza (Def), adottato nell'anno precedente a quello di inizio del ciclo di programmazione dei fondi europei determina l'ammontare delle risorse da destinare agli interventi del fondo, in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e tenendo conto degli andamenti del Pil. Per gli esercizi successivi, il Def potrà essere rideterminato, anche in considerazione del grado di realizzazione finanziaria e reale degli stanziamenti pregressi.

Il Def deve inoltre indicare gli obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese a minore capacità fiscale, con riferimento al graduale conseguimento, in queste, dei livelli delle prestazioni e dei costi di erogazione dei servizi standardizzati, come previsti dalla normativa attuativa del federalismo fiscale<sup>909</sup>.

Sulla base di quanto indicato dal Def, la legge di stabilità relativa all'anno che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione, incrementa la dotazione finanziaria del Fondo, sulla base della quantificazione proposta dal Ministro delegato<sup>910</sup>.

Ad ogni modo, si dispone che l'annuale legge di stabilità possa aggiornare l'articolazione delle quote anno per anno, ferma restando la dotazione del Fondo complessiva. Si prevede inoltre una riprogrammazione delle risorse trascorso il primo triennio del periodo di riferimento, che può essere effettuata solo previa intesa in sede di Conferenza unificata<sup>911</sup>.

Un'importante novità consiste nell'introduzione di un Documento di indirizzo strategico, approvato con una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) entro il mese di ottobre dell'anno che prevede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione.

Il Documento di indirizzo strategico serve a stabilire gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse, le condizioni istituzionali generali e relative a ogni settore di intervento che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi nonché i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento<sup>912</sup>.

---

<sup>909</sup> Art. 5, comma 1, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>910</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>911</sup> Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>912</sup> Art. 5, comma 4, lett. c), d.lgs. n. 88/2011: «i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento riferiti in particolare: 1) ai tempi di realizzazione definiti per settore, per tipologia d'intervento, di soggetto attuatore e di contesto geografico; 2) ai risultati attesi, misurati con indicatori che



Ulteriore novità è rappresentata dalla previsione, all'art. 6, del contratto istituzionale di sviluppo. Stipulato dal Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'economia e con gli altri Ministri interessati con le Regioni e le amministrazioni competenti, questo strumento risponde alla finalità di accelerare la realizzazione degli interventi di rimozione degli squilibri e di ed assicurare la qualità della spesa pubblica<sup>913</sup>.

Al contratto istituzionale di sviluppo possono partecipare anche concessionari di servizi pubblici<sup>914</sup>.

Esso rappresenta lo strumento necessario per il trasferimento delle risorse del Fondo assegnate dal Cipe e per individuare tempi, responsabilità e modalità di attuazione degli interventi<sup>915</sup>.

Le risorse del Fondo vengono quindi assegnate a fondi a destinazione vincolata che garantiscono la piena tracciabilità delle risorse attribuite<sup>916</sup>.

In caso di inerzia o inadempimento della amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi individuati, il Governo può esercitare il potere sostitutivo, anche mediante la nomina di un commissario straordinario<sup>917</sup>.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, ci si è interrogati in ordine all'efficacia della soluzione della nomina del commissario *ad acta*. Secondo certa dottrina, si tratterebbe infatti di un deterrente non sufficiente a stimolare *ex ante* comportamenti virtuosi e responsabili. A suffragio di questo orientamento, la medesima dottrina riporta il fallimento delle esperienze di commissariamento recenti, soprattutto in

---

soddisfino requisiti di affidabilità statistica, prossimità all'intervento, tempestività di rilevazione, pubblicità dell'informazione; 3) all'individuazione preventiva di una metodologia rigorosa di valutazione degli impatti; 4) alla sostenibilità dei piani di gestione; 5) al possesso da parte del o dei soggetti attuatori dell'intervento di un rating, individuato secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che indichi un livello adeguato di capacità amministrativa e tecnica e di legalità tale da garantire la realizzazione degli interventi nei tempi programmati in assenza del quale, con il medesimo decreto, sono individuate le misure necessarie all'attuazione degli interventi a partire da forme di affiancamento fino all'affidamento ai soggetti di cui all'articolo 6, comma 6, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. *d*) gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori, ivi compresa la revoca, anche parziale, dei finanziamenti, relativi al raggiungimento di obiettivi e risultati misurabili e al rispetto del cronoprogramma; *e*) la possibilità di chiedere il cofinanziamento delle iniziative da parte dei soggetti assegnatari, anche attraverso l'apporto di capitali privati; *f*) la coerenza e il raccordo con gli interventi ordinari programmati o in corso di realizzazione da parte di amministrazioni pubbliche o concessionari di servizi pubblici fermo restando l'utilizzo delle risorse per le rispettive finalità».

<sup>913</sup> Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>914</sup> Art. 6, comma 2, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>915</sup> Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>916</sup> Art. 6, comma 4, d.lgs. n. 88/2011.

<sup>917</sup> Art. 6, comma 6, d.lgs. 88/2011.

ambito sanitario, laddove non ha fatto seguito un cambiamento significativo e strutturale adeguato<sup>918</sup>.

### **7. Il settimo decreto di attuazione: armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di Regioni ed enti locali.**

Il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42* è il settimo decreto di attuazione del federalismo fiscale<sup>919</sup>.

Si compone di 38 articoli, strutturati in tre titoli ed altrettanti allegati: il titolo I reca principi contabili generali e applicati per le Regioni, le Province autonome e gli enti locali (artt. 1-18), il titolo II disciplina i principi contabili generali e applicati al settore sanitario (artt. 19-35), il titolo III contiene le disposizioni finali e transitorie (artt. 36-38).

L'importanza del decreto, oltre che nei contenuti innovativi, riposa - come si evince dalla sua stessa struttura - nella sua finalizzazione, volta a stabilire la cornice

---

<sup>918</sup> PAMMOLLI F., SALERNO N.C., *Federalismo: lo schema di decreto sulla rimozione degli squilibri economici e sociali*, cit., p. 12: «In caso di inadempimento del contratto istituzionale di sviluppo, il potere sostitutivo del Governo, con contestuale nomina di un commissario *ad acta*, rappresenta una soluzione sufficiente? E, soprattutto, mette in atto un deterrente all'altezza di stimolare *ex-ante* i comportamenti più virtuosi e responsabili? Se si guarda alla storia recente, l'invocazione del commissariamento nelle annuali leggi finanziarie raramente è corrisposta ad un cambiamento significativo e strutturale delle tendenze in atto (la sanità ne offre un esempio particolarmente significativo). Le risorse dedicate agli interventi speciali (articolo 16), al pari di quelle dedicate alla perequazione infrastrutturale (articolo 22), sono chiamate a svolgere una funzione essenziale che deve compiersi, senza barriere e ripensamenti, durante la fase di passaggio a regime delle regole federaliste; una funzione di inicializzazione del processo di cambiamento. Un fallimento del contratto istituzionale di sviluppo può creare sfasamenti temporali e incertezze che minerebbero la credibilità della transizione. Bisognerebbe, in questo momento, osare una soluzione più netta, coerente anche con la straordinarietà degli interventi e l'unicità (anche dal punto di vista storico) della transizione federalista. Una proposta potrebbe essere quella di associare ciascun progetto ad uno o più rappresentanti politici e amministratori del bacino territoriale che del progetto beneficerà. Queste persone, in qualità degli uffici che ricoprono e delle potestà che ne derivano, sarebbero garanti dello svolgimento e del buon esito del progetto. Non commissari *ad acta* governativi, straordinari ed *ex-post*, ma commissari ordinari espressione del territorio e ricoprenti incarichi politici e di direzione per il territorio. In caso di fallimento, la responsabilità dovrebbe comportare la decadenza dal mandato politico (eventualmente anche l'ineleggibilità, la perdita dell'elettorato passivo) e la decadenza dall'incarico direttivo (eventualmente con perdita della possibilità di accedere a successive funzioni direttive nella PA). La responsabilizzazione individuale completerebbe la serie dei monitoraggi periodici e delle valutazioni di avanzamento prevista dal combinato disposto dell'articolo 5 e 6. Su una ipotesi di questo genere, che è tra l'altro nel solco della Legge n. 42-2009, il dibattito dovrebbe tentare di approfondirsi in tempi stretti».

<sup>919</sup> Il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42* è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 172 del 26 luglio 2011.

complessiva di riferimento dei principi contabili generali per Regioni, Province autonome ed enti locali, nonché per il settore sanitario<sup>920</sup>.

Come evidenziato nella Relazione illustrativa, obiettivo principale del decreto in commento è quello di dare attuazione al disposto di cui all'art. 2, comma 2, lett. h), l. n. 42/2009<sup>921</sup>, in modo da assicurare la redazione dei bilanci dei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni in base a criteri predefiniti e uniformi concordati in sede di Conferenza unificata<sup>922</sup>.

Si legge infatti nel testo della Relazione: «l'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali costituisce un'esigenza imprescindibile al fine di disporre di dati di bilancio omogenei e confrontabili per il consolidamento dei conti delle pubbliche amministrazioni, oltre che per soddisfare le esigenze informative connesse all'attuazione del federalismo fiscale»<sup>923</sup>.

Per tali motivi, il decreto in commento è stato accolto con favore, in quanto «insedia il criterio legale di omogeneizzazione dei conti degli enti territoriali nel loro complesso, nel rispetto dei principi comunitari della più attuale edizione del manuale

---

<sup>920</sup> CAVALIERO A., LOIERO R., *L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Stancarcangelo di Romagna, Maggioli, 2011, p. 3.

<sup>921</sup> Art. 2, comma 2, lett. h), l. n. 42/2009: «h) individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata», coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita; al fine di dare attuazione agli articoli 9 e 13, individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine; individuazione dei principi fondamentali per la redazione, entro un determinato termine, dei bilanci consolidati delle regioni e degli enti locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati, con previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), a carico dell'ente in caso di mancato rispetto di tale termine».

<sup>922</sup> Per un approfondimento relativo ai precedenti tentativi di armonizzazione dei sistemi contabili si veda COLLEVECCHIO M., *L'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili degli enti pubblici e i riflessi sulle autonomie locali*, in *www.astrid-online.it*, 2 ottobre 2009, pp. 10 ss.

<sup>923</sup> Relazione illustrativa sullo schema di decreto legislativo recante *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi*, in *www.riformeistituzionali.it*, p. 1. Appare utile rilevare che la stessa esigenza era stata evidenziata anche nell'*Approfondimento tecnico n.1* della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, allegata alla Relazione del Governo in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della l. n. 42/2009 del 30 giugno 2010.

del Sec 95, sì da renderli uniformi e comparabili, soprattutto ai fini del calcolo del disavanzo e del debito pubblico»<sup>924</sup>.

### **7.1. I principi contabili generali e applicati per le Regioni, le Province autonome e gli enti locali.**

L'art. 1 precisa che la finalità sottesa al decreto consiste nel tutelare l'unità economica della Repubblica italiana, *ex art. 120, comma 2, Cost.*<sup>925</sup>.

Al fine di garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che economico-patrimoniale, l'art. 2 prevede di affiancare al sistema di contabilità finanziaria adottata dalle Regioni, dagli enti locali e da alcuni enti strumentali un sistema di contabilità economico-patrimoniale.

Le aziende speciali, le istituzioni<sup>926</sup> e gli altri organismi strumentali delle Regioni e degli enti locali sono tenuti ad adottare lo stesso sistema contabile dell'amministrazione della quale fanno parte<sup>927</sup>.

Il decreto dispone altresì che gli stessi enti sono tenuti a conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 del decreto<sup>928</sup> e a quelli applicati disciplinati da decreti successivi al periodo di sperimentazione biennale<sup>929</sup>.

---

<sup>924</sup> JORIO E., *L'armonizzazione dei bilanci e le circolari ausiliarie dell'applicazione del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2011, p. 2 e 4: «Il sistema dei conti della salute andava certamente rivisto e, con questo, perfezionato, a tal punto da impedire le colpevoli disattenzioni ministeriali e regionali che hanno sensibilmente contribuito fino ad oggi all'ingigantirsi del relativo debito pregresso, venuto fuori senza che nessuno se ne fosse 'accorto' per anni».

<sup>925</sup> Cfr. SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di adeguamento e armonizzazione dei sistemi contabili*, n. 47, 2011, in *www.astrid-online.it*.

<sup>926</sup> Di cui all'art. 114, d.lgs. n. 267/2000.

<sup>927</sup> Si vedano gli artt. 2, commi 1-3, e 3, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>928</sup> I 18 principi dell'allegato 1 sono i seguenti: 1) principio dell'annualità; 2) principio dell'unità; 3) principio dell'universalità; 4) principio dell'integrità; 5) principio della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità; 6) principio della significatività e rilevanza; 7) principio della flessibilità; 8) principio della congruità; 9) principio della prudenza; 10) principio della coerenza; 11) principio della continuità e della costanza; 12) principio della comparabilità e della verificabilità; 13) principio della neutralità; 14) principio della pubblicità; 15) principio dell'equilibrio di bilancio; 16) principio della competenza finanziaria; 17) competenza economica; 18) principio della prevalenza della sostanza sulla forma.

<sup>929</sup> L'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 si richiama infatti espressamente all'art. 36, comma 5, d.lgs. n. 118/2011, il quale recita: «In considerazione degli esiti della sperimentazione, con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 5 maggio 2009 n. 42, sono definiti i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria di cui al punto 16 dell'allegato 1 e possono essere ridefiniti i principi contabili generali; inoltre sono definiti i principi contabili applicati di cui all'articolo 3, il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto di cui all'articolo 4, la codifica della transazione elementare di cui all'articolo 6, gli schemi di bilancio di cui agli articoli 11 e 12, i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e

Gli enti strumentali in regime di contabilità economico-patrimoniale conformano la propria gestione ai principi contabili generali dell'allegato 1 e ai principi del codice civile<sup>930</sup>.

Il d.lgs. n. 118/2011 introduce poi alcuni strumenti per realizzare i nuovi documenti contabili.

L'art. 4 disciplina il piano dei conti integrato, che va raccordato con la classificazione SIOPE, un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche<sup>931</sup>.

Il piano dei conti integrato rappresenta uno strumento strategico «al fine di consentire il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle rappresentazioni contabili»<sup>932</sup>.

La definizione del piano è rimessa ad una serie di successivi decreti legislativi, da adottarsi sempre in un periodo posteriore alla sperimentazione biennale.

Il decreto introduce anche la «transazione elementare», che costituisce un elemento di costruzione dei conti, che deve essere riferito ad ogni atto gestionale.

Ad ogni transazione elementare viene attribuita una codifica che deve consentire di tracciare le operazioni contabili e di movimentare il piano dei conti integrato<sup>933</sup>.

I sistemi dovranno inoltre essere organizzati in modo da non consentire l'esecuzione delle transazioni in assenza di una codifica completa che ne permetta l'identificazione<sup>934</sup>.

Altro strumento essenziale per il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione è il sistema di bilancio. Esso risponde al fine di fornire informazioni in merito ai programmi futuri, a quelli in corso di realizzazione e all'andamento dell'ente, a favore dei soggetti interessati al processo di decisione politica, sociale ed economico-finanziaria<sup>935</sup>.

Il d.lgs. n. 118/2011 provvede quindi a disciplinare il bilancio di previsione finanziario annuale e pluriennale<sup>936</sup>, l'adozione di comuni schemi di bilancio finanziari,

---

riferiti ai programmi del bilancio, le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi di cui all'articolo 17, nonché della definizione di spese rimodulabili e non rimodulabili di cui all'articolo 16».

<sup>930</sup> Art. 3, comma 3, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>931</sup> Si veda anche l'art. 8, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>932</sup> Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>933</sup> Art. 5, commi 1 e 2, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>934</sup> Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>935</sup> Art. 9, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>936</sup> Art. 10, d.lgs. n. 118/2011.

economici e patrimoniali e di comuni schemi di bilancio consolidato<sup>937</sup>, l'articolazione del bilancio in missioni (vale a dire gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni) e programmi (attività omogenee volte a perseguire il risultato della missione)<sup>938</sup>, i criteri per specificare nonché classificare le entrate<sup>939</sup> e i termini di approvazione dei bilanci<sup>940</sup>.

Al fine di migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche, viene inoltre garantita la flessibilità degli stanziamenti di bilancio.

In particolare, si stabilisce : a) in sede di gestione, la possibilità di variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, limitatamente al trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione; b) in sede di gestione o di predisposizione del progetto di bilancio di previsione, la possibilità di variazioni tra le dotazioni finanziarie rimodulabili interne a ciascun programma ovvero rimodulazioni compensative tra programmi di diverse missioni<sup>941</sup>.

L'art. 36 prevede infine un biennio di sperimentazione, a decorrere dal 2012, con un duplice fine: da un lato, verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile definito dal decreto alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e, dall'altro, individuare le eventuali criticità del sistema e le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia<sup>942</sup>.

Il sistema entrerà a regime nell'anno 2014.

La disciplina si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, qualora esse non provvedano direttamente ad applicarlo entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi deputati a fissare le regole definitive del nuovo sistema contabile<sup>943</sup>.

La disciplina della fase sperimentale è affidata ad un Dpcm, predisposto dal Governo, con una procedura specificamente individuata dall'art. 36<sup>944</sup>.

In ultima analisi, giova precisare che alla disciplina della fase di sperimentazione ha recentemente provveduto il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28

---

<sup>937</sup> Art. 11, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>938</sup> Artt. 12 e 13, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>939</sup> Art. 15, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>940</sup> Art. 18, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>941</sup> Art. 16, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>942</sup> Art. 36, comma 1, d.lgs. 118/2011.

<sup>943</sup> Art. 37, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>944</sup> Art. 36, comma 2, d.lgs. n. 118/2011.

dicembre 2011<sup>945</sup>. Con un ulteriore Dpcm - emanato lo stesso giorno - sono state altresì individuate le amministrazioni che parteciperanno alla sperimentazione.

### **7.2. I principi contabili generali e applicati per il settore sanitario.**

Il titolo II delinea la disciplina dei principi contabili per il settore sanitario, al fine di garantire che gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica<sup>946</sup>.

Certa dottrina ha obiettato la scelta del legislatore delegato di non dedicare un provvedimento *ad hoc* per il settore sanitario, preferendo contemporaneamente licenziare i principi contabili e generali, nonché quelli applicati per il settore sanitario. Questi ultimi avrebbero avuto forse bisogno di una «maggiore cura (...) non fosse altro per lo stato di perdurante incertezza dei suoi saldi, la sua precarietà sistemica e, soprattutto, il doveroso impegno di ripianare il debito miliardario»<sup>947</sup>.

I destinatari della disciplina dei principi del settore sanitario sono: 1) le Regioni, per la parte del bilancio regionale che riguarda i flussi relativi al servizio sanitario, rilevata attraverso scritture di contabilità finanziaria; 2) le Regioni per la parte del finanziamento del servizio sanitario regionale direttamente gestito, rilevata attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale; 3) le Regioni, per il consolidamento dei conti degli enti sanitari; 4) gli enti sanitari; 5) gli istituti zooprofilattici<sup>948</sup>.

---

<sup>945</sup> Il Dpcm 28 dicembre 2011, recante *Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118* è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale, Suppl. ord. n. 285 del 31 dicembre 2011.

<sup>946</sup> Art. 19, comma 1, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>947</sup> JORIO E., *L'armonizzazione dei bilanci e le circolari ausiliarie dell'applicazione del federalismo fiscale*, cit., p. 3. L'A. prosegue rilevando che: «La scelta governativa di fare tutto e insieme - confermativa di quanto già avvenuto il 5 ottobre 2010 con il licenziamento dell'omologo schema di d.lgs. cosiddetto *omnibus* che, attesi i numerosi argomenti trattati e disciplinati (autonomia fiscale delle regioni e province, sistema perequativo e di finanziamento della sanità), avrebbe necessitato di una maggiore cura, tenuto anche conto della debolezza delle conclusioni cui il medesimo è pervenuto in tema di determinazione dei costi/fabbisogni *standard* - è stata sintomatica della necessità di proteggersi dalla scadenza decadenziale del 21 maggio 2011, entro cui dovere esercitare, da parte dell'Esecutivo, la delega concessa in suo favore dal Parlamento per l'attuazione del federalismo fiscale (L. 42/09)». Inoltre, «analizzando nel merito quanto licenziato dal Governo, in tema di contabilità della salute (artt. 19-34), è appena il caso di sottolineare che, se: da una parte, l'ipotesi legislativa è intesa a sancire precisi obblighi (*rectius*, principi fondamentali) posti a carico degli enti coinvolti, a vario titolo, nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale; dall'altra, essa modifica poco rispetto all'esistente, da considerarsi molto precario in termini di risultati conseguiti, atteso l'enorme debito pregresso prodotto e per molti anni sottaciuto, grazie ad una filiera dei controlli dimostratasi ampiamente inefficiente».

<sup>948</sup> Art. 19, comma 2, d.lgs. n. 118/2011.

L'art. 20 detta la disciplina della perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale.

Lo scopo della novella è quello di «consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso»<sup>949</sup>.

L'art. 21 dispone, allo scopo di garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, l'accensione di conti di tesoreria unica.

In particolare, l'articolo prevede che: a) i conti di tesoreria unica, intestati alle singole Regioni e a titolo di trasferimento dal bilancio dello Stato e di anticipazione mensile di tesoreria, siano versati in conti di tesoreria unica appositamente istituiti per il finanziamento del servizio sanitario nazionale; b) si effettui il versamento di ulteriori risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale in appositi conti correnti intestati alla sanità presso i tesorieri delle Regioni<sup>950</sup>.

---

<sup>949</sup> Si riporta integralmente il testo dell'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 118/2011: «Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: A) Entrate: a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da *pay back* e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; B) Spesa: a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il *pay back*; b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988».

<sup>950</sup> Art. 21, comma 1, d.lgs. n.118/2011.



Il successivo art. 22 dispone che le Regioni che scelgono di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario siano tenute a individuare uno specifico centro di responsabilità<sup>951</sup>.

In particolare, il responsabile della gestione sanitaria accentrata deve: a) elaborare e adottare il bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata presso la Regione; b) compilare - coerentemente al bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata - i modelli ministeriali; c) redigere il bilancio consolidato; d) in sede di rendicontazione trimestrale, certificare la regolare tenuta dei libri contabili e della contabilità, la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario, la riconciliazione dei dati di cassa, la coerenza dei dati inseriti nei modelli ministeriali di rilevazione dei conti con le risultanze della contabilità; e) in sede di rendicontazione annuale, è tenuto alle medesime incombenze richieste per la rendicontazione trimestrale, e, inoltre, a verificare la corrispondenza del bilancio alle risultanze della contabilità<sup>952</sup>.

Il decreto dispone inoltre che le Regioni debbano ottemperare ad obblighi specifici in materia di tenuta di libri contabili<sup>953</sup>, debbano predisporre un bilancio preventivo economico annuale (in coerenza con la programmazione sanitaria e con la programmazione economico-finanziaria della Regione)<sup>954</sup> e, infine, siano tenute a redigere il bilancio di esercizio.

I bilanci di previsione ed i bilanci di esercizio annuali della gestione accentrata e di tutti gli enti del servizio sanitario regionale sono sottoposti all'approvazione da parte della Giunta regionale.

L'art. 29 illustra, inoltre, i principi di valutazione specifici del settore sanitario, ai quali devono attenersi le Regioni per la parte di finanziamento direttamente gestito e le aziende sanitarie locali, ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (anche se trasformati in fondazioni), le aziende ospedaliere universitarie integrate con il servizio sanitario nazionale, nonché degli istituti zooprofilattici.

In particolare, l'articolo stabilisce le modalità di contabilizzazione di undici fattispecie tipiche del settore sanitario, la cui contabilizzazione non può essere mutuata con i criteri dettati dalle norme civilistiche<sup>955</sup>.

---

<sup>951</sup> Art. 22, comma 1, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>952</sup> Art. 22, comma 3, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>953</sup> Art. 24, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>954</sup> Art. 25, d.lgs. n. 118/2011.

<sup>955</sup> Relazione illustrativa sullo schema di decreto legislativo recante *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi*, cit. p. 7.

## 8. L'ottavo decreto legislativo di attuazione: meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni, Province e Comuni.

Il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42* è l'ottavo decreto di attuazione del federalismo fiscale<sup>956</sup>.

Esso si compone di 16 articoli, suddivisi in tre capi: il capo I disciplina i meccanismi sanzionatori (artt. 1-7); il capo II i meccanismi premiali (artt. 8-12); il capo III reca disposizioni finali (artt. 13-16).

Il decreto in commento è volto ad attuare il disposto di cui all'art. 17, comma 1, lett. e), l. n. 42/2009<sup>957</sup>, il quale sancisce sia l'individuazione di parametri per valutare la virtuosità di Regioni ed enti locali e l'adozione di sistemi premianti, sia la predisposizione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi, nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alle Regioni e agli enti locali<sup>958</sup>.

---

<sup>956</sup> Il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42* è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 219 del 20 settembre 2011.

<sup>957</sup> Art. 17, comma 1, lett. e): «e) introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali».

<sup>958</sup> Per un approfondimento in ordine ai contenuti innovativi dell'art. 17, l. n. 42/2009, si veda SCOZZESE S., *Coordinamento dei diversi livelli di governo (Commento agli artt. 17 e 18)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 311 ss.; BUGLIONE E., *Commento all'art. 17 (Coordinamento e*

La norma appena richiamata deve leggersi congiuntamente all'art. 26, comma 1, lett. b) della delega, ove si dispone, parallelamente, l'adozione di forme premiali per le Regioni ed enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggiore gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Il d.lgs. n. 149/2011 è stato emanato senza che fosse raggiunta l'intesa in sede di Conferenza unificata, la quale ha addotto eccezioni di incostituzionalità, e si è espressa negativamente nella parte in cui il decreto non ha contemplato l'estensione delle sanzioni a carico degli omologhi responsabili statali<sup>959</sup>.

Come rilevato in dottrina, il testo legislativo in esame propone «una svolta non di poco conto, destinata ad assumere un ruolo sempre più rilevante nel modo di gestire, negli anni a venire, la *res publica*, dal momento che imporrà agli amministratori, *lato sensu*, comportamenti all'insegna del rispetto assoluto delle regole e dell'economicità, a salvaguardia degli interessi del Paese e degli equilibri comunitari, per troppo tempo minacciati dalle reiterate inosservanze dei vincoli assunti nei Trattati europei»<sup>960</sup>.

Criterio ispiratore del decreto, come precisato anche nella Relazione illustrativa, è, del resto, la massima responsabilizzazione a ogni livello di governo, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti, nell'intento di fornire un contributo decisivo al superamento degli elementi distorsivi della finanza pubblica<sup>961</sup>.

Per conseguire tali fini, l'ottavo provvedimento di attuazione del federalismo fiscale introduce «un rigido sistema sanzionatorio nei confronti degli enti e dei loro rappresentanti istituzionali, allorquando i medesimi dovessero risultare inadempienti in tema di 'buona amministrazione', così come prevede, di contro, occasioni di premialità in favore di quelli, invece, che dovessero mantenere comportamenti cosiddetti virtuosi»<sup>962</sup>.

---

*disciplina fiscale dei diversi livelli di governo*), in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale: commento alla legge n. 42/2009*, cit., pp. 146 ss.

<sup>959</sup> Si rinvia al documento di *Presa d'atto della mancata intesa della Conferenza Unificata sullo schema di decreto legislativo concernente Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni*, in *www.rformeistituzionali.it*, 18 maggio 2011.

<sup>960</sup> JORIO E., *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in *www.astrid-online.it*, p. 2.

<sup>961</sup> Relazione illustrativa sullo schema di decreto legislativo concernente *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni*, in *www.rformeistituzionali.it*, p. 1.

<sup>962</sup> JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato "sanzioni e premialità"*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2010, pp. 2-3. Secondo l'A., l'ultimo dei decreti delegati assume, per i suoi contenuti specifici, anche una importante funzione *marketing*, da spendere soprattutto sotto il profilo politico, in quanto recante una disciplina accessibile ai più e, pertanto, gratificante per la moltitudine degli italiani, dal momento che sancisce significative sanzioni politiche e non solo, ancorché differenziate per titolo e grado, nei confronti

### 8.1. I meccanismi sanzionatori.

#### 8.1.1. La relazione di fine legislatura regionale.

L'art. 1 dispone che le Regioni sono tenute a redigere una relazione di fine legislatura, non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza della legislatura. La relazione è stilata dal Presidente della Giunta regionale e certificata dagli organi di controllo interno regionale entro dieci giorni ulteriori<sup>963</sup>.

La relazione di fine legislatura per le Regioni e - come si vedrà - la relazione di fine mandato per Province e Comuni rappresenta una delle novità principali del decreto legislativo. Inizialmente prevista come obbligatoria solo per le Regioni assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria e per gli enti locali in stato di dissesto finanziario, nel testo definitivo l'obbligo di predisporre la relazione è stato generalizzato a tutte le Regioni e gli enti locali.

La relazione di fine legislatura contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura<sup>964</sup>; i suoi contenuti vengono inoltre verificati dal Tavolo interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ed è quindi pubblicata *on line* sul sito istituzionale della Regione, unitamente al rapporto redatto dal Tavolo tecnico interistituzionale<sup>965</sup>.

Qualora l'obbligo di redazione della relazione di fine legislatura non venisse adempiuto, il Presidente della Giunta regionale è tenuto a darne notizia, motivandone le ragioni sulla pagina principale del proprio sito istituzionale<sup>966</sup>.

La relazione va predisposta anche in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale. In questo frangente, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno devono avvenire entro quindici giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni<sup>967</sup>.

Il contenuto della relazione fa riferimento a una serie di parametri: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei Conti; c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della Regione,

---

dei rappresentanti istituzionali (governatori, Presidenti delle Province, Sindaci, *manager* delle aziende della salute, componenti dei collegi sindacali) che si renderanno responsabili di gravi inadempienze nella gestione della spesa di loro stretta competenza.

<sup>963</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni - Schema di D.Lgs. n. 365*, in *www.astrid-online.it*, n. 312, 2011.

<sup>964</sup> Art. 1, comma 4, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>965</sup> Art. 1, commi 1 e 2, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>966</sup> Art. 1, comma 6.

<sup>967</sup> Art. 1, comma 3.

nonché degli enti del Servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli *output* dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale; f) individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio; g) stato certificato del bilancio regionale<sup>968</sup>.

### **8.1.2. La responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale.**

La sanzione della responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale è stata definita come la vera *new entry* (nonché la «bestia nera»<sup>969</sup>) dell'intero provvedimento, anche sotto il profilo strettamente giuridico<sup>970</sup>.

L'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 149/2011 stabilisce che la fattispecie di «grave dissesto finanziario», con riferimento al disavanzo sanitario, si verifica nella Regione assoggettata a piano di rientro *ex art. 2, comma 77, l. n. 191/2009*<sup>971</sup>, quando ricorrono congiuntamente le seguenti tre condizioni: a) il Presidente della Giunta regionale, nominato dallo Stato commissario *ad acta*, non ha adempiuto, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso; b) si riscontra, in sede di verifica annuale, il mancato

---

<sup>968</sup> Art. 1, comma 4.

<sup>969</sup> JORIO E., *Il fallimento politico, una sanzione garante del buon esito del federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, p. 1.

<sup>970</sup> JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato "sanzioni e premialità"*, cit., p. 6.

<sup>971</sup> Art. 2, comma 77, l. n. 191/2009: «E' definito quale standard dimensionale del disavanzo sanitario strutturale, rispetto al finanziamento ordinario e alle maggiori entrate proprie sanitarie, il livello del 5 per cento, ancorché coperto dalla regione, ovvero il livello inferiore al 5 per cento qualora gli automatismi fiscali o altre risorse di bilancio della regione non garantiscano con la quota libera la copertura integrale del disavanzo. Nel caso di raggiungimento o superamento di detto standard dimensionale, la regione interessata e' tenuta a presentare entro il successivo 10 giugno un piano di rientro di durata non superiore al triennio, elaborato con l'ausilio dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, per le parti non in contrasto con la presente legge, che contenga sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza, per renderlo conforme a quello desumibile dal vigente piano sanitario nazionale e dal vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di fissazione dei medesimi livelli essenziali di assistenza, sia le misure per garantire l'equilibrio di bilancio sanitario in ciascuno degli anni compresi nel piano stesso».

raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento; c) è stato adottato, per due esercizi consecutivi, un ulteriore incremento dell'aliquota addizionale regionale all'irpef al livello massimo previsto<sup>972</sup>.

Il grave dissesto finanziario rientra, per espressa previsione dell'art. 17, comma 1, lett. e), l. n. 42/2009 tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, comma 1, Cost. e comportano lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta.

E' la Corte dei conti l'organo deputato a verificare la sussistenza delle tre condizioni che qualificano il dissesto finanziario e la loro riconduzione, con dolo o colpa grave, alla diretta responsabilità del Presidente della Giunta regionale.

Qualora la Corte dei conti riscontrasse il dissesto, la rimozione è stabilita con un decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, sentito il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti<sup>973</sup>.

Il Presidente, una volta rimosso, è incandidabile alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per un periodo di dieci anni e non può nemmeno essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato, e dell'Unione europea, sempre per un lasso temporale di dieci anni<sup>974</sup>.

Qualora si verificano le condizioni di dissesto esaminate precedentemente alle lett. a) e b), congiuntamente o singolarmente, il Governo, nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. nomina un commissario *ad acta*, il quale sostituisce il Presidente della Giunta regionale<sup>975</sup>.

Il verificarsi del grave dissesto finanziario determina, altresì, la decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità, dei dirigenti del servizio sanitario e dell'assessorato regionale competente.

Tali soggetti sono interdetti per dieci anni da altre cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici<sup>976</sup>.

---

<sup>972</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>973</sup> Art. 2, comma 2, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>974</sup> Art. 2, comma 3, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>975</sup> Art. 2, comma 4, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>976</sup> Art. 3, commi 1 e 2, d.lgs. n. 149/2011.

Certa dottrina non ha mancato di rilevare che sarebbe stato forse opportuno inserire nel provvedimento anche la sanzione della decadenza automatica e dell'incandidabilità per i diversi dipartimenti regionali coinvolti nelle relative responsabilità, a cominciare da quello competente per il bilancio prima di quello per la tutela della salute. Inoltre, sarebbe stato opportuno prevedere analoghe sanzioni anche nei riguardi dei responsabili delle istituzioni ministeriali<sup>977</sup>, attualmente esonerati, nonché dei componenti dei collegi sindacali delle aziende della salute<sup>978</sup>.

Nel caso in cui la Corte dei conti accertasse gravi responsabilità in capo ai componenti del collegio dei revisori dei conti, essi non possono essere nominati nel collegio dei revisori di Regioni, enti locali e altri enti pubblici<sup>979</sup>. La sanzione è in funzione della gravità e può essere prevista per un periodo fino a dieci anni.

### **8.1.3. La relazione di fine mandato provinciale e comunale.**

Con un procedimento che sostanzialmente ricalca quanto previsto a livello regionale, l'art. 4 dispone che anche Comuni e Province siano tenuti a redigere una relazione di fine mandato<sup>980</sup>.

Essa deve essere sottoscritta dal Presidente della Provincia o dal Sindaco non oltre novanta giorni prima della scadenza del mandato. Entro dieci giorni ulteriori la relazione deve essere certificata dall'organo di revisione dell'ente locale e dev'essere quindi trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale ne verifica la conformità con i dati finanziari e le informazioni in suo possesso.

A sua volta, il Tavolo tecnico redige un rapporto che, unitamente alla relazione, viene pubblicato sul sito istituzionale della Provincia o del Comune e trasmesso alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica<sup>981</sup>.

---

<sup>977</sup> BIN R., *I governi locali saranno responsabili per la gestione finanziaria: e quello centrale?*, in *www.astrid-online*, 7 dicembre 2010. L'A. si domanda: «può valere come 'principio' una norma che si applica solo 'in basso' e non anche 'in alto'? Altrettanto si potrebbe ripetere anche per il pittoresco 'fallimento politico': perché non può essere dichiarato anche del Governo e del suo Presidente? Perché gli elettori dovrebbero essere interessati ad essere informati della cattiva gestione degli amministratori locali, e a vederli sanzionati, e non anche della gestione politica dell'intero Paese?».

<sup>978</sup> JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato "sanzioni e premialità"*, cit., pp. 8 e 13. La sanzione per i membri dei collegi sindacali delle aziende della salute si giustificerebbe con la considerazione per cui essi si sono resi in questi anni «così poco puntuali nello svolgimento dei loro compiti professionali da risultare compiacenti nel progressivo formarsi dei disavanzi e dell'accumularsi del debito pregresso miliardario».

<sup>979</sup> Art. 3, comma 3, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>980</sup> Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>981</sup> Art. 4, comma 2, d.lgs. n. 149/2011.

In caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno devono essere predisposti entro quindici giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni<sup>982</sup>.

Il contenuto presenta, rispetto alla relazione di fine legislatura regionale, alcune differenze, dovendo fare riferimento ai seguenti indicatori: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard; d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal Comune o dalla Provincia ai sensi dei nn. 1 e 2 del comma 1 dell'art. 2359 c.c. e indicando azioni intraprese per porvi rimedio; e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Per i Comuni fino a 5.000 abitanti il decreto prevede che la relazione di fine mandato possa essere redatta in forma semplificata<sup>983</sup>.

In caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato, il Presidente della Provincia o il Sindaco devono darne notizia nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente, motivandone le ragioni<sup>984</sup>.

#### ***8.1.4. La responsabilità politica del Presidente della Provincia e del Sindaco.***

L'art. 6 innova la disciplina dell'art. 248, comma 5, d.lgs. n. 267/2000, disponendo che gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili (anche in primo grado) di danni cagionati con dolo o colpa grave nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire per dieci anni incarichi di assessore, di revisore dei conti degli enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni e organismi pubblici e privati, qualora la Corte accerti che il dissesto è diretta conseguenza delle azioni o delle omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile.

---

<sup>982</sup> Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>983</sup> Art. 4, comma 5, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>984</sup> Art. 4, comma 6, d.lgs. n. 149/2011.



I Sindaci e i Presidenti di Provincia ritenuti responsabili, inoltre, non sono candidabili per un periodo di dieci anni alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei Consigli comunali e provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo.

Essi non possono altresì ricoprire, per un periodo di dieci anni, la carica di assessore comunale, provinciale o regionale, né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

La sanzione colpisce anche il collegio dei revisori. Qualora, infatti, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accertasse la presenza di gravi responsabilità nello svolgimento della loro attività, oppure la ritardata o mancata comunicazione delle informazioni, i componenti del collegio ritenuti responsabili non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti e organismi agli stessi riconducibili per un periodo fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata<sup>985</sup>.

Spetta alle sezioni regionali della Corte dei conti la competenza di accertare i presupposti dello stato di dissesto degli enti locali. In particolare, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e l'ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Se la Corte dei conti, entro trenta giorni dalla trasmissione degli atti, accerta il perdurare dell'inadempimento dell'ente locale nell'adozione delle misure correttive e la sussistenza delle condizioni per la dichiarazione dello stato di dissesto, il Prefetto assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Se anche tale termine decorre infruttuosamente, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente<sup>986</sup>.

Il Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della ragioneria generale dello Stato) può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile nei casi in cui un ente evidenzia situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai

---

<sup>985</sup> Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>986</sup> Art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011.

seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi<sup>987</sup>.

Le modalità di attuazione della disposizione saranno definite con un decreto del Ministro dell'economia e devono prevedere forme di contraddittorio tra la Ragioneria generale dello Stato e gli enti sottoposti a verifica. L'attività è eseguita prioritariamente nei confronti di comuni capoluogo di Provincia<sup>988</sup>.

#### **8.1.5. Effetti del mancato rispetto del patto di stabilità interno.**

Il d.lgs. n. 149/2011 opera «una indistintamente severa stretta nei confronti della totalità degli enti territoriali», individuando una serie di sanzioni molto rigorose, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, differenziandone la portata a seconda che lo sfioramento avvenga da parte delle Regioni e Province autonome ovvero Province e Comuni<sup>989</sup>.

Il d. lgs. n. 149/2011 prevede che in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, la Regione o la Provincia autonoma, entro l'anno successivo a quello di inadempienza: a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. In caso di mancato versamento, lo scostamento viene recuperato a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Decorso inutilmente il termine per la trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale, fintantoché la certificazione non viene acquisita; b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; c) non può ricorrere all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti; d) non può procedere ad assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale; e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta riducendoli del 30% rispetto all'ammontare del 30 giugno 2010<sup>990</sup>.

---

<sup>987</sup> Art. 5, comma 1, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>988</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>989</sup> Ancora una volta, JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato "sanzioni e premialità"*, cit., p. 10.

<sup>990</sup> Art. 7, comma 1, d.lgs. n. 149/2011.

Il decreto sanziona, analogamente, anche l'ente locale inadempiente che non rispetti il patto di stabilità interno, disponendo che, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza sia sottoposto ai seguenti vincoli: a) assoggettamento a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e comunque per un importo non superiore al 3% delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo. Si precisa che se i fondi non sono capienti l'ente locale è tenuto a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue; b) impossibilità di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; c) impossibilità di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti; d) divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale; e) obbligo di rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza degli amministratori degli enti locali riducendoli del 30% rispetto all'ammontare del 30 giugno 2010<sup>991</sup>.

L'impianto sanzionatorio complessivamente delineato da d.lgs. n. 149/2011 sembra rappresentare «la realizzazione delle aspettative di entrambi i giocatori della stessa partita. La politica, che esige nelle sua interezza una più corretta gestione della spesa pubblica, anche al fine di rendersi adempiente nei confronti delle istanze comunitarie in tema di contenimento del debito pubblico. I cittadini, che pretendono l'esigibilità dei loro diritti di cittadinanza, a tutt'oggi compromessi, e l'esonero da ulteriori aggravii fiscali, molto spesso indebitamente imposti»<sup>992</sup>.

### **8.2. I meccanismi premiali.**

I cinque articoli contenuti al capo II istituiscono un sistema di premi per gli enti virtuosi, ridisegnando i criteri attraverso i quali saranno premiati gli enti *sub-statali* efficienti.

La prima forma premiale, disciplinata dall'art. 8, consiste nella possibilità, per gli enti virtuosi che abbiano rispettato il patto di stabilità interno, di poter ridurre l'obiettivo del patto stesso per un importo determinato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nell'anno successivo a quello di riferimento.

La virtuosità dell'ente è determinata attraverso la valutazione della posizione di ciascun ente rispetto ad un insieme di indicatori economico-strutturali: grado di

---

<sup>991</sup> Art. 7, comma 2, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>992</sup> JORIO E., *Il fallimento politico, una sanzione garante del buon esito del federalismo fiscale*, cit., p. 1.

rigidità strutturale dei bilanci e di autonomia finanziaria, risultati dell'attività finanziaria, livello dei servizi e della pressione fiscale.

L'ammontare della riduzione, che si applica dal 2014, è determinato in funzione della distanza di ciascun ente dal valore medio rispetto a tali indicatori.

Un secondo meccanismo premiale delineato dall'art. 9 del decreto in commento prevede forme premiali, a decorrere dal 2012, a favore delle Regioni che istituiscano una Centrale unica per gli acquisti e l'aggiudicazione di gare per l'approvvigionamento di beni e servizi<sup>993</sup>.

Altro meccanismo premiale è diretto a perseguire un coinvolgimento attivo delle Province nella lotta all'evasione fiscale. L'art. 10 riconosce, infatti, alle Province una quota pari al 50% delle maggiori somme relative ai tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento della Provincia che abbia contribuito all'accertamento, anche attraverso la mera segnalazione all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di finanza, di elementi utili a integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti<sup>994</sup>.

Un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali individua i tributi sui quali calcolare la quota pari al 50% e le relative modalità di attribuzione<sup>995</sup>.

---

<sup>993</sup> Art. 9, comma 2, d.lgs. n. 149/2011: «All'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo il comma 67, è aggiunto il seguente: «67 -bis . Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il 30 novembre 2011, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabilite forme premiali a valere sulle risorse ordinarie previste dalla vigente legislazione per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, applicabili a decorrere dall'anno 2012, per le regioni che istituiscano una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi per un volume annuo non inferiore ad un importo determinato con il medesimo decreto e per quelle che introducano misure idonee a garantire, in materia di equilibrio di bilancio, la piena applicazione per gli erogatori pubblici di quanto previsto dall'articolo 4, commi 8 e 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, nel rispetto del principio della remunerazione a prestazione. L'accertamento delle condizioni per l'accesso regionale alle predette forme premiali è effettuato nell'ambito del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, di cui agli articoli 9 e 12 dell'Intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005».

<sup>994</sup> Art. 10, comma 1, d.lgs. n. 149/2011.

<sup>995</sup> Art. 10, comma 2, d.lgs. n. 149/2011.

## CAPITOLO VI

## L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE NELLE REGIONI SPECIALI.

SOMMARIO: 1. Disposizioni della l. n. 42/2009 direttamente e non direttamente applicabili alle autonomie speciali. - 1.1. Le norme direttamente applicabili. - 1.2. Le norme indirettamente applicabili. - 2. Le norme dei decreti legislativi relative alle Regioni speciali e Province autonome. - 3. I protocolli d'intesa tra Regioni speciali e Governo per modifica degli statuti speciali. Genesi e aspetti problematici. - 3.1. L'obbligo per le autonomie di concorrere agli obiettivi di solidarietà e perequazione: le ragioni di una «novità». - 3.2. Gli accordi tra Governo e Regioni speciali per la revisione degli statuti in materia finanziaria. - 3.2.1. L'accordo di Milano per il Trentino Alto Adige e le Province autonome. - 3.2.2. Il protocollo d'intesa tra Governo e Friuli Venezia Giulia. - 3.2.3. L'accordo tra Governo e Valle d'Aosta. - 3.2.4. Il comune denominatore degli accordi di modifica degli statuti speciali. - 3.3. La Corte costituzionale prende posizione: la sentenza n. 357/2010.

### 1. Disposizioni della l. n. 42/2009 direttamente e non direttamente applicabili alle autonomie.

La l. n. 42/2009 precisa sin dall'art. 1, comma 2, che alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27<sup>996</sup>.

La scelta di limitare espressamente le norme applicabili alle regioni speciali a soli tre articoli della delega risponde ad una valutazione sistematica precisa<sup>997</sup>.

Il legislatore avrebbe potuto prendere atto dell'esistenza nell'ordinamento della specialità, senza prevedere alcuna disposizione relativa al coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale<sup>998</sup>.

Viceversa, avrebbe potuto operare in modo più incisivo nella fase di attuazione dell'art. 119 Cost., optando per un avvicinamento del sistema delle Regioni ordinarie a quello delle Regioni speciali<sup>999</sup>. L'art. 10, comma 1, l. cost. n. 3/2001<sup>1000</sup> consente infatti

<sup>996</sup> L'art. 15, l. n. 42/2009 è rubricato *Finanziamento delle città metropolitane*, l'art. 22 *Perequazione infrastrutturale* mentre l'art. 27 reca *Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*.

<sup>997</sup> PIZZETTI F., *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 16.

<sup>998</sup> IBIDEM, p. 16. L'A. precisa che la legge in materia di federalismo fiscale «non si limita a prendere atto del permanere della specialità delle regioni come un punto fermo di un ordinamento costituzionale che certo, per questa parte, non avrebbe comunque potuto essere modificato dalla legge in esame».

<sup>999</sup> In tal senso si veda STERPA A., *Commento all'art. 1 (Ambito di intervento)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, cit., p. 44.

di applicare alle Regioni speciali le disposizioni costituzionali di cui al riformato titolo V qualora siano preferibili e vantaggiose rispetto alla disciplina statutaria.

La scelta del legislatore statale di vincolare in maniera espressa le autonomie al rispetto di tre sole disposizioni rappresenta una linea definita da alcuni come «minimalista»<sup>1001</sup> ma che nel contempo ne valorizza la specialità<sup>1002</sup>.

Il disegno complessivo della delega obbliga tuttavia ad una precisazione.

Il *genus* delle disposizioni della l. n. 42/2009 relative alle Regioni speciali e alle Province autonome si suddivide in due distinte *species*: le norme espressamente applicabili (artt. 15, 22 e 27) e le norme che trovano applicazione indiretta ma comunque incidente nella sfera del coordinamento delle autonomie speciali.

### **1.1. Le norme direttamente applicabili.**

L'art. 15, rubricato *Finanziamento delle città metropolitane*<sup>1003</sup>, prevede un'autonomia di entrata e di spesa corrispondente alla complessità delle funzioni esercitate da tali enti<sup>1004</sup> rispetto a quelle di Province e Comuni.

La definizione del sistema di finanziamento delle città metropolitane è demandato ad un decreto legislativo che assegnerà tributi ed entrate propri e la facoltà di introdurre nuovi tributi da destinare al finanziamento delle funzioni fondamentali.

---

<sup>1000</sup> L'art. 10, comma 1, l. cost. n. 3/2001 prevede che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite».

<sup>1001</sup> Si veda sempre PIZZETTI F., *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 16.

<sup>1002</sup> STERPA A., *Commento all'art. 1*, cit., p. 44. L'A. ha evidenziato che il legislatore statale ha declinato la «specialità» delle autonomie in materia di autonomia finanziaria ex articoli 117 e 119 Cost. in termini di «separazione» della loro disciplina da quella delle Regioni ordinarie.

<sup>1003</sup> Art. 15, l. n. 42/2009, rubricato *Finanziamento delle città metropolitane*: «Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2 e in coerenza con i principi di cui agli articoli 11, 12 e 13, è assicurato il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane mediante l'attribuzione ad esse dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il medesimo decreto legislativo assegna alle città metropolitane tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, lettera d)».

<sup>1004</sup> E' noto che le Città metropolitane, sebbene previste all'art. 114 Cost., non sono ancora venute ad esistere.

Questa norma deve essere applicata tenendo conto del sistema di finanziamento previsto per i Comuni e le Province di cui agli artt. 11, 12 e 13 espressamente richiamati.

L'art. 15 si applica anche alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province di Trento e di Bolzano. Non trova invece applicazione la disciplina provvisoria di cui all'art. 23, intitolato *Norme transitorie per le città metropolitane*<sup>1005</sup>.

L'espresso richiamo all'applicabilità dell'art. 15 - e non alla più puntuale e transitoria disciplina di cui all'art. 23 - è significativa della volontà di sottoporre le autonomie speciali ai soli criteri e principi direttivi relativi al finanziamento delle Città metropolitane. Sarà poi necessario un raccordo con le corrispondenti norme di attuazione degli statuti, alla luce di quanto previsto all'art. 27 in tema di coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale.

Altra disposizione della legge delega che trova diretta applicazione alle Regioni speciali e Province autonome è l'art. 22, rubricato *Perequazione infrastrutturale*<sup>1006</sup>.

La disciplina predisposta prevede che lo Stato effettui un'attività di ricognizione per verificare gli interventi infrastrutturali da attuare sul territorio. Tale ricognizione potrà riguardare sia le infrastrutture di carattere sociale (sanitarie, assistenziali e

---

<sup>1005</sup> FERRARA A., *Commento all'art. 15*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, cit., p. 140; NICOTRA V., PIZZETTI F., *La disciplina delle città metropolitane: un regime transitorio o un trompe d'oeil?*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 278.

<sup>1006</sup> Art. 22, l. n. 42/2009, rubricato *Perequazione infrastrutturale*: «1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi: a) estensione delle superfici territoriali; b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno; c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo; d) densità della popolazione e densità delle unità produttive; e) particolari requisiti delle zone di montagna; f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio; g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21, al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno *standard*. Gli interventi di cui al presente comma da effettuare nelle aree sottoutilizzate sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443».

scolastiche), sia quelle attinenti ai sistemi di trasporto stradali, autostradali, ferroviari, portuali e aeroportuali, sia le reti di servizio idrica, elettrica e gas<sup>1007</sup>.

Il legislatore precisa, con un elenco non tassativo ma solo indicativo<sup>1008</sup>, alcuni degli elementi sulla base dei quali è possibile effettuare tale ricognizione: si tratta di elementi oggettivi (superficie, popolazione, grado di sviluppo, presenza di territori montani, insularità), ovvero di elementi rappresentativi di deficit infrastrutturali e di sviluppo.

Il recupero del deficit potrà realizzarsi anche mediante gli interventi di cui all'art. 119, comma 5, Cost. tenendo conto del comportamento virtuoso degli enti territoriali nel processo di adeguamento dei costi standard<sup>1009</sup>.

La disposizione della delega che incide maggiormente nell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali è sicuramente l'art. 27.

Un'esegesi approfondita può essere utile a comprenderne le implicazioni e a chiarirne la portata.

La collocazione sistematica dell'art. 27 in un capo esclusivo dedicato agli obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome è di per sé significativa e contribuisce a ribadire la specialità del disegno riservato alle autonomie, pur includendole nel coordinamento della finanza pubblica complessiva.

Questo articolo propone soluzioni innovative rimesse alle norme di attuazione degli statuti, il cui impatto reale si giocherà nei rapporti tra Regioni speciali e nuovo assetto federale.

Il comma 1 prevede il concorso delle Regioni speciali e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e dei doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

La disposizione assume rilievo perché include le Regioni speciali nel perseguimento degli obiettivi fondanti della delega: la perequazione e la solidarietà.

Sino a questo momento storico, non era prevista per le Regioni speciali alcuna forma e modalità di contributo al processo di riequilibrio della finanza pubblica. La l. n. 42/2009 offre invece una soluzione che contempera le esigenze della specialità con la solidale partecipazione delle autonomie al processo di perequazione nazionale.

---

<sup>1007</sup> Questa tripartizione emerge nella ricostruzione di SALERNO G.M., *Commento all'art. 22 (Perequazione infrastrutturale)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *op. cit.*, p. 169.

<sup>1008</sup> IBIDEM, p. 169. L'A. evidenzia infatti come il legislatore utilizzi le parole «in particolare».

<sup>1009</sup> Art. 22, comma 2, l. n. 42/2009.



L'efficacia della disposizione di cui al comma 1 è subordinata alle norme di attuazione degli statuti. Si offre alle specialità una garanzia contro l'eventuale *reformatio in peius* del loro ordinamento finanziario<sup>1010</sup>, mantenendo un regime differenziato rispetto alle Regioni ordinarie<sup>1011</sup>.

Un primo nodo critico evidenziato in dottrina<sup>1012</sup> consiste nell'asserita indeterminazione temporale sulle modalità che dovrebbero orientare il superamento graduale del criterio della spesa storica per le regioni speciali. Diversamente, per le Regioni ordinarie, la delega stabilisce in modo puntuale il limite massimo per la conclusione dell'analogo processo<sup>1013</sup>.

A tale obiezione potrebbe replicarsi rilevando che l'apposizione di un termine con legge ordinaria sarebbe invasiva della competenza delle autonomie, trattandosi di una disciplina demandata alla successiva definizione da parte delle norme di attuazione degli statuti. Non va dimenticato, infatti, che il margine di manovra del legislatore della riforma nell'ambito del coordinamento delle Regioni speciali è limitato, essendo gli statuti adottati con legge costituzionale e quindi con una fonte del diritto gerarchicamente sovraordinata.

Il successivo comma 2 precisa che le norme di attuazione dovranno tener conto di una serie di parametri: la dimensione rispetto alla finanza pubblica complessiva, le funzioni esercitate e i relativi oneri. Tali parametri andranno raffrontati con gli «svantaggi strutturali permanenti», i «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» e infine i «costi di insularità».

Questa norma introduce una clausola derogatoria rispetto alle regole generali di coordinamento della finanza pubblica<sup>1014</sup>, esaltando, ancora una volta, la specialità delle autonomie.

Il comma 3 stabilisce che le norme di attuazione, per la parte di loro competenza, debbano: a) disciplinare il coordinamento delle competenze legislative di Stato, Regioni e Province in materia; b) definire i principi fondamentali relativi al

---

<sup>1010</sup> VALDESALICI A., *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino Alto Adige/Südtirol*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2010.

<sup>1011</sup> SALERNO G.M., *Le regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2007.

<sup>1012</sup> DE MARTIN G.C., RIVISECCHI G., *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 339.

<sup>1013</sup> Art. 20, comma 1, lett. b), l. n. 42/2009.

<sup>1014</sup> DE MARTIN G.C., RIVISECCHI G., *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, cit., p. 340.

coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti; c) individuare forme di fiscalità di sviluppo.

Tale disposto ha suscitato dubbi di legittimità costituzionale nel panorama scientifico per motivazioni che tuttavia si collocano agli antipodi.

Secondo alcuni<sup>1015</sup> il legislatore statale si sarebbe spinto eccessivamente a disciplinare nel merito le norme di attuazione degli statuti speciali.

Secondo altri<sup>1016</sup>, l'incostituzionalità formale sarebbe da rinvenire invece nelle stesse norme di attuazione degli statuti speciali perché il Parlamento sarebbe esautorato del potere di incidere nel coordinamento della finanza e del sistema tributario degli enti dotati di autonomia particolare.

L'esistenza di posizioni critiche opposte sul punto è eloquente. Il comma 3 si caratterizza per l'apertura rispetto alle scelte degli statuti pur non rinunciando a porre dei punti fermi in aspetti cruciali dell'autonomia finanziaria delle specialità. Ritorna quindi, anche in questa disposizione, il binomio tra salvaguardia della specialità e volontà di includere le Regioni speciali e Province autonome negli obiettivi di solidarietà nazionale.

Il comma 4 precisa una modalità con la quale può avvenire il concorso agli obiettivi di perequazione e solidarietà: la possibilità di conferire ulteriori funzioni alle Regioni e Province autonome. In tal caso, le funzioni dovranno avere «corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise».

La disposizione è stata salutata come «uno dei rari casi di reinserimento delle autonomie speciali nel processo di convergenza»<sup>1017</sup>. E' evidente infatti che con la possibile devoluzione di funzioni «anche queste Regioni si giocano il futuro delle loro competenze e dei loro bilanci»<sup>1018</sup>.

Il comma 5 prevede la partecipazione alle riunioni del Consiglio dei Ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate.

Questa disposizione si inserisce in una logica rafforzativa di quanto già previsto dai rispettivi statuti (art. 40, comma 2, St. sp. Trentino Alto Adige, art. 52, comma 5, St.

---

<sup>1015</sup> STERPA A., *Commento all'art. 27 (Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *op. cit.*, p. 210.

<sup>1016</sup> DE MARTIN G.C., RIVOSACCHI G., *op. cit.*, p. 342.

<sup>1017</sup> IBIDEM, p. 342.

<sup>1018</sup> MURARO G., *Le regioni a statuto speciale nel federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, 16 marzo 2009.

sp. per le Province; art. 21, comma 3, St. sp. Sicilia; art. 47, comma 2, St. Sp. Sardegna; art. 44, comma 3 St. sp. Valle d'Aosta; art. 44, St. sp. Friuli Venezia Giulia).

Il successivo comma 6 prevede in capo alla Copaff il compito di analizzare e monitorare le disposizioni vigenti e le prassi concernenti l'ordinamento finanziario delle Regioni speciali.

Il fine è quello di creare una base di partenza oggettiva e condivisa per lo svolgimento delle trattative tra Stato e regioni speciali<sup>1019</sup>.

Al comma 7 si prevede l'istituzione presso la Conferenza Stato-Regioni di un tavolo di confronto tra Governo e ciascuna Regione speciale, volto a individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il loro concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti.

L'attivazione del tavolo di confronto risponde alla logica di creare un processo concertato per la modifica delle norme di attuazione previste dagli statuti, allo scopo del loro adeguamento ai principi di coordinamento e al nuovo assetto di finanza pubblica.

### **1.2. Le norme indirettamente applicabili.**

La seconda *species* rispetto al *genus* delle norme applicabili alle realtà ad autonomia speciale riguarda le disposizioni con applicazione indiretta.

L'art. 27, comma 1, della l. n. 42/2009 prevede il graduale superamento della spesa storica.

Deve pertanto ritenersi indirettamente applicabile anche alle autonomie speciali la disposizione di cui all'art. 2, comma 2, lett. m), l. n. 42/2009 che fa peraltro riferimento al «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'art. 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».

L'art. 27, comma 3, lett. c), l. n. 42/2009 prevede inoltre che le norme di attuazione degli statuti, per la parte di propria competenza, possano individuare «forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera mm), e alle condizioni di cui all'art. 16, comma 1, lettera d)».

---

<sup>1019</sup> STERPA A., *op. cit.*, p. 213.

Il richiamo espresso a tali articoli implica la loro indiretta applicabilità anche alle Regioni speciali e Province autonome.

L'art. 2, comma 2, lett. mm) recita: «individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate».

Questa norma riconosce a tutte le Regioni ed enti locali (e quindi anche alle Regioni speciali) la possibilità di svolgere politiche fiscali con finalità di sviluppo del rispettivo territorio nell'ambito di un'adeguata autonomia finanziaria e nel rispetto dei vincoli comunitari<sup>1020</sup>.

L'art. 16, lett. d), l. n. 42/2009 prevede invece l'«individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione».

La disposizione in commento detta i criteri e i principi direttivi attinenti all'individuazione degli interventi in funzione dello sviluppo economico e del recupero del sottosviluppo<sup>1021</sup>, ai quali sono obbligate anche le Regioni ad autonomia speciale, in forza dell'espresso richiamo operato dall'art. 27, comma 3, lett.

## **2. Le norme dei decreti legislativi relative alle Regioni speciali e Province autonome.**

Per uno sguardo d'insieme sulle modalità con le quali l'impianto della riforma incide sulle autonomie speciali, può essere utile soffermarsi sull'analisi delle disposizioni che ciascun decreto dedica alle specialità.

Il d.lgs. n. 216/2010, recante *Disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province* contiene un'unica disposizione con espresso riferimento alle Regioni a statuto speciale e Province autonome: l'art. 8, comma 4.

---

<sup>1020</sup> ANTONINI L., BARBERO M., *Commento all'art. 2 (Oggetto e finalità)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, cit., p. 71 e 72.

<sup>1021</sup> MACCIOTTA G., *Interventi speciali (commento agli artt. 16 e 22)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., p. 308; SALERNO G.M., *Commento all'art. 16 (Interventi speciali)*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *op. cit.*, p. 145.

Tale norma, rubricata *Disposizioni finali ed entrata in vigore*, fa salvo quanto previsto dall'art. 27, l. n. 42/2009 in ordine alle competenze e al rispetto dei tempi ivi previsti, ma precisa altresì che il decreto «non si applica agli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Il d.lgs. n. 23/2011, recante *Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale* contiene, all'interno dell'art. 14, due norme che si riferiscono espressamente alle autonomie speciali: i commi 2 e 3.

L'articolo 14, comma 3 stabilisce che nelle Regioni speciali e nelle Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, le disposizioni relative alle imposte comunali introdotte dal decreto sul fisco municipale sono stabilite con le modalità decise dalle stesse autonomie speciali, in conformità con gli statuti e le norme di attuazione.

Una sorta di applicazione «non automatica», quindi, ma differita alle scelte che opereranno gli statuti.

Il decreto, tuttavia, per gli enti locali ubicati nelle Regioni speciali e Province di Trento e Bolzano, esclude l'applicazione dell'art. 2, commi 1-8, vale a dire la devoluzione della fiscalità immobiliare.

Le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali spettano alle Regioni e alle Province autonome, nelle misure e modalità definite dagli statuti speciali e dalle norme di attuazione per gli stessi tributi erariali e per quelli sostituiti<sup>1022</sup>.

L'art. 14, comma 2 dispone invece che, al fine di assicurare la neutralità finanziaria, il decreto sul fisco municipale si applica alle Regioni speciali nel rispetto dei relativi statuti nonché delle loro norme di attuazione. In particolare, se alle Regioni spetta la compartecipazione al gettito dell'Irpef, o al gettito di altri tributi erariali, la compartecipazione si intende riferita anche al gettito della cedolare secca<sup>1023</sup>.

Inoltre, sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni sulla devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare per i Comuni ubicati nelle

---

<sup>1022</sup> Art. 14, comma 3, d.lgs. n. 23/2011: «Nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, le modalità di applicazione delle disposizioni relative alle imposte comunali istituite con il presente decreto sono stabilite dalle predette autonomie speciali in conformità con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione; per gli enti locali ubicati nelle medesime Regioni e Province autonome non trova applicazione quanto previsto dall'articolo 2, commi da 1 a 8; alle predette regioni e province autonome spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal presente decreto nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione per i medesimi tributi erariali o per quelli da essi sostituiti».

<sup>1023</sup> Art. 14, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 23/2011.

Regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni ai tributi erariali. Con riferimento all'Imu, si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti<sup>1024</sup>.

Infine, giova precisare che il d.l. n. 201/2011 prevede l'applicazione delle novelle in materia di Imu e Tares a tutti i Comuni, inclusi quelli appartenenti alle Regioni a statuto speciale.

Il d.lgs. n. 68/2011 in materia di *autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, per espressa statuizione dell'art. 1, comma 1, assicura autonomia di entrata alle sole Regioni a statuto ordinario.

L'art. 17, dedicato ai tributi propri connessi al trasporto su gomma, precisa, al comma 5, che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni relative ai tributi propri relativi al trasporto su gomma nei confronti delle Province ubicate nelle Regioni speciali e delle Province autonome sono stabilite in conformità con gli statuti e con le procedure di cui all'art. 27, l. n. 42/2009.

L'art. 31 è poi interamente dedicato a fissare disposizioni particolari per le autonomie speciali.

Dopo aver precisato che restano ferme nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano l'applicazione degli artt. 1, comma 2, 15, 22 e 27, l. n. 42/2009<sup>1025</sup>, la norma dispone che le specialità sono tenute a garantire la comunicazione degli elementi informativi e dei dati necessari all'attuazione del decreto, nel rispetto dei principi degli statuti speciali e del principio di leale collaborazione<sup>1026</sup>.

Infine, l'articolo in commento dispone l'estensione agli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni speciali e Province autonome l'applicazione, a fini conoscitivi e statistico-informativi, delle disposizioni relative alla raccolta dei dati, inerente al processo di definizione dei fabbisogni standard da far confluire nelle banche dati<sup>1027</sup>.

Il d.lgs. n. 118/2011, recante *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42* definisce i principi contabili generali e applicati per le Regioni, le Province autonome e gli enti locali.

L'art. 37 precisa, in particolare, che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto nei confronti delle Regioni speciali e delle Province

---

<sup>1024</sup> Art. 14, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 23/2011.

<sup>1025</sup> Art. 31, comma 1, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>1026</sup> Art. 31, comma 2, d.lgs. n. 23/2011.

<sup>1027</sup> Art. 31, comma 3, d.lgs. n. 23/2011.

autonome e degli enti locali ivi ubicati, sono stabilite in conformità con gli statuti e con le procedure di cui all'art. 27, l. n. 42/2009.

Qualora, entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5<sup>1028</sup>, non fossero concluse le procedure di applicazione delle norme stabilite dal decreto, e fino al loro completamento, le disposizioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 trovano diretta e immediata applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Analogamente, il d.lgs. n. 149/2011, recante *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42* dispone, all'art. 13, che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto nei confronti delle Regioni speciali e delle Province autonome sono stabilite in conformità con i relativi statuti e secondo le procedure *ex art. 27, l. n. 42/2009*. Inoltre, se entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto non sono concluse le procedure di determinazione delle modalità di attuazione, e sino al loro compimento, le disposizioni del decreto trovano diretta e immediata applicazione anche per le autonomie speciali.

### **3. I protocolli d'intesa tra Regioni speciali e Governo per modifica degli statuti speciali. Genesi e aspetti problematici.**

#### ***3.1. L'obbligo per le autonomie di concorrere agli obiettivi di solidarietà e perequazione: le ragioni di una «novità».***

La necessità di una configurazione - anche finanziaria - autonoma per le specialità, parzialmente derogatoria rispetto all'assetto delle Regioni ordinarie, affonda le proprie radici in secolari ragioni culturali e storiche.

---

<sup>1028</sup> Art. 36, comma 5, d.lgs. n. 118/2011: « In considerazione degli esiti della sperimentazione, con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 5 maggio 2009 n. 42, sono definiti i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria di cui al punto 16 dell'allegato 1 e possono essere ridefiniti i principi contabili generali; inoltre sono definiti i principi contabili applicati di cui all'articolo 3, il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto di cui all'articolo 4, la codifica della transazione elementare di cui all'articolo 6, gli schemi di bilancio di cui agli articoli 11 e 12, i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi di cui all'articolo 17, nonché della definizione di spese rimodulabili e non rimodulabili di cui all'articolo 16».

La diversità si estrinseca già prima dell'entrata in vigore della Costituzione, in un quadro normativo che riconosceva particolari forme di autonomia<sup>1029</sup> e che l'Assemblea Costituente ha, per certi versi, solo ratificato e confermato<sup>1030</sup>.

In questo contesto si riscontra la mancata assunzione, da parte delle Regioni speciali, dell'obbligo di concorrere alla solidarietà di cui all'art. 2 Cost. Dall'analisi delle disposizioni degli statuti di autonomia emerge, difatti, l'assenza di norme che disciplinano il concorso delle specialità alla perequazione, pur ricevendo le Regioni speciali contributi di solidarietà nazionale<sup>1031</sup>.

La riforma sul federalismo fiscale scardina questo «privilegio»<sup>1032</sup>, coniugando la necessità del rispetto del dettato costituzionale con le esigenze delle Regioni speciali, attraverso l'adeguamento del loro ruolo al mutato quadro di coordinamento della finanza pubblica.

L'intervento del legislatore statale non rappresenta, tuttavia, una novità in senso lato, bensì l'applicazione di un principio fondamentale dell'ordinamento consacrato in Costituzione dall'art. 2, e, pertanto, direttamente efficace nei confronti delle autonomie, sulla base dell'«ovvia considerazione della subordinazione degli statuti alla Costituzione»<sup>1033</sup>.

Come è stato evidenziato in dottrina<sup>1034</sup>, «non si tratta di mettere in discussione la "specialità" dei poteri e delle funzioni attribuite alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, ma di applicare anche ad esse i principi fondamentali del federalismo fiscale».

---

<sup>1029</sup> La Valle d'Aosta aveva ricevuto particolari condizioni di autonomia con il d.lgs.luog. 7 settembre 1945, n. 545, la Sicilia aveva visto approvare il proprio statuto di autonomia dal r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455. Per il Trentino Alto Adige gli accordi De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946 avevano garantito una particolare tutela alla minoranza di lingua tedesca, mentre la Sardegna era governata sulla base del d.lgs.luog. 28 dicembre 1944, n. 417.

<sup>1030</sup> BASSANINI F., PINTO F., *Regione I) Organizzazione e funzioni*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVI, p. 2.

<sup>1031</sup> BASSANINI F., MACCIOTTA G., *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore*, in *astrid-online.it*, p. 4.

<sup>1032</sup> Il percorso storico delle Regioni speciali viene definito come caratterizzato da un iniziale "accumulo di benefici e privilegi" nel saggio di IMMORDINO D., *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, p. 1309.

<sup>1033</sup> L'espressione è stata utilizzata nell'ambito della trattazione dei limiti alla revisione statutaria nel contributo di PALERMO F., *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, in MARKO J., ORTINO S., PALERMO F., *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 845 ss.

<sup>1034</sup> BASSANINI F., MACCIOTTA G., *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore*, cit., p. 4.



Come si è rilevato in precedenza, la l. n. 42/2009 dedica pertanto un capo - il IX - agli obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Nell'alveo del disposto legislativo in esame, alcune Regioni a statuto speciale si sono attivate per aderire alla novella, con il fine di modificare i propri ordinamenti finanziari.

Il ruolo di «apripista» è spettato al Trentino Alto Adige, seguito da Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

La modalità con cui si dispiega l'adeguamento alla logica federalista da parte delle Regioni ad autonomia speciale passa attraverso lo strumento degli accordi siglati con il Governo<sup>1035</sup>. Essi rappresentano l'*input* per il processo di modifica degli statuti delle autonomie, nella parte che riguarda i rapporti finanziari.

Di regola, la modifica degli statuti regionali speciali avviene attraverso il procedimento di cui all'art. 138 Cost., essendo le leggi con le quali sono stati adottati gli statuti leggi costituzionali.

Tuttavia, con esplicito riferimento alla materia finanziaria, gli statuti speciali possono contenere norme derogatorie rispetto a questo principio, che importano una «decostituzionalizzazione» del procedimento per la loro modifica<sup>1036</sup>. Di conseguenza, la revisione può avvenire sulla base di un procedimento ordinario rinforzato, dando luogo a fonti qualificabili come atipiche<sup>1037</sup>.

In questo contesto, si collocano gli artt. 104 dello statuto del Trentino Alto Adige<sup>1038</sup>, 63 dello statuto del Friuli Venezia Giulia<sup>1039</sup>, 50 dello statuto della Valle d'Aosta<sup>1040</sup>, 41-*ter* dello statuto della Sicilia<sup>1041</sup> e 54 dello statuto della Sardegna<sup>1042</sup>.

---

<sup>1035</sup> Cfr. PALERMO F., *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, cit., p. 851. L'A. evidenzia che non risulta ancora approfondito il nodo dell'eventuale presenza di limiti impliciti alla revisione statutaria, derivati da vincoli storici o procedurali, obblighi internazionali o semplicemente dall'intima connessione del tema con i postulati ideologici e deontologici dell'ordinamento costituzionale.

<sup>1036</sup> In tal senso si veda MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 295 e 296.

<sup>1037</sup> PALERMO F., *op.cit.*, pp. 845 ss.

<sup>1038</sup> Art. 104, statuto Trentino Alto Adige (d.P.R. n. 679/1972): «1. Fermo quanto disposto dall'articolo 103, le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province. 2. Le disposizioni di cui agli artt. 30 e 49, relative al cambiamento del Presidente del Consiglio regionale e di quello del Consiglio provinciale di Bolzano, possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, rispettivamente, della Regione o della Provincia di Bolzano».

<sup>1039</sup> Art. 63, comma 5, statuto Friuli Venezia Giulia (l. cost. n. 1/1963): «Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione».

Nell'ambito della maggiore flessibilità per la modifica della materia finanziaria degli statuti<sup>1043</sup> si aprono, dunque, varchi significativi per il concorso delle autonomie all'attuazione del federalismo fiscale.

### ***3.2. Gli accordi tra Governo e Regioni speciali per la revisione degli statuti in materia finanziaria.***

Dal punto di vista procedurale, le intese costituiscono il primo passo per il ridimensionamento della specialità finanziaria ai canoni del federalismo fiscale.

Il processo prosegue con la confluenza di tali accordi nella legge finanziaria o - come attualmente rinominata - nella legge di stabilità, e si completa con l'adozione delle norme di attuazione necessarie a rendere efficaci le rinnovate disposizioni statutarie.

Si analizzeranno, in particolare, le esperienze di tre Regioni a statuto speciale hanno optato per questa opportunità: il 30 novembre 2009 è stato sottoscritto a Milano un accordo tra il Governo e le Province autonome. Il 29 ottobre 2010 è stata la volta del Friuli Venezia Giulia, mentre l'11 novembre 2010 della Valle d'Aosta.

La giurisprudenza costituzionale<sup>1044</sup> è unanime nel ritenere che il metodo concertativo alla base delle intese sia un passaggio imprescindibile per modificare

---

<sup>1040</sup> Art. 50, statuto Valle d'Aosta (l. cost. n. 4/1948): «Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa per la revisione appartiene anche al Consiglio della Valle.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale.

Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione».

<sup>1041</sup> Art. 41-ter, statuto Sicilia (l. cost. n. 2/1948): «Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali.

L'iniziativa appartiene anche all'Assemblea regionale.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica all'Assemblea regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale».

<sup>1042</sup> Art. 54, comma 5, statuto Sardegna (l. cost. n. 3/1948): «Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione».

<sup>1043</sup> VALDESALICI A., *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino Alto Adige/Südtirol*, cit., p. 5.

<sup>1044</sup> Corte Cost. n. 213/1998; Corte Cost. n. 90/2000; Corte Cost. n. 353/2004; Corte Cost., n. 82/2007; Corte Cost., n. 190/2008; Corte Cost. n. 133/2010. Per una sintesi completa dei percorsi tracciati dalla giurisprudenza costituzionale in materia pattizia si veda VALDESALICI A., *op. cit.*, pp. 10-13.

l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali<sup>1045</sup>, configurandosi come elemento qualificante dell'autonomia speciale<sup>1046</sup>.

Esso si pone a garanzia del bilanciamento tra le ragioni della specialità, di cui all'art. 116 Cost., e le esigenze di unitarietà dell'ordinamento, di cui all'art. 5 Cost.

Con espresso riferimento ai recenti protocolli d'intesa, non mancano, tuttavia, in dottrina, isolate posizioni discordi che giudicano tali prassi come «accordi clandestini dell'ultima ora tra personale politico del Governo e delle Regioni»<sup>1047</sup>.

Nei paragrafi che seguono si effettuerà un'indagine ricognitiva sui principali contenuti degli accordi tra Governo e Regioni autonome, allo scopo di comprenderne le linee di sviluppo nell'ambito del coordinamento tra le misure previste dalla manovra finanziaria dello Stato e l'ordinamento della finanza regionale speciale.

---

<sup>1045</sup> Cfr. Corte Cost., n. 133/2010, punti 2.1 e 2.2 del *Considerato in diritto*. «2.1 Dal raffronto tra i parametri prima richiamati e la norma censurata si trae la conclusione che quest'ultima è costituzionalmente illegittima – nella parte in cui si applica alla ricorrente – in quanto modifica l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta senza osservare il procedimento di approvazione delle norme di attuazione dello Statuto, imposto, nella materia *de qua*, dallo Statuto stesso (...).

2.2 Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale. In merito alla norma censurata nel presente giudizio, è indubbio che essa incida sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, per i motivi già illustrati nel paragrafo precedente a proposito della Regione Valle d'Aosta, e che pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione. Di conseguenza, deve ritenersi che i periodi secondo, terzo e quarto del comma 5 dell'art. 9-bis sono costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui si applicano anche alla Provincia autonoma di Trento».

<sup>1046</sup> Cfr. Corte Cost., n. 213/1998, punto 4.2 del *Considerato in diritto*: «In questo quadro di reciproche interferenze, si comprende la funzione peculiare delle norme di attuazione degli statuti regionali speciali, norme adottate attraverso un procedimento normativo speciale (per la Regione Trentino-Alto Adige, previsto dall'art. 107 dello statuto) che comprende necessariamente una fase consultiva bilaterale e paritetica, cui partecipano rappresentanti delle comunità interessate. A tali norme di attuazione, spetta una competenza di «carattere riservato e separato» (sentenze nn. 137 del 1998, 85 del 1990, 160 del 1985, 237 del 1983 e 180 del 1980) e finalizzata a dare vita, in corrispondenza ai contenuti e agli obiettivi degli statuti stessi, a una disciplina che, nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze nn. 212 del 1984 e 136 del 1969), concili, armonizzandoli, tanto l'esercizio dei diritti potenzialmente confliggenti – come tipicamente avviene in materia di uso della lingua da parte di soggetti appartenenti a gruppi linguistici diversi –, quanto l'organizzazione delle autonomie regionali con quella dei pubblici poteri e delle pubbliche funzioni».

<sup>1047</sup> ONIDA V., Intervento al convegno *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia regionale?*, Bologna, 28 gennaio 2011; cfr. ID., *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, marzo-giugno 2011, pp. 773-778.

### 3.2.1. *L'accordo di Milano per il Trentino Alto Adige e le Province autonome.*

Il 30 novembre 2009, a Milano, è stato siglato l'accordo<sup>1048</sup> che regola i nuovi rapporti finanziari tra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano<sup>1049</sup>.

L'intesa mira a definire il concorso delle Province al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ad aggiornare la potestà di intervento in campo tributario e a chiarire il ruolo della specialità trentina nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Tra gli obiettivi dichiarati vi rientrano una maggiore elasticità nella programmazione finanziaria, la decurtazione di alcune entrate e l'acquisizione di nuove competenze di spesa.

Il testo dell'intesa è stato recepito all'art. 2 della legge finanziaria 2010<sup>1050</sup>, commi 106-125.

Il nuovo modello finanziario prevede che l'autonomia di entrata si fondi sull'attribuzione dei 9/10 di quasi tutti i tributi erariali riferibili al territorio della Regione e delle Province autonome.

La previgente versione dello statuto disponeva la devoluzione della quota di 9/10 del gettito di diverse entrate tributarie dello Stato<sup>1051</sup>. Tuttavia, non era contemplata

---

<sup>1048</sup> Il Ministro Calderoli, in un Comunicato stampa del 30 novembre 2011, ha espresso la propria soddisfazione per l'intesa raggiunta, che rappresenta il passaggio più importante da quando sono stati approvati, nel 1972, gli statuti.

<sup>1049</sup> L'accordo è stato sottoscritto il 30 novembre 2009 presso gli uffici della Prefettura di Milano tra il Presidente della Provincia autonoma di Trento, Lorenzo Dellai, quello della Provincia autonoma di Bolzano, Luis Durnwalder, e una delegazione del Governo, formata dal Ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, e dal Ministro per la Semplificazione Normativa, Roberto Calderoli.

<sup>1050</sup> L. n. 191/2009, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2009, Suppl. ord. n. 243.

<sup>1051</sup> Ad es. la previgente formulazione dell'art. 75, comma 1, prevedeva già la devoluzione alle Province dei nove decimi delle imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa (lett. a), delle tasse di circolazione relative ai veicoli immatricolati nei rispettivi territori (lett. b), dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due Province (lett. c), del gettito dell'imposta di fabbricazione sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due Province (lett. f), di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici (lett. g). Alla Regione erano e sono assegnati, ai sensi dell'art. 69, comma 2, i nove decimi del gettito delle imposte sulle successioni e donazioni e sul valore netto globale delle successioni (lett. a) e del provento del lotto, al netto delle vincite (lett. c). Per completezza, va segnalato che l'art. 71 prevedeva (e prevede) altresì l'assegnazione dei nove decimi del canone annuale per le concessioni di grande derivazione delle acque pubbliche.

analoga disponibilità per tributi quali l'Iva all'importazione<sup>1052</sup>, l'accisa su gasolio da riscaldamento, alcuni gettiti dell'Ires, il prelievo unico sui giochi, l'imposta sull'assicurazione e il contributo al servizio sanitario.

L'accordo di Milano ha quindi ampliato il quadro dei tributi per i quali è previsto il ritorno dei 9/10. Tra questi rientrano l'Irpef, l'Ires e le imposte sostitutive su rendite finanziarie<sup>1053</sup>, l'accisa su benzina, sugli oli da gas per autotrazione, sui gas petroliferi liquefatti e sugli altri prodotti energetici<sup>1054</sup>, l'imposta sulle assicurazioni<sup>1055</sup>, l'imposta sui proventi del lotto<sup>1056</sup>, il contributo dei residenti al servizio sanitario nazionale sui premi assicurativi RCA<sup>1057</sup> e l'Iva sui prodotti importati<sup>1058</sup>.

L'estensione del riconoscimento del gettito tributario secondo il principio di cui sopra, ha reso necessario ridefinire il coinvolgimento delle Province nell'attività di accertamento tributario. Il nuovo art. 82 dello statuto prevede quindi che Provincia e Ministro dell'Economia stipulino intese per la definizione di indirizzi e obiettivi strategici nell'attività di accertamento, tramite accordi con agenzie fiscali<sup>1059</sup>.

La recente formulazione dell'art. 75-*bis*, comma 1, dello statuto contiene una precisazione importante: «nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla Regione e alle Province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e

---

<sup>1052</sup> La precedente formulazione dell'art. 75, comma 1, lett. e) prevedeva l'attribuzione alle Province dei «4/10 dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'esportazione riscossa nel territorio regionale, da ripartire nella proporzione del 53 per cento alla Provincia di Bolzano e del 47% alla Provincia di Trento».

<sup>1053</sup> Art. 75-*bis*, comma 3, statuto Trentino Alto Adige: «Salvo quanto diversamente disposto con le disposizioni di cui all'articolo 107, i gettiti di spettanza provinciale dell'imposta sul reddito delle società e delle imposte sostitutive sui redditi di capitale, qualora non sia possibile la determinazione con le modalità di cui al comma 2, sono quantificati sulla base dell'incidenza media dei medesimi tributi sul prodotto interno lordo (PIL) nazionale da applicare al PIL regionale o provinciale accertato dall'Istituto nazionale di statistica».

<sup>1054</sup> Il comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010, così modifica l'art. 75, comma 1, lett. f), statuto Trentino Alto Adige: «I nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati».

<sup>1055</sup> Comma 111, art. 2, legge finanziaria 2010: «In applicazione dell'articolo 75-*bis* del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, introdotto dal comma 107, lettera g), del presente articolo, l'imposta sulle assicurazioni, esclusa quella per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, è attribuita sulla base della distribuzione provinciale dei premi, contabilizzati dalle imprese di assicurazione e accertati dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo».

<sup>1056</sup> Art. 69, comma 2, lett. c), statuto Trentino Alto Adige.

<sup>1057</sup> Così come previsto dal comma 110, art. 2, legge finanziaria 2010.

<sup>1058</sup> Art. 75, comma 1, lett. e), statuto Trentino Alto Adige, così come modificato dal comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010.

<sup>1059</sup> Comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010.

provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della Regione e delle rispettive Province»<sup>1060</sup>.

La disposizione è innovativa nella misura in cui introduce il recupero anche delle entrate pervenute a uffici ubicati fuori dal territorio di riferimento, creando una reale *liaison* con l'economia locale<sup>1061</sup>.

Proseguendo la disamina sul versante dell'autonomia d'entrata, il nuovo art. 80, comma 1-*bis*, dello statuto stabilisce la possibilità, per le Province, di istituire nuovi tributi locali. Nel caso di tributi locali istituiti con legge dello Stato, la legge provinciale può consentire agli enti locali di modificare le aliquote, introdurre esenzioni, detrazioni o deduzioni nel rispetto della legge statale e può invece derogare a quest'ultima nelle modalità di riscossione<sup>1062</sup>.

La nuova versione dell'art. 73, comma 1-*bis*, dello statuto<sup>1063</sup> inserisce poi tra i tributi propri le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale. La stessa norma riconosce anche per i tributi erariali la possibilità, per le Province, di modificare le aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni, nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale.

Dall'analisi delle disposizioni precedenti, emerge che la manovrabilità dei tributi viene riconosciuta dall'accordo di Milano ad ogni livello, sia per i tributi erariali che per i tributi propri.

Stella polare per il concorso del Trentino Alto Adige al riequilibrio della finanza pubblica è la nuova formulazione dell'art. 79, che, al comma 1, assoggetta la Regione e le due Province autonome agli obiettivi di perequazione economica, agli obblighi di carattere finanziario introdotti dall'ordinamento comunitario, così come agli istituti riconducibili al patto di stabilità interno.

Il concorso avviene attraverso<sup>1064</sup>: a) la soppressione della somma sostitutiva dell'Iva all'importazione e delle assegnazioni a valere su leggi statali di settore;

b) l'eliminazione dei trasferimenti senza vincoli di destinazione di cui all'abrogato art. 78<sup>1065</sup>.

---

<sup>1060</sup> Il comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010, ha modificato l'art. 75-bis.

<sup>1061</sup> Così, VALDESALICI A., *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>1062</sup> Introdotto dal comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010.

<sup>1063</sup> Si veda sempre il comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010.

<sup>1064</sup> COTTONE N., *Finanziaria 2010: tutte le novità dalla A alla Z*, in *IlSole24Ore.com*, 22 dicembre 2009.

<sup>1065</sup> L'art. 78, statuto Trentino Alto Adige fu sostituito dall'art. 4, l. n. 386/1989 e, successivamente, abrogato dall'art. 2, comma 107, lett. a), l. n. 191/2009. Nell'accezione previgente, l'art. 78 recitava: «1. Allo scopo di adeguare le finanze delle Province autonome al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge, è devoluta alle stesse una quota non superiore a quattro decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione riscossa nel territorio regionale, da ripartire nella

Con l'entrata in vigore di queste disposizioni, il Trentino Alto Adige rinuncia alla c.d. quota variabile, alla somma sostitutiva dell'Iva all'importazione, a 0,5 decimi di Iva all'importazione riscossa in Regione nonché ai trasferimenti statali erogati da vari fondi speciali in favore della generalità delle Regioni allo scopo di garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>1066</sup>.

c) L'assunzione a carico del bilancio delle Province autonome di nuove funzioni trasferite o delegate dallo Stato.

Ciascuna Provincia assume l'onere di finanziare iniziative e progetti di competenza dello Stato per il valore di 100 milioni di euro annui, a partire dall'esercizio 2010. Di tale importo, 40 milioni di euro a Provincia sono diretti a finanziare interventi su territori confinanti<sup>1067</sup>.

d) Le modalità di finanziamento di cui al comma 3<sup>1068</sup>.

---

proporzione del 47 per cento alla Provincia di Trento e del 53 per cento alla Provincia di Bolzano. La devoluzione avviene senza vincolo di destinazione a scopi determinati, fermo restando il disposto dell'articolo 15 dello statuto e relativa norma di attuazione.

2. Nella determinazione di detta quota sarà tenuto conto, in base ai parametri della popolazione e del territorio, anche delle spese per gli interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenza delle province. La quota sarà stabilita annualmente d'accordo fra il Governo e il presidente della giunta provinciale».

<sup>1066</sup> Art. 5, l. n. 386/1989: «1. Le Province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti. 2. I finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle Regioni, sono assegnati alle Province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province. 3. Per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti di cui al comma 2, si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto».

<sup>1067</sup> Con riferimento all'impatto della riforma per la Provincia di Bolzano, si veda l'analisi di MAGNAGO E., *Il federalismo fiscale in Trentino Alto Adige e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano: indicazioni per le altre Regioni*, Intervento al convegno *Finanza pubblica e finanza locale nel nuovo quadro ordinamentale*, Milano, 23 febbraio 2010.

<sup>1068</sup> Art. 79, comma 3, statuto Trentino Alto Adige: «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione e le Province concordano con il Ministro dell'Economia e delle Finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le

La norma stabilisce che le Province avranno la competenza nella determinazione degli obblighi relativi al patto di stabilità interno e alle funzioni di coordinamento degli enti locali.

Con riferimento al trasferimento di funzioni, per effetto dell'accordo vengono delegate alle Province autonome di Trento e di Bolzano le funzioni in materia di gestione di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità, da esercitare sulla base di intese con lo Stato<sup>1069</sup>.

Alla Provincia autonoma di Trento è trasferita inoltre la competenza e il finanziamento dell'Università degli Studi di Trento<sup>1070</sup>, mentre la Provincia di Bolzano assume il finanziamento per la Libera Università di Bolzano, per il conservatorio «C. Monteverdi», gli oneri relativi al servizio di spedizione e recapito postale, il finanziamento di infrastrutture di competenza statale sul territorio provinciale nonché delle trasmissioni Rai in lingua tedesca e ladina<sup>1071</sup>.

Nel periodo transitorio, dall'entrata in vigore delle modifiche statutarie (l'1 gennaio 2010) e l'emanazione delle norme di attuazione, viene stabilita l'assunzione immediata degli oneri finanziari da parte delle Province autonome, mentre si mantiene in capo allo Stato l'esercizio delle funzioni<sup>1072</sup>.

Dall'insieme delle modifiche allo statuto del Trentino Alto Adige, emergono innovazioni molto positive<sup>1073</sup>.

*In primis* si registra una revisione delle entrate che risponde chiaramente all'impostazione federalista. Difatti, un modello di finanziamento fondato su compartecipazioni in quota fissa ai tributi erariali afferenti il territorio risponde al

---

Province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti».

<sup>1069</sup> Comma 124, art. 2, l. n. 191/2009.

<sup>1070</sup> Comma 122, art. 2, l. n. 191/2009.

<sup>1071</sup> Comma 123, art. 2, l. n. 191/2009. Il dato normativo parla di «(..) ulteriori oneri specificati mediante accordo tra il Governo, la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano».

<sup>1072</sup> Comma 125, art. 2, legge finanziaria 2010.

<sup>1073</sup> COTTONE N., *Finanziaria 2010: tutte le novità dalla A alla Z*, cit. L'articolo evidenzia gli effetti positivi delle disposizioni dell'accordo di Milano sul saldo netto da finanziare, i quali «sono stimati in 1.117,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2010. Tuttavia sull'indebitamento netto essi si riducono a 500 milioni di euro per anno in quanto, in considerazione delle somme dovute alle Province per lo svolgimento di funzioni statali delegate e per quote loro spettanti sino all'esercizio 2009, lo Stato riconosce per un decennio alle Province autonome una somma annua di 617,5 milioni di euro».



principio di territorialità di cui all'art. 2, comma 2, lett. hh), l. n. 42/2009, oltre che andare a beneficio della certezza e della programmabilità delle risorse<sup>1074</sup>.

Il novellato assetto finanziario aumenta inoltre la possibilità di manovrare i tributi<sup>1075</sup> e affida al territorio nuove competenze e risorse finanziarie.

La scelta rappresenta un incentivo alla responsabilizzazione, che sarà destinato a cambiare anche i rapporti tra Stato e Province, in termini di maggiore autonomia.

### **3.2.2. Il protocollo d'intesa tra Governo e Friuli Venezia Giulia.**

L'art. 63, comma 5, l. cost. n. 1/1963 prevede che le disposizioni in materia di finanze, demanio e patrimonio della Regione possano essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione<sup>1076</sup>.

L'accordo in questione è intervenuto a Roma il 29 ottobre 2010, data in cui il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia hanno siglato un documento con cui la Regione contribuisce all'attuazione del federalismo fiscale<sup>1077</sup>.

Il protocollo d'intesa è stato poi recepito all'art. 1, commi 151- 159, della legge di stabilità 2011<sup>1078</sup>.

I pilastri su cui si fonda l'accordo sono 5.

1) Primo pilastro. Definizione del contenzioso riguardante le quote delle ritenute Irpef sui redditi da pensione spettanti alla Regione (comma 151).

Il contenzioso sulla compartecipazione sulle ritenute Irpef sui redditi da pensione si sviluppa in due passaggi: a) per gli anni 2008 e 2009 viene stabilita una somma di 960 milioni, a titolo di arretrati, da corrispondere alla Regione con pagamenti a rate fino al

---

<sup>1074</sup> Comunicato stampa della Provincia autonoma di Trento, n. 3974/2009, reperibile al seguente link: [http://www.uffstampa.provincia.tn.it/csw/c\\_stampa.nsf/0/f9d121770c628865c125767e00361cb5?OpenDocument&Highlight=2,calderoli,dellai](http://www.uffstampa.provincia.tn.it/csw/c_stampa.nsf/0/f9d121770c628865c125767e00361cb5?OpenDocument&Highlight=2,calderoli,dellai).

<sup>1075</sup> La nuova formulazione dell' art. 73, comma 1-bis, statuto Trentino Alto Adige prevede che: «Le Province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote, prevedere esenzioni, deduzioni e detrazioni nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

<sup>1076</sup> Per una visione completa sui contenuti dello statuto del Friuli Venezia Giulia, la sua attuazione e la sua revisione, si veda il contributo di BARTOLE S., *Regione Friuli - Venezia Giulia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVI, p. 2.

<sup>1077</sup> Si tratta del Protocollo d'intesa tra lo Stato e la regione autonoma Friuli Venezia Giulia per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, sottoscritto a Roma in data 29 ottobre 2010.

<sup>1078</sup> L. n. 220/2010, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 297 del 21 dicembre 2010.

2030, sottratti gli importi già versati (pari a 50 milioni); b) a decorrere dall'annualità 2010, l'attribuzione alla Regione di tali ritenute avviene attraverso la riscossione diretta nella misura di 6/10.

Completa il processo di attuazione dell'intesa del 29 ottobre la pubblicazione del Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 17 dicembre 2010<sup>1079</sup>, riguardante le partecipazioni sui tributi versati da tutti i pensionati residenti in Friuli Venezia Giulia.

Il decreto dà attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 74/2009, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge finanziaria per il 2008<sup>1080</sup>. Questa disposizione prevedeva che, in sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, relative alle ritenute sui redditi da pensione, non potessero superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 e di 30 milioni di euro.

La Corte, con la sentenza in commento, ha stabilito che la disposizione censurata viola il combinato parametro di cui agli artt. 48 e 49 dello statuto e all'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137/2007<sup>1081</sup> perché pone, a differenza di quanto dispone lo statuto di autonomia, un limite all'ammontare annuo spettante alla Regione delle ritenute sui

---

<sup>1079</sup> Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 dicembre 2010, recante *Disciplina delle modalità di corresponsione alla regione Friuli-Venezia Giulia, delle ritenute sui redditi da pensione riferite a soggetti passivi residenti nella regione, ancorché riscosse fuori, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137. Modifiche al decreto 17 ottobre 2008*, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2010.

<sup>1080</sup> Art. 2, comma 5, l. n. 244/2007: «In sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'articolo 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro. A partire dall'anno 2010 i maggiori introiti, rispetto all'importo riconosciuto per l'anno 2009, acquisiti alle casse regionali in applicazione del citato comma 4 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 137 del 2007 sono riconosciuti solo con contestuale attribuzione di funzioni dallo Stato alla medesima regione autonoma».

<sup>1081</sup> D.lgs. n. 137/2007, recante *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli Venezia Giulia in materia di finanza regionale*. L'art. 1, comma 4, così dispone: «In attuazione dell'articolo 3, comma 7, del Protocollo d'intesa stipulato tra il Governo e la regione Friuli-Venezia Giulia in data 6 ottobre 2006, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria statale per l'anno 2008, nell'ambito delle disposizioni che ivi disciplinano la regolazione finanziaria tra lo Stato e la regione, fra le entrate regionali sono comprese, nella misura prevista dall'articolo 49, primo comma, n. 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, le ritenute sui redditi da pensione, di cui all'articolo 49, comma 2, lettera a), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, riferite ai soggetti passivi residenti nella medesima regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale».

redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti, ancorché riscosse fuori del territorio regionale<sup>1082</sup>.

In base al Decreto del ministero dell'economia del 17 dicembre 2010, la Regione riceverà 482.221.671 milioni di euro di compartecipazioni<sup>1083</sup>.

2) Secondo pilastro. Fissazione del contributo regionale all'attuazione del federalismo fiscale (commi 152 e 153).

Il comma 152 stabilisce che a decorrere dall'anno 2011, il Friuli Venezia Giulia collaborerà al risanamento della finanza pubblica con 370 milioni di euro annui.

Le modalità della partecipazione alla perequazione nazionale possono essere alternativamente tre: a) il pagamento di una somma in favore dello Stato; b) la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore; c) l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra Governo e Regione.

---

<sup>1082</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*: «La questione relativa al primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge n. 244 del 2007, in riferimento agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale come integrati dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, che ne costituisce attuazione, è fondata. L'art. 48 dello statuto garantisce alla Regione l'autonomia finanziaria e, al fine di perseguire tale obiettivo, il successivo art. 49 le attribuisce la «quota fissa» dei «sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche» (primo comma, numero 1) riscossa nel territorio della Regione stessa. Tali norme sono integrate dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, secondo cui fra le entrate regionali sono comprese, nella misura dei sei decimi, le ritenute sui redditi da pensione, «riferite ai soggetti passivi residenti nella [...] regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale». La disposizione censurata, prevedendo che «in sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro», pone – come ammesso dalla stessa difesa erariale – un limite all'ammontare annuo statutariamente spettante alla Regione delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella medesima Regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale, e viola, perciò, il combinato disposto degli evocati parametri (artt. 48 e 49 dello statuto; art. 1, comma 4, del citato decreto legislativo di attuazione dello statuto), il quale invece, nell'ambito dei sei decimi del gettito dell'IRPEF, non pone alcun limite a detto ammontare. L'accoglimento della questione riferita agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale e all'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007 comporta l'assorbimento delle altre censure di illegittimità costituzionale del primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge n. 244 del 2007».

<sup>1083</sup> Art 3 bis, comma 7, Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 dicembre 2010: «Per l'anno 2010, la struttura di gestione corrisponde alla Regione gli acconti previsti dal presente articolo, pari a 482.221.671 euro, richiedendo all'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze le necessarie rettifiche delle quietanze già emesse a favore del bilancio dello Stato per i versamenti eseguiti tramite il codice tributo 100E. Tale somma e' comprensiva dell'acconto di 200 milioni di euro previsto dall'articolo 2, comma 21, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Si veda inoltre il Comunicato stampa della Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia dal titolo *Finanze: pensioni, oggi pubblicato decreto su Gazzetta Ufficiale, in* <http://www.regione.fvg.it/rafvog/giunta/dettaglio.act;jsessionid=7D6EAC237C12E90856E7272B571503C9?dir=/rafvog/cms/RAFVG/Giunta/savino/comunicati/&id=37287&ass=B08&WT.ti=Ricerca%C2%A0comunicati%C2%A0stampa>.

Il comma 153 precisa che il pagamento di cui alla lettera a) si accresce progressivamente di anno in anno, in misura già fissata nella medesima disposizione, passando da 150 milioni di euro annui nel 2011 fino ad arrivare a 370 milioni di euro annui nel 2031<sup>1084</sup>. Esso diminuisce in corrispondenza dell'assunzione delle modalità di contribuzione alternative, secondo le modalità concertate previste dallo Statuto speciale.

3) Terzo pilastro. Disciplina del patto di stabilità (commi 154, 155 e 156).

Dopo aver affermato che la Regione autonoma, gli enti locali, gli enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla Regione in via ordinaria e prevalente costituiscono il «sistema regionale integrato» (comma 154), si entra nel merito dei contenuti dell' accordo annuale relativo al patto di stabilità tra lo Stato e la Regione (art. 155). Esso deve stabilire l'obiettivo di risparmio nonché le modalità di raggiungimento dello stesso.

Il successivo comma 156 quantifica il contributo regionale al miglioramento dell'indebitamento netto in misura corrispondente alle somme della rateizzazione di cui al comma 153.

4) Quarto pilastro. Modifica dell'ordinamento finanziario regionale riguardo i tributi locali e l'accertamento tributario (commi 157 e 158).

Vengono introdotte, al comma 157, modifiche allo statuto di autonomia che consentono lo sviluppo di una politica fiscale autonoma in termini di tributi locali e fiscalità di vantaggio<sup>1085</sup>.

In base alla revisione statutaria dell'art. 51<sup>1086</sup>, la Regione può: a) modificare le aliquote dei tributi erariali che la legge attribuisce agli enti locali, in riduzione, oltre i

---

<sup>1084</sup> Art. 1, comma 153, legge di stabilità 2011: «Il pagamento di cui alla lettera a) del comma 152, al netto del credito vantato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti dello Stato in base al comma 151, lettera a), è determinato in 150 milioni di euro nel 2011, in 200 milioni di euro nel 2012, in 250 milioni di euro nel 2013, in 300 milioni di euro nel 2014, in 350 milioni di euro nel 2015, in 340 milioni di euro nel 2016, in 350 milioni di euro annui dal 2017 al 2030 e in 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2031. Gli accordi di cui alle lettere b) e c) del comma 152 stabiliscono in quale misura il pagamento di cui alla lettera a) dello stesso comma diminuisce in corrispondenza dell'assunzione delle modalità di contribuzione alternative previste dalle medesime lettere b) e c)».

<sup>1085</sup> Per una disamina sulle possibilità offerte dalla manovrabilità dei tributi regionali propri derivati, dei tributi propri autonomi e dei tributi locali si veda ANTONINI L., *La manovrabilità dei tributi propri* (Commento all'art. 7), in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 127-138.

<sup>1086</sup> L'art. 1, comma 157, lett. a), legge di stabilità 2011 aggiunge, all'art. 51, statuto Friuli Venezia Giulia, i seguenti commi: «Il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato. Qualora la legge dello Stato attribuisca agli enti locali la disciplina dei tributi o delle compartecipazioni di cui al secondo comma, spetta alla Regione individuare criteri, modalità e limiti di applicazione di tale disciplina

limiti previsti dalla legislazione statale, e, in aumento, entro il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale; b) istituire tributi propri autonomi e consentire agli enti locali di modificarne le aliquote, in riduzione o in aumento, anche oltre i limiti previsti dalla legge statale; c) introdurre nuove forme di detrazione, deduzione ed esenzione sia per i tributi erariali che per i tributi propri autonomi.

Con riferimento alle disposizioni per le quali è possibile modificare le aliquote dei tributi erariali attribuiti alla Regione e istituire nuovi tributi nonché modificarne le aliquote, è stato osservato<sup>1087</sup> che tali norme sembrano essere il frutto di un «effetto imitazione» rispetto agli artt. 73, comma 1-bis e 80, comma 1-bis, dello statuto del Trentino Alto Adige, così come modificato dalla legge finanziaria 2010.

Per quanto riguarda l'attività di accertamento tributario, la modifica all'art. 53 dello statuto con la previsione per la quale essa venga svolta attraverso accordi operativi tra Regioni e Agenzie fiscali<sup>1088</sup>.

In data 13 gennaio 2011, è stata siglata una convenzione tra Regione e l'Agenzia delle entrate per la gestione dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche<sup>1089</sup>. In base alla convenzione, a decorrere dall'1 agosto 2003 tutte le attività relative alla gestione delle suddette imposte, riferite agli anni d'imposta 2000 e successivi, vengono svolte unicamente dall'Agenzia delle entrate. Le istanze di rimborso dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef devono essere presentate esclusivamente all'ufficio locale competente in ragione del domicilio fiscale del contribuente. Analogamente, anche l'eventuale ricorso deve essere rivolto esclusivamente nei confronti all'ufficio locale competente.

---

nel proprio territorio. Nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, la Regione può: a) con riferimento ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, modificare le aliquote, in riduzione, oltre i limiti attualmente previsti e, in aumento, entro il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale, prevedere esenzioni dal pagamento, introdurre detrazioni di imposta e deduzioni dalla base imponibile; b) nelle materie di propria competenza, istituire nuovi tributi locali e, relativamente agli stessi, consentire agli enti locali di modificarne le aliquote, in riduzione ovvero in aumento, oltre i limiti previsti, prevedere esenzioni dal pagamento, introdurre detrazioni di imposta e deduzioni dalla base imponibile e prevedere, anche in deroga alla disciplina statale, modalità di riscossione».

<sup>1087</sup> ROCCI I., *Federalismo, si gioca d'anticipo*, in *ItaliaOggi*, 24 gennaio 2011, p. 9.

<sup>1088</sup> Il comma 157, lett. b), legge di stabilità 2001 così dispone: «All'articolo 53, quarto comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Le predette intese definiscono i necessari indirizzi e obiettivi strategici relativi all'attività di accertamento dei tributi nel territorio della Regione, la quale è svolta attraverso i conseguenti accordi operativi con le Agenzie fiscali"».

<sup>1089</sup> Il testo della convenzione è disponibile al seguente *link*: [http://www.regione.fvg.it/rafvg/export/sites/default/RAFVG/AT12/ARG8/allegati/310111-convenzione\\_Irap\\_2011.pdf](http://www.regione.fvg.it/rafvg/export/sites/default/RAFVG/AT12/ARG8/allegati/310111-convenzione_Irap_2011.pdf).

5) Quinto pilastro. Coordinamento tra l'attuazione del federalismo fiscale e l'ordinamento finanziario della Regione (comma 159).

Il comma 159 reca le disposizioni di coordinamento in relazione ai decreti attuativi del federalismo fiscale. Nel caso di introduzione di nuovi tributi, in sostituzione parziale o totale di tributi vigenti, è necessario rivedere l'ordinamento finanziario della Regione al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei decreti delegati nei confronti dei vari livelli di Governo.

### **3.2.3. L'accordo tra Governo e Valle d'Aosta.**

L'intesa intervenuta a Roma l'11 novembre 2010 tra il Governo e la Valle d'Aosta per l'attuazione dei principi del federalismo fiscale contenuti nella l. n. 42/2009<sup>1090</sup>, è stata recepita nella legge di stabilità 2011, all'art. 1, commi 160-164.

Il comma 160 disciplina il concorso della Valle d'Aosta al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea, attraverso le misure fissate nell'intesa, le quali stabiliscono:

- a) dal 2011 la progressiva riduzione dell'Iva all'importazione fino alla sua soppressione nel 2017;
- b) l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale<sup>1091</sup>;
- c) la rimodulazione delle entrate spettanti alla Regione.

Il testo dell'accordo prevede, al comma successivo, che le norme di attuazione di tali misure debbano essere adottate entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, avvenuta l'1 gennaio 2011.

Al comma 162, si introducono due innovazioni significative allo statuto di autonomia della Valle d'Aosta: 1) viene attribuita alla Regione la potestà di istituire tributi locali, con riguardo ai presupposti non altrimenti assoggettati ad imposizione;

---

<sup>1090</sup> L'accordo tra il Governo e la Valle d'Aosta per l'attuazione dei principi del federalismo fiscale contenuti nella l. n. 42/2009 è stato sottoscritto a Roma, l'11 novembre 2010, dal Ministro della Semplificazione Normativa Roberto Calderoli e il Presidente della Regione Augusto Rollandin.

<sup>1091</sup> TROVATI G., *Italia 2011. C'è chi è pronto a partire prima*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 dicembre 2010, p. 19. Si precisa, con riferimento alle intese con le Regioni speciali: «ne è nata una terza via, che mantiene in loco quasi tutte le attuali devoluzioni fiscali (Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, per esempio, trattengono i 9/10 delle imposte principali) e in cambio si chiede loro di sobbarcarsi nuove attività. Gli ultimi accordi sono scritti nella legge di stabilità approvata il 7 dicembre al Senato che tra l'altro assegna alla Vallée nuovi compiti sul trasporto ferroviario e chiede al Friuli un pacchetto, ancora da concordare, del valore di 370 milioni di euro annui a regime».

2) viene data alla Regione la possibilità di determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che gli enti locali possono applicare a tali tributi.

Il contributo della Regione in termini di saldo netto da finanziare dovrà salire progressivamente dai 104 milioni per il 2001 fino ai 211 milioni nel 2017. Il comma 163 precisa inoltre che in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, si passerà da 81 milioni di euro per il 2011, a 188 milioni a decorrere dal 2017.

Anche per la Valle d'Aosta il comma 164 dispone una clausola di salvaguardia, per la quale, in relazione all'attuazione del federalismo fiscale, si dovrà seguire la revisione dell'ordinamento finanziario della Regione, al fine di assicurare la neutralità finanziaria ai vari livelli.

#### ***3.2.4. Il comune denominatore degli accordi di modifica degli statuti speciali.***

Gli accordi tra Stato e Regioni speciali, intervenuti nel 2009 e nel 2010, presentano alcuni punti comuni e rafforzano l'incisività di scelte che appaiono condivise dalle istituzioni implicate nel processo.

Pur nella specificità delle soluzioni adottate da ciascuna Regione, è possibile individuare alcuni *traits d'union*. Tra questi, emerge in primo luogo la condivisione degli obiettivi di perequazione economica e di solidarietà, così come previsto dall'art. 27, l. n. 42/2009.

Il concorso è modulato diversamente nelle diverse Regioni speciali, ma in ciascun accordo emerge, quale possibile via per una cooperazione costruttiva nell'ambito della solidarietà nazionale, l'assunzione a carico del bilancio regionale di nuove funzioni trasferite o delegate dallo Stato.

Altro punto di contatto consiste nella possibilità di implementare le entrate istituendo tributi propri autonomi, opzione che si ritrova in tutti e tre gli accordi oggetto di raffronto, assieme all'opportunità di manovrarne le aliquote, prevedere detrazioni, deduzioni ed esenzioni.

Analogamente, si dispone la manovrabilità anche dei tributi erariali e la facoltà di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni, entro i limiti di cui alla normativa statale.

Dall'analisi dei contenuti degli accordi per la modifica degli ordinamenti finanziari delle autonomie speciali, si impone, quale conseguenza sul piano storico e giuridico, il riconoscimento dell'importanza dello strumento concertativo tra livelli di governo.

Anche in questo caso, si tratta di «accordi e di intese, in grado di condizionare la dinamica delle fonti del diritto, l'attività di produzione normativa e la stessa organizzazione della forma di governo sia sul piano statale che su quello regionale»<sup>1092</sup>.

### **3.3. La Corte costituzionale prende posizione: la sentenza n. 357/2010.**

L'1 dicembre 2010 la Consulta ha emanato una sentenza significativa per la Provincia autonoma di Trento - la resistente nel caso di specie - la cui portata è destinata a incidere anche nelle altre realtà speciali implicate nel processo di modifica dei relativi statuti.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in merito ad alcune disposizioni di legge della Provincia autonoma di Trento n. 2/2009, recante *Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria di assestamento 2009)*<sup>1093</sup>.

La prima questione<sup>1094</sup> ha per oggetto la variazione dell'aliquota speciale dell'Irap applicabile ai soggetti operanti nel settore dell'agricoltura ed alle cooperative della piccola pesca e dei loro consorzi, di cui all'art. 3, comma 2, della legge provinciale<sup>1095</sup>.

La parte ricorrente ha dedotto che la normativa della Provincia<sup>1096</sup> consente alle Regioni e alle Province autonome di variare fino a un massimo di un punto

---

<sup>1092</sup> VIOLINI L., COMI S., *Note dalla più recente prassi in tema di accordi e intese tra Stato e Regioni*, in BENAZZO A. (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010, p. 300.

<sup>1093</sup> Le questioni principali di legittimità costituzionale riguardavano gli artt. 3, comma 2, e 56, comma 1, l.P. Trento n. 2/2009, recante *Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria di assestamento 2009)*. La difesa dello Stato ha dedotto la violazione, da parte di tali disposizioni, rispettivamente: a) degli artt. 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione; b) degli artt. 8, numero 5), numero 17) e numero 19) del suddetto statuto, nonché l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

<sup>1094</sup> La sentenza si suddivide in tre momenti. Il primo ha ad oggetto la variazione dell'aliquota speciale dell'Irap applicabile ai soggetti operanti nel settore dell'agricoltura ed alle cooperative della piccola pesca e dei loro consorzi (ricorsi n. 35/2009 e n. 37/2010). La seconda questione riguarda la determinazione, da parte della giunta provinciale, delle quote di tariffa del servizio idrico integrato riferite al servizio di depurazione e dei criteri per il loro eventuale rimborso (ricorso n. 35/2009). La terza questione concerne la disciplina della revisione dei prezzi nei contratti di appalto pubblici (ricorso n. 37/2010).

<sup>1095</sup> L'art. 3, comma 2, della l.P. Trento n. 2/2009 così dispone: «L'aliquota Irap determinata secondo quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, della legge provinciale 31 dicembre 2001, n. 11, è prorogata per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio dell'anno successivo a quello fissato dall'articolo 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e dalle relative proroghe previste con legge statale».



percentuale unicamente l'aliquota «base» dell'Irap, eventualmente differenziandola per settori di attività e per categorie di soggetti passivi, mentre analoga possibilità non è consentita per le aliquote «speciali»<sup>1097</sup>. La Provincia, invece, con la l.P. n. 2/2009 aveva ridotto allo 0,90% l'aliquota speciale dell'Irap, fissata dalla legge statale vigente nell'1,90%.

L'avvocatura dello Stato ha ancorato la propria linea difensiva a due censure, rilevando:

a) da un lato, l'eccesso di competenze legislative provinciali previste dallo statuto d'autonomia, le quali non attribuiscono alla Provincia competenze in materia di Irap (lesione degli artt. 8 e 9 dello statuto della Regione Trentino Alto Adige).

b) dall'altro, l'illegittimità della variazione delle aliquote «speciali» da parte della Provincia autonoma, in quanto il «sistema tributario dello Stato» è di competenza esclusiva statale (violazione degli artt. 117, comma 2, lett. e)<sup>1098</sup> e 119 Cost.<sup>1099</sup>).

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'infondatezza nel merito della questione<sup>1100</sup>, attraverso modalità che hanno segnato un percorso peculiare e, nel contempo, inedito, perché fondate sulle innovazioni introdotte dall'Accordo di Milano.

La Consulta ha stabilito che la riduzione dell'aliquota speciale dell'Irap deve ritenersi pienamente consentita dal nuovo art. 73 dello statuto di autonomia<sup>1101</sup>.

Nelle motivazioni della Corte ha assunto infatti un ruolo decisivo il comma 107 dell'art. 2 della legge finanziaria 2010, il quale ha introdotto l'art. 73, comma 1-bis. Tale disposizione recita: «le Province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare le aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

Il ricorso in via principale è divenuto, quindi, occasione per la Consulta di chiarire definitivamente come deve interpretarsi la nuova disposizione statutaria. Nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente devoluto alla Provincia, questa - ove la legge statale le consenta una qualche manovra sulle aliquote, sulle agevolazioni o sulle esenzioni - può liberamente modificare aliquote e prevedere agevolazioni.

---

<sup>1096</sup> L'aliquota dell'Irap è individuata attraverso la menzione dell'art. 6, comma 2, l.P. n. 11/2011, il quale ha riguardo, a sua volta, all'aliquota dell'Irap di cui all'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 446/1997.

<sup>1097</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>1098</sup> Per entrambi i ricorsi.

<sup>1099</sup> Per il solo ricorso n. 35/2009.

<sup>1100</sup> Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>1101</sup> Punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*: «la Provincia può operare qualsiasi manovra che possa comportare una riduzione del gettito del tributo, diminuendo l'aliquota, anche al di sotto dei limiti minimi eventualmente stabiliti dalla legge statale».

L'unico limite è dato dal rispetto delle aliquote superiori fissate dalla legge statale.

In altri termini, la Provincia può operare qualsiasi manovra che possa comportare una riduzione del gettito del tributo, diminuendo l'aliquota, anche al di sotto dei limiti minimi eventualmente stabiliti dalla legge statale. La possibilità vale «in ogni caso», anche nell'ipotesi di un tributo per il quale la legge statale consenta la modifica solo dell'aliquota base e non delle aliquote speciali, le quali potranno essere sempre diminuite dalla Provincia<sup>1102</sup>.

A fondamento della decisione il Giudice delle Leggi ha argomentato rilevando che il nuovo parametro statutario: «a) prevede, quale condizione per esercitare la facoltà di diminuire le aliquote, la «possibilità» (...) di variare le aliquote stesse in riferimento al «tributo» nel suo complesso, restando, perciò, irrilevante che alcune aliquote speciali siano considerate come fisse dalla legge; b) riguarda i tributi erariali il cui gettito è devoluto alle Province autonome, alle quali è lasciata la responsabilità della scelta di una minore entrata tributaria attraverso la riduzione delle aliquote; c) non riguarda quei tributi erariali il cui gettito è devoluto alle Province autonome, per i quali, invece, lo Stato ha ritenuto necessario stabilire solo un'aliquota fissa, al fine di escludere la possibilità che le Province stesse realizzino manovre fiscali comportanti il rischio di uno squilibrio finanziario complessivo»<sup>1103</sup>.

La Consulta ha quindi concluso ribadendo che l'Irap oggetto del giudizio è conforme alla nuova formulazione dell'art. 73, comma 1-bis dello statuto dell'autonomia, e, di conseguenza, che la modifica dell'aliquota speciale fissa, da parte della Provincia, è pienamente legittima.

Difatti, «l'Irap oggetto del presente giudizio (...): 1) è un tributo erariale il cui gettito è devoluto alle Province autonome; 2) è disciplinata dai commi 1 e 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, che consentono alla Provincia di variarne l'aliquota base; 3) non supera le «aliquote superiori» del tributo previste dalla legge statale, perché le disposizioni censurate consentono solo la sua diminuzione dall'1,90 per cento allo 0,90 per cento; 4) è riferita agli anni d'imposta in corso al 1° gennaio del 2010 e del 2011».

In ultima analisi, appare utile soffermarsi sui motivi per i quali rileva la sentenza in commento.

*In primis* è la prima volta che la Corte costituzionale si trova a decidere in base al parametro di cui all'art. 73 dello statuto, recentemente novellato a seguito dell'accordo di Milano.

---

<sup>1102</sup> Punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>1103</sup> Si veda sempre il punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*.

La seconda motivazione, connessa alla precedente, riposa sull'evidenza per la quale la Consulta ritiene le disposizioni *ex art. 73* sufficientemente dettagliate e, pertanto, non bisognose di alcuna norma di attuazione. La Corte, tuttavia, non sembra affrontare la questione se le norme di attuazione si rendano invece indispensabili nel caso di ulteriori tipologie di intervento.

Per questi motivi, è da ritenersi che la portata della pronuncia sia destinata a riverberarsi anche in tutte le Regioni speciali attualmente interessate ai processi di modifica dei relativi statuti. La decisione consente infatti margini di manovra che, prima della l. n. 42/2009 e degli accordi tra Stato e autonomie che ne hanno fatto seguito, non erano nemmeno contemplabili.

## CONCLUSIONI

Il lavoro sin qui condotto raccoglie le principali riflessioni sul processo di attuazione del federalismo fiscale in Italia.

La ricerca ne ha inteso verificare lo stato di attuazione, attraverso l'osservazione del ruolo dei soggetti istituzionali e reali che ne sono protagonisti, l'analisi dei suoi contenuti e della compatibilità con il parametro di riferimento costituito dall'art. 119 Cost.

Il primo momento di approfondimento prende le mosse dal dato storico, quasi a voler rinvenire «l'arco di quel ponte che consente di riunirci al passato, per ritrovare le forze e il confronto di una tradizione senza la quale ogni avanzamento è un passo nel buio»<sup>1104</sup>.

Le dinamiche interne a ciascuna fase oggetto di trattazione, dal Risorgimento italiano alla finanza degli anni Novanta del secolo scorso, hanno consentito, da un lato, di evidenziare la declinazione del rapporto tra finanza statale e locale e, dall'altro, di studiarne le aporie, gli elementi innovativi e i profili più critici.

L'indagine ha inizio nel 1796, anno in cui l'amministrazione generale della Lombardia bandisce un concorso a premi dal titolo «Quale de' governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia».

Il dato rileva, oltre che per la suggestività e l'attualità della domanda, per il fatto che, a partire da quel momento storico, le prime teorie federaliste cominciano a proliferare e diffondersi.

Alle soglie del processo di unificazione, i livelli di decentramento politico negli Stati pre-unitari si dimostrano significativamente disomogenei nelle diverse aree del Paese. A seguito dell'unificazione nazionale, nel 1861, tra le prerogative del neonato Stato italiano si riscontra, di riflesso, la necessità di creare una struttura amministrativa ed economica che risponda alle esigenze di uno Stato unitario. E' l'inizio del processo di centralizzazione e di uniformizzazione della finanza statale, che, tuttavia, non riesce ad realizzare un intervento organico di riforma fiscale.

Nel 1931 entra in vigore il Testo unico della finanza locale (r.d. n. 1175/1931): esso rappresenta un importante provvedimento di razionalizzazione, pur non offrendo soluzioni radicali per correggere le distorsioni del sistema di finanza locale.

---

<sup>1104</sup> CATTANEO C., BOBBIO N., *Stati Uniti d'Italia*, Roma, Donzelli, 2010, p. 3.

Dopo il secondo conflitto mondiale, prendono avvio i lavori dell'Assemblea costituente, i quali rappresentano tuttora uno strumento prezioso per comprendere l'articolazione del dibattito in materia finanziaria, e riscontrare le scelte che ne hanno fatto seguito. I Padri costituenti si prefiggono di sciogliere due nodi: da un lato, il problema della ripartizione delle funzioni e dei poteri tra i vari livelli di governo e, dall'altro, la necessità di rivedere i canali di reperimento delle risorse. La scelta finale riserva allo Stato la funzione unificatrice che aveva sempre avuto e che avrebbe continuato ad avere, anche e non solo in ambito finanziario.

Nel ventennio compreso tra gli anni Cinquanta e Settanta, inizia la pratica dei mutui a pareggio per il ripiano dei bilanci degli enti locali. Concepita inizialmente come strumento di finanziamento straordinario, finisce per divenire una fonte ordinaria, creando, di conseguenza, notevoli effetti distorsivi.

Negli anni Settanta, a partire dalla conversione in legge del decreto «Stammati 1», comincia un processo di radicale trasformazione del sistema previgente. Questa fase è caratterizzata dall'elaborazione legislativa, nel 1978, del criterio della spesa storica, il quale segna una svolta fondamentale nei rapporti tra finanza statale e locale, rappresentando il parametro di riferimento delle erogazioni statali per oltre trent'anni.

La politica fiscale degli anni Ottanta mette a punto una serie di meccanismi di stimolo fiscale, allo scopo di premiare lo sforzo sostenuto dai Comuni, mediante l'incremento dei trasferimenti statali o il rimborso delle rate dei mutui.

Negli anni Novanta, riprende nuovo vigore il dibattito intorno alla questione dell'autonomia finanziaria agli enti periferici e alla necessità di promuovere una gestione efficiente e politicamente controllata delle risorse disponibili. Tra gli interventi legislativi di maggior rilievo vanno menzionati la legge n. 142/1990 recante *Ordinamento delle autonomie locali* e la c.d. riforma Bassanini, la quale riscrive le relazioni tra i diversi livelli di governo, avviando il processo di decentramento «a Costituzione invariata» di funzioni e competenze amministrative dallo Stato alle Regioni ed enti locali.

Lo studio dell'evoluzione storica della finanza locale in Italia ha rappresentato un momento di analisi e riflessione imprescindibili, dal quale sono emersi dettagli utili a comprendere la consistenza dell'attuale sistema di relazioni finanziarie tra centro e periferia. Per la stessa ragione, si è reso necessario affrontare i contenuti della riforma del Titolo V, avvenuta a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 3/2001.

Realizzando un autentico rovesciamento della piramide istituzionale, la novella delinea il nuovo ruolo di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni rispetto allo Stato centrale.

Il fondamento costituzionale del federalismo fiscale è rappresentato dall'art. 119 Cost., il quale precisa il nuovo significato del concetto di autonomia finanziaria, quale «condizione di libertà» sia dal lato dell'entrata che dal lato della spesa, in un inesorabile «intreccio» con i profili competenziali enucleati dall'art. 117 Cost.

All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo precetto costituzionale, la Consulta si deve, tuttavia, far carico di un'imponente attività ricostruttiva ed interpretativa. Il processo di attuazione del nuovo sistema finanziario è infatti oggetto di una lunga *impasse*, protrattasi dal 2001 al 2009, anno di entrata in vigore della c.d. riforma del federalismo fiscale.

Durante il periodo di inattuazione dell'art. 119 Cost., la Corte svolge un ruolo fondamentale, supplendo, da un lato, all'inerzia del legislatore costituzionale, il quale manca di prevedere un regime transitorio, e, dall'altro, all'inerzia del legislatore statale, che ritarda l'emanazione dei principi di coordinamento.

Con la nota sentenza n. 370/2003, il Giudice delle Leggi denuncia gli evidenti effetti della perdurante inattuazione del parametro costituzionale: la permanenza, da un lato, di forme di finanziamento di Regioni ed enti locali contraddittorie con il nuovo riparto di competenze e, dall'altro, l'esposizione al rischio del blocco di interi ambiti settoriali<sup>1105</sup>.

La Corte costituzionale precisa, pertanto, come deve intendersi l'autonomia impositiva, assumendo un'impostazione di «ultrattività» del sistema anteriore alla riforma. Sul fronte dell'autonomia di spesa, delinea invece una posizione diametralmente opposta, riconoscendo applicazione, fin da subito, al nuovo disposto costituzionale.

Ulteriore momento di approfondimento è costituito dallo studio dei primi tentativi legislativi di attuazione del federalismo fiscale. L'operazione si rende funzionale alla comprensione del «*background*» sul quale andrà ad innestarsi, in un periodo successivo, l'impianto della riforma del federalismo fiscale.

Il primo tentativo - precedente alla novella costituzionale - di introdurre nell'ordinamento il decentramento fiscale avviene ad opera della l. n. 133/1999, la quale contiene una delega al Governo per la revisione dei trasferimenti erariali agli enti locali, in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento di autonomia nell'applicare le imposte, alla capacità fiscale relativa all'Ici e alla compartecipazione all'Irpef.

---

<sup>1105</sup> Corte cost. n. 370/2003, punto 7 del *Considerato in diritto*.

A tale provvedimento normativo segue l'emanazione del d.lgs. n. 56/2000, con l'obiettivo specifico di innovare il meccanismo di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e di riorganizzare in senso federalista il modello di finanza regionale.

Tuttavia, la lacunosa definizione delle responsabilità degli enti *sub* statali e i numerosi problemi applicativi in relazione alla mancata trasparenza ed intelleggibilità delle disposizioni in materia di perequazione, portano alla «paralisi» del decreto ad opera delle Regioni, con il noto Accordo di Santa Trada siglato nel luglio 2005.

Nell'anno 2007, l'attività legislativa prosegue con la predisposizione di due disegni di legge, i quali, per contenuti e proposte innovative, dimostrano di recepire le importanti acquisizioni elaborate in seno all'Alta Commissione del Federalismo Fiscale.

Si tratta del d.d.l. della Regione Lombardia (A.S. 316) e del d.d.l. del Governo Prodi (A.C. 3100) che, tuttavia, non divengono mai legge dello Stato.

Il loro esame approfondito è risultato particolarmente utile, posto che tali proposte hanno rappresentato la base di lavoro sulla quale si è orientata anche l'opera successiva del legislatore statale.

La vera svolta avviene, tuttavia, solo con l'emanazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *Delega al Governo in materia del federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, la quale introduce nell'ordinamento italiano la riforma del federalismo fiscale, dettando i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario scolpiti in Costituzione dal 2001.

L'*iter* parlamentare che ha portato alla sua adozione è stato intenso e accompagnato da un fervente dibattito, maturato sia in ambito scientifico che in ambito istituzionale, il quale ha arricchito di *nuances* interpretative tutta la fase dei lavori preparatori.

Il cuore della delega è rappresentato dall'art. 2, che contiene l'enunciazione dei trentuno principi e criteri direttivi, ai quali devono espressamente informarsi i decreti legislativi di attuazione. Tali principi, oltre a costituire una sorta di *vademecum* per il legislatore delegato, quasi si sovrappongono, fino a fondersi, con gli stessi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, divenendo con essi un tutto inscindibile.

La l. n. 42/2009 fonda inoltre un nuovo sistema perequativo: per le funzioni fondamentali si garantisce la copertura integrale del relativo costo standard mentre per le altre funzioni la perequazione avviene in base alla capacità fiscale.

Il costo standard diviene, pertanto, da questo momento storico, il modello economico di riferimento sul quale fondare il finanziamento dell'attività pubblica

affidente l'erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali (sanità, assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico locale).

La trattazione si sofferma, quindi, sulla verifica dell'operatività dei principi e criteri direttivi in sede di attuazione.

Il 2010 è infatti l'anno d'inizio del processo di attuazione del federalismo fiscale, il quale ha condotto all'elaborazione e all'entrata in vigore di otto decreti legislativi: il d.lgs. n. 85/2010, in materia di federalismo demaniale; il d.lgs. n. 156/2010 recante l'ordinamento transitorio di Roma capitale; il d.lgs. n. 216/2010 sui fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province; il d.lgs. n. 23/2011 in materia di autonomia finanziaria dei Comuni; il d.lgs. n. 68/2011 sull'autonomia tributaria di Regioni e Province e costi standard in sanità; il d.lgs. n. 88/2011 in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali; il d.lgs. n. 118/2011 recante armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di Regioni ed enti locali e, infine, il d.lgs. n. 149/2011 sui meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni, Province e Comuni.

L'attività di ricostruzione dei contenuti, delle novità e anche dei profili problematici connessi a ciascuno di questi decreti, anche alla luce dei rilievi formulati nell'ambito del più recente dibattito scientifico, ha consentito di riscontrare, da un lato, tutta la persuasività dei principi contenuti nella legge delega e, dall'altro, le profonde innovazioni messe in campo dal legislatore delegato.

Un ulteriore aspetto oggetto di approfondimento riguarda il grado di incisione del federalismo fiscale rispetto alle autonomie speciali. Si è inteso, in particolare, esaminare se e come la riforma abbia scardinato il «privilegio» delle specialità, che le vede storicamente esonerate dal concorso alla perequazione, pur ricevendo esse stesse contributi di solidarietà nazionale.

Da questo punto di vista, le disposizioni della l. n. 42/2009 e le norme dei decreti legislativi applicabili alle Regioni speciali e Province autonome coniugano la necessità del rispetto del dettato costituzionale con le esigenze delle stesse specialità. Questo è avvenuto negli anni 2009 e 2010 per tre Regioni speciali che hanno siglato accordi con il Governo, al fine di modificare la parte finanziaria dei propri statuti, accettando, così, di adeguare il loro ruolo al mutato quadro di coordinamento della finanza pubblica.

Concludendo, si ritiene che i tempi siano ancora prematuri per operare una valutazione in ordine all'impatto della riforma strutturale del federalismo fiscale complessivamente intesa e per valutare l'efficacia economica e amministrativa degli istituti in essa contemplati.

Tuttavia, l'esito dell'attività di ricerca si qui espletata, suffragata dal dato legislativo e dottrinale, ha messo in luce che il *corpus* normativo di cui si sostanzia la



riforma rappresenta indubbiamente un intervento senza precedenti nella storia del nostro Paese.

L'operazione di verifica dei suoi effetti sarà, tuttavia, possibile solo tra qualche tempo, quando il sistema potrà dirsi pienamente a regime.

Solo allora si potrà, dunque, rispondere alla provocazione di quel costituzionalista svizzero che, nel 1967, scrisse: «*Dis-moi quel est ton régime financier et je te dirais quel est ton fédéralisme*»<sup>1106</sup>.

---

<sup>1106</sup> AUBERT J.F., *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Paris, Ides et Calendes, Neuchatel, 1967.

**BIBLIOGRAFIA**

- AA.VV., *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Firenze, vol. 11, 1965, Vicenza, pp. 1967-69.
- AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, Cedam, 1983.
- AA.VV., *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2010.
- AA.VV., *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, a cura di ISAE, IRES Piemonte, IRPET, SRM, IReR, Franco Angeli, Milano, 2008.
- AA.VV., *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna-Roma, Zanichelli e Il foro italiano, 2006.
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2002, pp. 51-84.
- ALLEGRETTI U., PABUSA A., *Art. 119*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, Zanichelli - Soc. ed. del Foro italiano, 1985.
- ALTA COMMISSIONE DI STUDIO PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, Roma, 29 settembre 2005, in [http://www.bilanci.net/archivio/bilanci2006/download/Alta\\_commissione\\_federalismo.pdf](http://www.bilanci.net/archivio/bilanci2006/download/Alta_commissione_federalismo.pdf).
- AMATUCCI F., CLEMENTE DI SAN LUCA G., *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2008.
- AMBROSIANO M.F., BORDIGNON M., *Senza numeri non c'è federalismo*, in *www.lavoce.info*, 20 marzo 2009.
- ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, Guerini, 2005.
- ANTONINI L. (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- ANTONINI L., *Indagine conoscitiva. Audizione del Prof. Luca Antonini presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, in *www.astrid.online.it*.
- ANTONINI L., BARBERO M., PIN A., *La legge organica spagnola sulla finanza delle comunità autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2005, pp. 87-122.
- ANTONINI L., *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2003, pp. 103 ss.
- ANTONINI L., *Con la nuova Ici, nessun miglioramento dei servizi comunali: si prende i soldi lo Stato*, in *Panorama*, 1 febbraio 2012.
- ANTONINI L., *Dagli studi di settore un metodo efficace*, in *IlSole24ore.com*, 19 novembre 2010.
- ANTONINI L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 3, 2004, pp. 400-437.

- ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1996.
- ANTONINI L., *Federalismo e sussidiarietà orizzontale, Introduzione*, in VITTADINI G., *Liberi di scegliere*, Milano, Etas, 2002, pp. 3 ss.
- ANTONINI L., *Federalismo e Welfare familiare*, Intervento alla Conferenza nazionale della famiglia, Milano, 8-10 novembre 2010, in [www.forumfamiglie.org](http://www.forumfamiglie.org).
- ANTONINI L., *I progetti di attuazione dell'art.119 Cost. e i lavori dell'Alta Commissione*, in AA.VV., *Lombardia 2005. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Dieci anni di esperienze*, Milano, Guerini, n. 1, 2005, pp. 35-38.
- ANTONINI L., *I tributi propri delle Regioni e il nuovo art.119 Cost.: problemi e prospettive del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2005.
- ANTONINI L., *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2008.
- ANTONINI L., *Il federalismo fiscale dei Comuni: qualche necessario chiarimento dopo troppo rumore mediatico*, in [www.cuorecritica.it](http://www.cuorecritica.it).
- ANTONINI L., *Il nuovo volto costituzionale della Regione italiana*, in VITTADINI G., *Liberi di scegliere*, Milano, Etas, 2002.
- ANTONINI L., *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2009.
- ANTONINI L., *Il primo successo sulla trasparenza*, in *Il Sole 24 Ore.com*, 13 maggio 2010.
- ANTONINI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2000.
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*. Milano, Giuffrè, 2000.
- ANTONINI L., *Il traffico dei diritti insaziabili*, Cosenza, Rubettino, 2008.
- ANTONINI L., *Intorno ai difetti e alle virtù della riforma di Lorenzago*, in CORDINI G., *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione. Atti dei seminari promossi dal dottorato in diritto pubblico dell'Università di Pavia*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 5-30.
- ANTONINI L., *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una camera delle autonomie*, in *Federalismi.it*, 17 gennaio 2003.
- ANTONINI L., *Intorno alle cause del mancato "decollo" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4 aprile 2002.
- ANTONINI L., *L'attuazione regionale del Terzo decentramento. Analisi comparata dell'esperienza lombarda*, Milano, Giuffrè, 2001.
- ANTONINI L., *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, Jovene, 2010.
- ANTONINI L., *La battaglia dei sindaci del 20% rischia di essere un autogol*, in *Il Gazzettino*, 16 marzo 2009, p. 1.
- ANTONINI L., *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano*, in *Le Regioni*, n. 1, 2004, pp. 242-258.

- ANTONINI L., *La devolution approvata ma intanto la corte ha aperto qualche falla nella separazione delle competenze. ha ancora senso l'incubo disgregazione?*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2004.
- ANTONINI L., *La prima giurisprudenza costituzionale sul federalismo fiscale: il caso dell'Irap*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2005, pp. 97-108.
- ANTONINI L., *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale*, in *Quaderni della Sussidiarietà*, n. 7, 2009.
- ANTONINI L., *La sussidiarietà come principio di governance*, in BELARDINELLI S., *Welfare Community e sussidiarietà*, Milano, Egea, n. 1, 2005, pp. 25-46.
- ANTONINI L., *La sussidiarietà fiscale come fattore di democrazia sostanziale*, in *Critica sociale*, nn. 1-2, 2005, pp. 94-101.
- ANTONINI L., *La vicenda dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2004, pp. 11-40.
- ANTONINI L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 11 ss.
- ANTONINI L., *L'attuazione del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2005.
- ANTONINI L., LONGOBARDI E., *Audizione del prof. Luca Antonini e del prof. Ernesto Longobardi*, in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, 11 maggio 2010.
- ANTONINI L., *Pronta la mappa per armonizzare i bilanci pubblici*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 novembre 2009.
- ANTONINI L., *Prospettive della sussidiarietà: la fiscalità regionale di vantaggio*. Osservatorio Economico Tributario della CCIAA di Napoli, 2001.
- ANTONINI L., *Spiagge alle Regioni, caserme ai privati, ma c'è chi vuole impedirlo*, in *Panorama*, 18 gennaio 2012.
- ANTONINI L., *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2002.
- ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, Guerini e associati, 2005.
- ANTONINI L., *The european path of the regions: a critical analysis and a prospective view*, in MORELLI U., *A constitution for the european union. Sovereignty, representation, competences, constituent process*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 99-113.
- ANTONINI L., *Voce Fonti (dir. trib.)*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2575-2585.
- ANTONINI L., *Discorso di insediamento del Presidente prof. Luca Antonini*, in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, 29 settembre 2009.
- ARACHI G., LIBERATI P., *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *I quaderni di Italianieuropei*, n. 1, 2009, pp. 235 ss.
- ARENA G., *Pasquale Saraceno commis d'Etat*, Milano, Franco-Angeli, 2011.
- ARSÌ M., *Il federalismo demaniale: federalismo di valorizzazione o la promessa di beni (sempre meno pubblici)*, in *NelMerito.com*, 28 luglio 2010.

- ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946*, in [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/II\\_Sottocommissione/sed002/sed002nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed002/sed002nc.pdf).
- ATRIPALDI V., BIFULCO R., *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001.
- AUBERT J.F., *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Paris, Ides et Calendes, Neuchatel, 1967.
- AZZARITI G., *Un federalismo pericoloso e senz'anima*, in *Liberazione*, 30 aprile 2009.
- BALASSONE F., DEGNI M., SALVEMINI G., *Regole di bilancio, patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2002, pp. 736 ss.
- BALBO C., *Delle speranze d'Italia*, Capolago, Tipografia Elvetica, 1844.
- BALBONI E., *Bicameralismo differenziato e problematiche del federalismo fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), giugno 2010.
- BARBERO M., *Dalla Corte costituzionale un vademecum per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (nota a sent. n. 37/2004)*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2004.
- BARBERO M., *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in [www.associazionedeicostituzionalist.it](http://www.associazionedeicostituzionalist.it), aprile 2005.
- BARBERO M., *Il disegno di legge governativo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: considerazioni a prima lettura*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2007, pp. 579 ss.
- BARBERO M., *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2004.
- BARBERO M., *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto tributario, diritto pubblico dell'economia e finanza pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2010, pp. 88 ss.
- BARBERO M., *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più e meno recente in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2007, pp. 234 ss.
- BARETTONI ARLERI A., *Voce Bilancio*, in *Enciclopedia giuridica*, V, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 9 ss.
- BARTOLE S., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- BARTOLE S., *Regione Friuli - Venezia Giulia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVI, p. 2.
- BASILAVECCHIA M., DEL FEDERICO L., OSCULATI F., *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e partecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2006, pp. 669 ss.
- BASSANINI F., *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

- BASSANINI F. - MACCIOTTA G., *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore*, in *astrid-online.it*, 5 gennaio 2009.
- BASSANINI F., *Atti del Seminario ASTRID, "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (c.d. Legge sul federalismo fiscale)"*, cit., in *www.astrid-online.it*.
- BASSANINI F., MACCIOTTA G., *A.S. 1117 Delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale. Osservazioni a prima lettura sulla nuova bozza del Governo*, in *www.astrid-online.it*, 9 gennaio 2009.
- BASSANINI F., MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BASSANINI F., PINTO F., *Regione I) Organizzazione e funzioni*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVI.
- BASSANINI F., *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in *www.astrid-online.it*, 2010.
- BELLANCA N., *La teoria della finanza pubblica in Italia, 1883-1946*, Firenze, Leo S. Olschki editore, 1993.
- BENAZZO A., *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010.
- BERGO M., *Il principio di sussidiarietà come paradigma costituzionale di elaborazione di nuovi diritti sociali*, in *www.astrid-online.it*, 2011.
- BERNARDI L., *Stabilizzazione ed evoluzione strutturale della finanza pubblica italiana*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 1, 2000, pp. 3 ss.
- BERTI G., DE MARTIN G.C., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, Luiss ed., 2002.
- BERTOLISSI M., *Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale, Audizione del 12 novembre 2008, Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze e Tesoro del Senato*, in *www.astrid-online.it*.
- BERTOLISSI M., *Lineamenti costituzionali del federalismo fiscale: prospettive comparate*, Padova, Cedam, 1982.
- BERTOLISSI M., *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali: promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, Cedam, 1997.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007.
- BIFULCO R., *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, 2009.
- BIN R., *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *www.forumcostituzionale.it*, dicembre 2008.
- BIN R., *I governi locali saranno responsabili per la gestione finanziaria: e quello centrale?*, in *www.astrid-online.it*, dicembre 2010.
- BIN R., *I governi locali saranno responsabili per la gestione finanziaria: e quello centrale?*, in *www.astrid-online.it*, 7 dicembre 2010.

- BIZIOLI G., *Il federalismo fiscale*, Cosenza, Rubbettino, 2010.
- BLANCHARD O., COTTARELLI C., *Ten commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*, in *Imfdirect*, 24 giugno 2010.
- BORDIGNON M., *La perequazione*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2011.
- BORDIGNON M., *Sognando Catalogna*, in *www.lavoce.info*, 22 aprile 2008.
- BORDIGNON M., *Un federalismo a metà guado*, in *Il Sole24Ore.com*, 4 gennaio 2012.
- BRANCA G., *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985.
- BRANCASI A., *Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Nota di lettura per il Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale)*, in *www.astrid-online.it*, 10 luglio 2007.
- BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2004, p. 763 ss.
- BRANCASI A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2007, pp. 857-902.
- BRANCASI A., *La scarsa conformità alla Costituzione del progetto lombardo di attuazione del "federalismo fiscale"*, in *www.astrid-online.it*, 18 maggio 2008.
- BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 41-116.
- BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria delle Regioni e l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, maggio 2006.
- BRANCASI A., *Per congelare la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2003, pp. 2562 ss.
- BRONZETTI G., MOSCONI M., PALMIERI F., *Il federalismo fiscale: principi ed attuazione*, Trento, Tipografia editrice temi, 2010.
- BROSIO G., HYMAN D., SANTAGATA W., *Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani. Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1978.
- BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S., *Governo e finanza locale: Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 1998.
- BROSIO G., MARCHESE C., *Il potere di spendere*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- BRUNO E., *Entro aprile 2012 i fabbisogni standard per gli enti locali*, in *IlSole24ore.com*, 27 dicembre 2011.
- BRUNO E., ROGARI M., *Monti: parlamento decisivo*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre 2011, p. 10.
- BRUNO E., *Senato, sì al federalismo fiscale*, in *IlSole24Ore.com*, 22 gennaio 2009.
- BUCCICO C., *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, n. 5, 2009, p. 1301 ss.
- BUGLIONE E., *Federalismo demaniale, una scelta opportuna?*, in *www.crusoe.it*, 13 luglio 2010.
- BUGLIONE E., JORIO E., *Il decreto per autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario: un metodo vantaggioso ma attenzione ai rischi*, in *www.crusoe.it*, 24 febbraio 2011.

- BURATTI C., *Autonomia e centralismo. Un commento allo schema di d.lgs. in materia di autonomia delle Regioni a statuto ordinario e delle Province*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2011.
- BURATTI C., *Editoriale: un federalismo da ripensare*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2007, pp. 3 ss.
- BURGI M., *Kommunalrecht*, München, Verlag C.H. Beck, 2008.
- CABRAS D., *Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2009.
- CALMANDREI P., LEVI A., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, vol. II, 1950.
- CALZARETTI F., *La nascita della Costituzione. Le discussioni in Assemblea Costituente a commento degli articoli della Costituzione*, in <http://www.nascitacostituzione.it/index.htm>.
- CANDELORO G., *Storia dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1964.
- CANTIMORI D., *Giacobini italiani*, Bari, Laterza, 1956.
- CANTONI G., *Il federalismo è democrazia*, in *Economy*, 4 febbraio 2009.
- CARAVITA B., *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2011.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002.
- CARAVITA B., *Quale manovra, quale Europa*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2011.
- CARAVITA B., *The italian challenge between federalism and subsidiarity*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2010.
- CARAVITA B., *Una legge per Roma Capitale: l'attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2008.
- CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2006.
- CARINCI A., *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, 19 novembre 2008, in *Federalismi.it*, n. 22, 2008.
- CARLI M., *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, n. 2, 2002, pp. 1357 ss.
- CARRARO F., *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2, 2011, pp. 235 ss.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.
- CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006.
- CASSESE S., *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, pp. 323-332.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- CATTANEO C., BOBBIO N., *Stati Uniti d'Italia*, Roma, Donzelli, 2010.
- CATTANEO C., *Dell'insurrezione di Milano del 1848 e della successiva guerra*, Lugano, Tipografia della Svizzera italiana, 1849.
- CATTANEO C., *Le più belle pagine scelte da Gaetano Salvemini*, Roma, Donzelli, 1993.
- CATTANEO C., *Opere scelte*, vol. III, *Scritti 1848-1851*, Einaudi, Torino, 1972.



- CAVALIERO A., LOIERO R., *L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Stancarcangelo di Romagna, Maggioli, 2011.
- CAVESTRI L., DE CESARI M.C., MILANO F., *La guida pratica alla manovra*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 dicembre 2011.
- CERISANO F., *Quel pasticcio di Roma capitale*, in *Italia Oggi*, 1 dicembre 2011, p. 29.
- CERULLI IRELLI V., CAMELI R., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *ww.astrid-online.it*, 2011.
- CERULLI IRELLI V., *L'ordinamento di Roma Capitale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2008.
- CERULLI IRELLI V., *L'ordinamento di Roma capitale*, in *www.astrid-online.it*, novembre 2008.
- CERULLI IRELLI V., *Sul "federalismo fiscale" (prime provvisorie osservazioni)*, in *www.astrid-online.it*, 15 luglio 2007.
- CHIAMPARINO S., *I sei nodi cruciali dell'operazione questionari*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 gennaio 2011, p. 3.
- CHIAPPETTI A., *Roma Capitale e le Città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2008.
- CHIOLA C., *Considerazioni critiche su Roma Capitale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2008.
- CHIOLA C., *Nota per la Commissione interistituzionale per Roma Capitale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2008.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2010.
- COLLEVECCHIO M., *L'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili degli enti pubblici e i riflessi sulle autonomie locali*, in *www.astrid-online.it*, 2 ottobre 2009.
- COMMISSIONE DI STUDIO PER LA RIFORMA DELLA FINANZA LOCALE, *Relazione-Schema di disegno di legge. Allegati*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1930.
- COMMISSIONE PARITETICA PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Prima relazione sui trasferimenti*, allegata alla *Relazione sul Federalismo fiscale* presentata dal Governo alle Camere il 30 giugno 2010, Roma, 8 giugno 2010, in *www.mef.gov.it*.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA RIFORMA DELLA FINANZA LOCALE, *Relazione e schema di proposte*, Roma, Tipografia del Senato, 1931.
- 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. Proposta di documento conclusivo*, in *www.astrid-online.it*, 28 aprile 2009.
- CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Parere sul d.d.l. legge finanziaria 2007*, in [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-22/31-10-2006/Conferenza-Reg\\_Parere\\_finanziaria-19\\_10\\_06.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-22/31-10-2006/Conferenza-Reg_Parere_finanziaria-19_10_06.pdf), 19 ottobre 2006; *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, in [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-2/17-10-2005/ACOFF\\_Relazione.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-2/17-10-2005/ACOFF_Relazione.pdf).

- CORALI E., *Federalismo fiscale e Costituzione: essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010.
- CORTE DEI CONTI, *Audizione sullo schema di D.Lgs. n. 196 sulla Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 4 maggio 2010.
- COSCIANI C., *La riforma tributaria*, Firenze, La Nuova Italia, 1950.
- COSSA L., *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano, Hoepli, 1876.
- COTTONE N., DOMINELLI C., *Il Cdm approva il secondo decreto per Roma capitale. Sbloccati 350 milioni per il piano di rientro sanitario*, in *IlSole24ore.com*, 21 novembre 2011.
- COTTONE N., *Finanziaria 2010: tutte le novità dalla A alla Z*, in *IlSole24Ore.com*, 22 dicembre 2009.
- COVINO F., *La Corte ammette la progressività nella determinazione delle aliquote all'addizionale Irpef. Al via il «voto con i piedi»?* , in *Federalismi.it*, n. 7, 2006.
- COVINO F., *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, Jovene, 2008.
- CUZZOLA V., *Il federalismo fiscale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 4, 2006, pp. 402 ss.
- D'ATENA A., *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri* in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2005.
- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2001, pp. 18 ss.
- D'ATENA A., *La sussidiarietà tra valori e regole* in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 2, 2004, pp. 69 ss.
- D'AMATI N., *Finanza locale*, in *Nov. Dig. It., App.*, III, Torino, 1982, pp. 740 ss.
- D'AMATI N., *Saggi di finanza pubblica*, Bari, Cacucci, 1990.
- D'ANTONI M., PELLEGRINO S., ZANARDI A., *La riforma della fiscalità comunale. Osservazioni sulla proposta del governo*, Short note, n. 6, september 2010, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- DARVAS Z., *Fiscal federalism in crisis: lessons for Europe from the US*, in *Bruegel Policy Contribution*, luglio 2010.
- D'ATENA A., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001.
- D'AURIA G., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Foro italiano*, n. 5, 2001, pp. 218 ss.
- DE MARTIN G.C., *I nodi della via italiana al federalismo*, in *Arel - Europa, Lavoro, Economia*, luglio 2009.
- DE MARTIN G.C., *Indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale*, *Audizione del 12 novembre 2008, Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze e Tesoro del Senato*, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).
- DE MITA E., *Federalismo, immagine della politica italiana*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 ottobre 2008.
- DE MITA E., *Finanza pubblica ancora in cerca di coordinamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 settembre 2008.

- DE MITA E., *Il pericolo della confusione*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 settembre 2008.
- DE MITA E., *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano, Giuffrè, 2009.
- DE MITA E., *Più intenzioni che progetti sul federalismo fiscale*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 febbraio 2009.
- DE MITA E., *Un federalismo di compromessi*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 settembre 2008.
- DE PETRIS A., *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Padova, Cedam, 2010.
- DE SIANO A., *Configurazione dell'interesse pubblico e determinazione finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2008.
- DE SIERVO U., ORSI BATTAGLINI A., SORACE D., ZACCARIA R., *Note in tema di finanza regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 718 ss.
- DE VINCENTI C., *Federalismo, Regioni e sanità*, in *www.astrid-online.it*, 1 ottobre 2010.
- DE VINCENTI C., *Livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard*, in *www.astrid-online.it*, 22-24 settembre 2011.
- DEL FEDERICO L., *L'autonomia tributaria delle Regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica: con il progetto Giarda-bis verso l'attuazione dell'art. 119*, in *www.astrid-online.it*.
- DEL FEDERICO L., *Orientamenti di politica legislativa in materia di tributi locali*, in *Finanza locale*, 2003, pp. 521 ss.
- DELLA CANANEA G., *Autonomia e perequazione nell'art. 119 Cost.*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2005, pp. 127 ss.
- DEZZA P., *Il federalismo demaniale converte carceri e abbazie in musei e alberghi*, in *IlSole24Ore.com*, 21 dicembre 2011.
- DI MARIA R., *Ripensare la natura di "tributo proprio" delle Regioni? Brevi riflessioni sulla evoluzione (semantica) della potestà legislativa regionale in materia tributaria (a margine di Corte Cost., sent. n. 216/2009)*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- DI NARDO T., *Federalismo fiscale: aspetti quantitativi e simulazione dei fabbisogni standard regionali*, Roma, Istituto di Ricerca dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, 2010.
- FALCON G., *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 10 ss.
- FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2008.
- FALSITTA G., *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova, Cedam, 2003.
- FAUCCI R., *L'economia politica in Italia*, Torino, Utet, 2000.
- FAUSTO D., *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia (1861-1961), Relazione presentata al III seminario CIRSFI Debito pubblico e formazione dei mercati finanziari fra età moderna e contemporanea*, Facoltà di Economia dell'Università di Cassino, 15-16 ottobre 2004.
- FAUSTO D., *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia (1861-1961)*, in *Rivista di storia finanziaria*, n. 15, luglio-dicembre 2005, pp. 101-108.

- FERIOLI E., *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2004.
- FERRARA A., *La questione della città metropolitana di Roma Capitale*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2010.
- FERRARA A., SALERNO G.M., *Il «federalismo fiscale»: commento alle legge n. 42/2009*, Napoli, Jovene, 2010.
- FERRARIO C., ZANARDI A., *What happens to irregional redistribution as decentralisation goes on? Evidence from the italian NHS*, Working Paper n. 144, ottobre 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- FIGARI F., GANDULLIA L., *Il debito delle regioni a statuto ordinario: un'analisi delle determinanti*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 2, 2008, pp. 200 ss.
- FINZI F., *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 5-6, 2010, pp. 621 ss.
- FOSSATI A., *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo quinto della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- FOSSATI A., *L'Italia e il federalismo*, in *Economia pubblica*, n. 1, 2001, pp. 26 ss.
- FRANSONI G., *Gli aiuti di stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 11, 2006, pp. 256 ss.
- FRANSONI G., *La territorialità dei tributi regionali degli enti locali*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2011.
- FRANSONI G., *La territorialità dei tributi regionali*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2011.
- FRASCHINI A., ROBOTTI L., *La finanza locale: Italia e Inghilterra a confronto*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- FROSINI T.E., *Federalismo e riforma costituzionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2004, pp. 93 ss.
- FROSINI T.E., *Paese che vai, federalismo (fiscale) che trovi*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), luglio 2010.
- GALLO F., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni, Enti locali*, in *Rassegna tributaria*, n. 6, 2002, pp. 2007 ss.
- GALLO F., *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1, 2009, pp. 219 ss.
- GALLO F., *La ripartizione dell'imposizione tributaria fra lo Stato e gli enti locali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 1981, pp. 79 ss.
- GALLO F., *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, Zanichelli, 1979.
- GALLO F., *Le ragioni del fisco*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 2002, pp. 590 ss.
- GAMBINO S., *Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009.
- GAMBINO S., *Unità d'Italia e Mezzogiorno (riflessioni in occasione del 150° anniversario dell'unificazione del Paese)*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2011.
- GEIS M.E., *Kommunalrecht*, München, Verlag C.H. Beck, 2008.

- GERN A., *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.
- GIANNOLA A., *Dualismo trasferimenti e perequazione*, in *Rassegna tributaria*, n. 6, 2010.
- GIANNONE C., *Il federalismo fiscale. Teoria e pratica*, Milano, Franco Angeli, 2006.
- GIARDA P., *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2006, pp. 94 ss.
- GIARDA P., *Finanza locale, idee per una riforma*, Milano, Vita e Pensiero, 1982.
- GIARDA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119 Cost. Un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001.
- GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Profili storici. Dal 1650 al 1900*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- GIOBERTI V., *Del primato morale e civile degli italiani*, Losanna, S. Bonamici e Compagnia tipografi-editori, 1843.
- GIOBERTI V., *Del rinnovamento civile d'Italia*, Parigi-Torino, Giuseppe Bocca libraio di S.S.R.M., 1851.
- GIORDANO M., *Ma quella bozza non convince*, in *Il Giornale*, 7 settembre 2008.
- GIOVANARDI A., *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 1, 2010, p. 29 ss.
- GIOVANARDI A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005.
- GIOVANARDI A., *La fiscalità delle regioni a statuto ordinario nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, n. 6, 2010, pp. 1617-1638.
- GIOVANARDI A., TOSI L., *Federalismo (dir. trib.)*, in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2474 ss.
- GLASER E., *Bayerische Gemeindeordnung. Kommentar*, München, Verlag C.H. Beck, 2010.
- GOIA M., *Quale de' governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia*, Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma, 1988.
- GORI L., *Il decreto legislativo n. 85 del 2010, c.d. federalismo patrimoniale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2011.
- GROPPI T., *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2008.
- GROPPI T., *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale. Audizione davanti alle commissioni riunite Senato I, V e VI*, 12 novembre 2008, in *www.astrid-online.it*.
- GUERRA M.C., *Il federalismo secondo Tremonti*, in *www.lavoce.info*, 5 maggio 2009.
- GUERRA M.C., *Territorialità delle imposte e coordinamento del sistema tributario*, in *www.astrid-online.it*, 21 settembre 2011.
- GUERRA M.C., ZANARDI A., *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2011*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2, 2011, pp. 279 ss.
- HENNEKE H.G., PÜNDE H., WALDHOFF C., *Recht der Kommunal финанzen*, München, Verlag C.H. Beck, 2006.

- IELO G., *Il federalismo fiscale municipale: prima lettura sistematica del d.lgs. 14 marzo 2011*, n. 23, Ipsoa, 2011.
- IMMORDINO D., *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2011, pp. 415-454.
- IMMORDINO D., *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1309-1348.
- INFANTINO A., *Un federalismo fiscale da inventare*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 7, 2002, pp. 803 ss.
- IZZO L., *La finanza pubblica nel primo decennio dell'unità italiana*, Milano, Giuffrè, 1962.
- JARASS H., PIEROTH B., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München, Verlag C.H. Beck, 2011.
- JORIO E., *Dai costi standard il contributo per consolidare l'unità reale del Paese*, in *www.astrid-online.it*.
- JORIO E., *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in *www.astrid-online.it*.
- JORIO E., *Federalismo fiscale: la verità, prima di tutto, e poi gli strumenti per il cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2010.
- JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema del decreto attuativo sull'autonomia di entrata delle Regioni e delle Province, sulla perequazione e sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *www.astrid-online.it*.
- JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato "sanzioni e premialità"*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2010.
- JORIO E., *Federalismo fiscale: verso il servizio sanitario federale*, in *www.astrid-online.it*, 30 maggio 2011.
- JORIO E., *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard (e non solo)*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2011.
- JORIO E., *Finanziaria 2006 e accordo di Santa Trada: un sospetto di incostituzionalità*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2006.
- JORIO E., GAMBINO S., D'IGNAZIO G., *Il federalismo fiscale: commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, Maggioli, 2009.
- JORIO E., *I doveri di chi ha vinto e di chi ha perduto alle recenti elezioni regionali*, in *www.astrid-online.it*, 2010.
- JORIO E., *Il fallimento politico, una sanzione garante del buon esito del federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*.
- JORIO E., *Il federalismo fiscale al Senato. Due new entry: il patto di convergenza e la perequazione infrastrutturale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2009.
- JORIO E., *Il federalismo fiscale e la sua attuazione ancora in itinere*, in *www.astrid-online.it*.
- JORIO E., *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2010.
- JORIO E., *Il federalismo municipale tra le conflittualità politiche e i questionari Sose (l'Iva sui trasferimenti immobiliari dalle imprese?)*, in *www.astrid-online.it*, 2011.

- JORIO E., *L'armonizzazione dei bilanci e le circolari ausiliarie dell'applicazione del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2011.
- JORIO E., *L'attuazione del federalismo fiscale. Qualche incidente interpretativo e gli emendamenti della conferenza unificata*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2011.
- JORIO E., *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2007.
- JORIO E., *Uno strumento per i costi standard a tutela dell'estinzione del debito pregresso delle Regioni*, in *www.astrid-online.it*.
- KNEMEYER F.L., *Bayerisches Kommunalrecht*, Stuttgart, Richard Boorberg Verlag, 2007.
- LA SCALA A.E., *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, Giappichelli, 2010.
- LA TORRE G., *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria*, in *L'Amministrazione italiana*, nn. 7-8, 2003, pp. 1082 ss.
- LANZILLOTTA L., *Federalismo a patto che*, in *Europa*, 17 febbraio 2009.
- LANZILLOTTA L., *Roma capitale, decreto bluff*, in *Europa*, 16 settembre 2010.
- LINDER J.F., MÖSTL M., WOLFF A.H., *Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar*, München, Verlag C.H. Beck, 2009.
- LISSACK G., *Bayerisches Kommunalrecht*, München, Verlag C.H. Beck, 2009.
- LONGOBARDI E., *Decentramento e pressione fiscale: una questione aperta*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 1, 2011.
- LORENZONI G., *Gli orientamenti giurisprudenziali, dottrinali e amministrativi nella natura tributaria o meno di alcune pubbliche entrate*, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 1986, pp. 353 ss.
- LOVECCHIO L., *La bozza di decreto sul federalismo comunale: Prime osservazioni critiche*, in *Tributi locali e regionali*, n. 6, 2010.
- LOVECCHIO L., *La nuova imposta sostitutiva (cd. "cedolare secca") sulle locazioni abitative*, in *Bollettino Tributario*, n. 8, 2011, pp. 580 ss.
- MACCIOTTA G., *Atti del Seminario ASTRID, "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (c.d. Legge sul federalismo fiscale)"*, Roma, 24 luglio 2007, in *www.astrid-online.it*.
- MACCIOTTA G., BASSANINI F., *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, in *www.astrid-online.it*.
- MACCIOTTA G., *La standardizzazione dei costi, dei fabbisogni e dei prelievi*, in *www.astrid-online.it*, 23 settembre 2011.
- MAGLIARO A., *Verso quale federalismo? La fiscalità nei nuovi assetti istituzionali: analisi e prospettive*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2010.
- MAGNAGO E., *Il federalismo fiscale in Trentino Alto Adige e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano: indicazioni per le altre Regioni*, Intervento al convegno "Finanza pubblica e finanza locale nel nuovo quadro ordinamentale", Milano, 23 febbraio 2010.
- MAJOCCHI A., *Il finanziamento degli enti locali e l'autonomia impositiva*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 1987, I, pp. 434 ss.

- MANZELLA A., *I sette peccati del federalismo fiscale*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2009.
- MARCAZZAN S., *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2005.
- MARKO J., ORTINO S., PALERMO F., *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001.
- MARONGIU G., *Riflessioni a margine dell'autonomia impositiva dei comuni*, in *Finanza locale*, n. 1, 1989, pp. 563 ss.
- MARONGIU G., *A ricordo di Marco Minghetti, Ministro delle finanze*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 2, 2009, pp. 219 ss.
- MARONGIU G., *La politica fiscale negli anni dell'egemonia di Agostino Depretis*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 2, 2007.
- MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001.
- MARONGIU G., *Storia del fisco in Italia*, Torino, Einaudi, 1995.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010.
- MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale. Appendice di aggiornamento: il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*, Milano, Giuffrè, 2009.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., SALERNO G.M., *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, Padova, 2007.
- MELIS G., *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2010, pp. 451-457.
- MENDELLA F. M., *Riforma fiscale e finanza locale: federalismo e fonti di finanziamento delle regioni*, Milano, Giuffrè, 2005.
- MENICUCCI E., *Via libera ai poteri per la capitale. «Alemanno: ce l'abbiamo fatta»*, in *Il Corriere della Sera*, 22 novembre 2011, p. 13.
- MERUSI F., *Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2004, pp. 37 ss.
- MICHELIELI G.A., *Autonomia e finanza degli enti locali*, in *Rivista del diritto finanziario e della scienza delle finanze*, n. 1, 1967, pp. 523 ss.
- MILANO F., *La manovra di Natale*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 dicembre 2011, pp. 62 ss.
- MINISTERO DEL TESORO - DIREZIONE GENERALE DEL DEBITO PUBBLICO, *Relazione del Direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza. Il debito pubblico in Italia 1861-1987*, vol. I, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1988.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA DELLO STATO, *La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia. Anni 1862-2009*, in *www.rgs.mef.gov.it*, 2011.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Approfondimento tecnico n. 1, allegato al Rapporto Copaff, recante Deficit di uniformità delle informazioni e percorsi evolutivi: dalla codifica unitaria alla banca dati unitaria*, in *www.mef.gov.it*.



- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione del Governo alle Camere, in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, in [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it), 30 giugno 2010.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, vol. V, Finanza, 1946.
- MIRABELLI S., *Il J'accuse di Giarda*, in *Regioni.it*, 7 febbraio 2006.
- MISIANI A., *Federalismo municipale: contenuti, criticità, effetti sulla gestione del bilancio*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 30 maggio 2011.
- MISIANI A., ORLANDO A., *Astenerci è stato giusto*, in *Europa*, 30 gennaio 2009.
- MORRONE A., *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 30 novembre 2008.
- MÜLLER J., *Die Beteiligung der Gemeinden an den Gemeinschaftsteuern*, Berlin, Lit Verlag, 2010.
- MURARO G., *Dal federalismo alla riforma fiscale*, in *Rassegna tributaria*, n. 6, 2010.
- MURARO G., *Le regioni a statuto speciale nel federalismo fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 16 marzo 2009.
- MURER R., *Il federalismo fiscale*, Padova, Cedam, 2011.
- NANIA R., *La questione del "federalismo fiscale", tra principi costituzionali e avvio del percorso attuativo*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2009.
- NAPOLITANO G., *Le norme di unificazione economica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2011, pp. 97 ss.
- NICOTRA V., PIZZETTI F., *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 28 aprile 2010.
- NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009.
- NICOTRA V., *Sulla nuova commissione bicamerale per l'attuazione del Titolo V. Ipotesi e problemi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- ONIDA V., *Intervento al convegno Dieci anni dopo. Più o meno autonomia regionale?*, Bologna, 28 gennaio 2011.
- ONIDA V., *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, marzo-giugno 2011, pp. 773-778.
- ORSI C., *La cedolare secca sugli affitti e le nuove imposte comunali*, Rimini, Maggioli, 2011.
- ORSI C., *La cedolare secca sugli affitti e le nuove imposte comunali: Primo commento al D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2011.
- OSCOLATI F., *Commento al Disegno di legge "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 10 luglio 2007.
- OSCOLATI F., *Federalismo lombardo. Punti problematici*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 10 giugno 2008.
- OSCOLATI F., *Tributi e altre entrate dei comuni*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2007, pp. 111-148.
- OTTEN G., *Die Grundmodelle der Alternativen zur Gewerbesteuer: Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europarecht*, Aachen, Shaker Verlag, 2005.

- PAGLIARIN C., *Autonomia, efficienza, responsabilità. Lineamenti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007.
- PAGLIARIN C., *Enti locali e dissesto*, in *Il Diritto della Regione*, n. 1, 2011.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1985.
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- PALERMO F., *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, in MARKO J., ORTINO S., PALERMO F., *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 845 ss.
- PALMERINI L., *La sfida alla lega: dimezziamo i tempi con la Bicameralina*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 dicembre 2008, p. 18.
- PAMMOLLI F., SALERNO N.C., *Federalismo: lo schema di decreto sulla rimozione degli squilibri economici e sociali*, Short note, n. 2, 2011, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- PAMMOLLI F., SALERNO N.C., *Quale comune di residenza con il federalismo?*, Short note Cerm, n. 7/2010, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- PARLATO S., SCOZZESE S. (a cura di), *Economia e finanza locale 2009. Rapporto IFEL 2009*, in <http://portale.webifel.it>, 28 gennaio 2010.
- PECORARI P., *Finanza e debito pubblico in Italia tra '800 e '900*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze, lettere ed Arti, 1995.
- PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, Padova, Cedam, 2010.
- PERAZZELLI S., *"Tassa sul lusso": dalla Corte costituzionale un esito scontato e un'apertura a sorpresa*, in *Le istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2008, pp. 455.
- PERRONE L., *I tributi regionali propri derivati*, in *Rassegna tributaria*, n. 6, 2010.
- PETRETTO A., *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i Rapporti tra Regione e Enti locali*, in *Osservatorio regionale sul federalismo fiscale*, marzo 2011.
- PETRETTO A., *La finanza delle Regioni a statuto ordinario a seguito del D.Lgs. recante Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *Osservatorio regionale sul federalismo fiscale*, aprile 2011.
- PICA F., *Le questioni del sistema dei trasferimenti agli enti locali*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1, 2000, pp. 100 ss.
- PICA F., *Lo sforzo fiscale nel mezzogiorno: l'esperienza della Socof*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4, 1988, pp. 689 ss.
- PIERANDREI F., *Prime osservazioni sull'autonomia finanziaria della regione e sull'esperienza siciliana*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1949, pp. 119 ss.
- PIN A., *La sussidiarietà in azione. Le buone pratiche e i nuovi orizzonti*, in ZAMAGNI S., *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 173-208.
- PINELLI C., *L'ordinamento speciale di Roma capitale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), novembre 2008.
- PINNA P., *La legge di riforma delle autonomie locali e il diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 1992, pp. 939 ss.

- PIRAINO A., *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2005.
- PISAURO G., *Atti del Seminario ASTRID, "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione"*, Roma, 24 luglio 2007, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- PIZZETTI F., *Federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2010, pp. 3 ss.
- POGGI A., *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2011.
- POLA G., *La tassazione locale dell'attività produttiva*, Bologna, 1990.
- POTZOLU F., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali: profili giuridici del federalismo fiscale*, Padova, Cedam, 1996.
- PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, *Comunicazione del Presidente della Repubblica sull'irricevibilità del decreto in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2011.
- PUZZO F., *Prime considerazioni in merito alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in <http://www.astrid-online.it>, 5 maggio 2009.
- RAGUCCI G., *La legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost. Due proposte a confronto*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 7/8, 2008.
- RÉPACI F., *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna, Zanichelli, 1962.
- RHEIN K.U., *Die kleinen kommunalen Steuern*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1997.
- RIVOSECCHI G., *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2011.
- RIVOSECCHI G., *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, Relazione tenuta alla tavola rotonda *Prospettive e problemi aperti del federalismo fiscale in Italia* promossa dall'Icom – Istituto per la competitività, Roma, 15 dicembre 2008. in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).
- ROCCI I., *Federalismo, si gioca d'anticipo*, in *ItaliaOggi*, 24 gennaio 2011, p. 9.
- ROMANELLI R., DE CECCO M., *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Roma, Donzelli ed., 1995.
- ROMEO R., *Cavour e il suo tempo*, Roma-Bari, Laterza, 1969-1984.
- ROMEO R., *Vita di Cavour*, Roma-Bari, Laterza, 1984.
- ROSSI F., *Roma capitale. La nuova mappa dei municipi*, in *Il Messaggero*, 23 novembre 2011, p. 45.
- RUFFINI E.M., *Federalismo fiscale. La grande illusione*, Milano, I vagoni, 2010.
- RUSSO E.F., *Principi e scelte di federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, n. 1, 1996, pp. 144 ss.
- RUSSO P., *Manuale di diritto tributario, Parte speciale*, Milano, Giuffrè, 1999.
- SALAZAR C., *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del "federalismo fiscale a Costituzione inattuata"*, in *Le Regioni*, n. 3, 2007.
- SALERNO G.M., *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in FERRARA A., SALERNO G.M., *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 1 ss.

- SALERNO G.M., *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale. Rivista di diritto ed economia*, n. 1, 2007, pp. 119-138.
- SALERNO G.M., *Brevi osservazioni sulla riforma del Titolo V, la devolution e la logica istituzionale della "lotteria"*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2003.
- SALERNO G.M., *Che fine farà il federalismo fiscale?*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2011.
- SALERNO G.M., *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2008.
- SALERNO G.M., *Costituzione, Unione europea e mercati globali: proposte e riflessioni*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2010.
- SALERNO G.M., *Giustizia e politica: la necessità di un nuovo rapporto costituzionalmente orientato*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2008.
- SALERNO G.M., *Gli statuti speciali dopo la revisione del Titolo V: aspettative di riforma e vincoli costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2004.
- SALERNO G.M., *Il federalismo fiscale alle porte: opportunità e problematiche*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2008.
- SALERNO G.M., *Il progetto di legge sul federalismo fiscale supera l'esame del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009.
- SALERNO G.M., *Il Senato tra riforma del bicameralismo e partecipazione degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1, 1998, p. 9 ss.
- SALERNO G.M., *L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1999
- SALERNO G.M., *Le autonomie e la Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2006.
- SALERNO G.M., *Le regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2007.
- SALERNO G.M., *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella "partita a tre" fra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2004.
- SALERNO G.M., *Prospettive di riforma e attuazione del Titolo V*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2007.
- SALERNO G.M., *Verso l'approvazione finale della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2009.
- SALVATORELLI L., *Pensiero e azione del Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1943.
- SALVINI L., *Federalismo fiscale e tassazione degli immobili*, in *Rassegna tributaria*, n. 6, 2010.
- SCALIA R., *L'influenza dell'ordinamento comunitario sull'ordinamento nazionale nel perseguimento dell'obiettivo della sana gestione finanziaria*, in *Regioni e Comunità locali*, n. 6, 2007.
- SCHEMEHL A., *Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004.
- SCHEMMEHL L., *Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e V. Wiesbaden, 2002.
- SCHWARTING G., *Der kommunale Haushalt*, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2006.
- SCIROCCO A., *L'Italia del Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 1990.

- SCOZZESE S., *I risparmi ci sono ma vanno utilizzati per servizi efficienti*, in *Il Sole 24 ore.com*, 24 gennaio 2011.
- SCUTO F., *Il federalismo patrimoniale*, in *www.astrid-online.it*, 9 febbraio 2010.
- SERRANÒ M.V., *Federalismo fiscale e devolution regionale*, in *Bollettino tributario di informazioni*, n. 18, 2001, pp. 1285 ss.
- SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province. Note di lettura*, n. 87, settembre 2010, in *www.parlamento.it*.
- SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di adeguamento e armonizzazione dei sistemi contabili*, n. 47, 2011, in *www.astrid-online.it*.
- SERVIZIO STUDI DEL DIPARTIMENTO BILANCIO, *La relazione governativa sul finanziamento degli enti territoriali (art. 2, comma 6, l. n. 42/2009), Doc. XXVII, n. 22 – Parte I*, in <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/BI0285.htm>, 12 luglio 2010.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”*, n. 109, 2009, in *www.parlamento.it*.
- SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni - Schema di D.Lgs. n. 365*, in *www.astrid-online.it*, n. 312, 2011.
- SOSE, *Costi e fabbisogni Standard: continua la rilevazione Sose per superare il principio di spesa storica*, comunicato stampa del 25 maggio 2011, in *www.sose.it*.
- SOSE, *Costi e Fabbisogni Standard: dal 31 gennaio al via i primi questionari*, comunicato stampa del 31 gennaio 2011, in *www.sose.it*.
- SPANO P., *Federalismo e dintorni: riflessioni per ieri, oggi...e domani?*, in *Economia e società regionale*, n. 4, 2004, pp. 36 ss.
- SPANO P., *Il federalismo fiscale: il dibattito, le proposte e le scelte*, in *Economia e società regionale*, n. 4, 1997, pp. 113 ss.
- SVIMEZ, *Cento anni di vita nazionale attraverso le statistiche delle Regioni*, Comitato per le celebrazioni del centenario dell'unità d'Italia, 1961.
- TEDESCO L., *Intervento dello Stato e spesa pubblica in Italia*, IBL Occasional paper, n. 75, 2010, in *www.brunoleoni.it*.
- TOSI L., *Considerazioni sulla fiscalità degli enti locali nel disegno di legge di riforma federalistica dell’ordinamento tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 11, 2008, pp. 941 ss.
- TRAMONTANA A., *La finanza pubblica regionale: progetti italiani e pratica dei länder tedeschi*, in *Queste istituzioni*, n. 153, aprile-giugno 2009.
- TREMONTE G., VITALETTI G., *Il federalismo fiscale: autonomia municipale e solidarietà sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

- TRIMELONI M., *Note sull' "autonomia finanziaria" e "autonomia tributaria" nel sistema normativo dei comuni*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2, 1975, pp. 285 ss.
- TROVATI G., *Italia 2011. C'è chi è pronto a partire prima*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 dicembre 2010, p. 19.
- TUCCI C., *Ifel: sui costi standard di Comuni e Province servono approfondimenti*, in *Il Sole 24 ore.com*, 13 ottobre 2010.
- TUCCIARELLI C., *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 1, 2010, pp. 76 ss.
- V. MANGOLDT H., KLEIN F., STARCK C., GG. *Kommentar zum Grundgesetz. Band 2. Art. 20-82*, München, Verlag Franz Vahlen, 2010.
- V. MANGOLDT H., KLEIN F., STARCK C., GG. *Kommentar zum Grundgesetz. Band 3. Art. 83-146*, München, Verlag Franz Vahlen, 2010.
- VALDESALICI A., *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino Alto Adige/Südtirol*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2010.
- VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 1991.
- VENTRE T., *L'autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo art. 119 Cost.*, in CARAVITA B., *Processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 426 ss.
- VESPERINI G., *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2010, pp. 953 ss.
- VIESTI G., *Il processo attuativo della legge delega sul federalismo fiscale: alcune criticità*, in *www.astrid-online.it*, 10 novembre 2010.
- VIGATO E., *Federalismo fiscale e principio di eguaglianza*, in BENAZZO A., *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso del Veneto*, Cedam, 2010, pp. 325-350.
- VIGATO E., *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, in *Federalismi.it*, n. 13/2009.
- VIGATO E., *Il ruolo della Copaff nel sistema di governance del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2010.
- VIGATO E., *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2011.
- VINCENZI V., *L'ordinamento di Roma capitale*, in *www.astrid-online.it*, 3 novembre 2008.
- VIOLINI L., CERLINI S., *Il sistema della Dote in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1, 2011.
- VIOLINI L., COMI S., *Note dalla più recente prassi in tema di accordi e intese tra Stato e Regioni*, in BENAZZO A., *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010, pp. 300 ss.
- VIOLINI L., *Il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Milano, Etas Libri, 1998, pp. 53-64.

- VIOLINI L., *L'attuazione del principio di sussidiarietà nelle politiche comunali di welfare. Una lettura dei risultati*, in *Sussidiarietà e... Pubblica Amministrazione Locale*, Milano, Mondadori Università, 2010, pp. 165-186.
- VIOLINI L., *La "concorrenza" tra Stato e Regioni nella disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici locali*", in *Non Profit*, n. 4, 2007 n. 4, pp. 873-882.
- VIOLINI L., *La collaborazione tra i Länder e le istituzioni comuni nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Le Regioni*, 1980, pp. 646-668.
- VIOLINI L., *La forma di governo dei Länder tedeschi. Recenti sviluppi alla luce della riforma del federalismo e del processo di integrazione europea*, in SCUDIERO M., *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 221-246.
- VIOLINI L., *La riforma del regionalismo italiano e gli orientamenti della Corte Costituzionale. Casi e percorsi interpretativi*, in BINDI E., PERINI M., *Federalismo e regionalismo: teoria e prassi nell'attuale fase storica*, atti del seminario di Siena del 27 maggio 2005, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 23-44.
- VIOLINI L., *L'autonomia comunale in Germania: uniformità e differenziazione nella legislazione tedesca sugli enti locali*, in *Il Nuovo governo locale*, 1992, pp. 47-61.
- VIOLINI L., *Le proposte di attuazione dell'art. 116, 3. comma*, in *Le Regioni*, n. 2, 2007, pp. 199-208.
- VIOLINI L., *Libertà, responsabilità e partecipazione: osservazioni dalla tradizione del federalismo tedesco*, in COLOMBO A., CUCCA R., *Innovare la democrazia. Teorie ed esperienze di deliberazione pubblica*, Milano, Guerini, 2011, pp. 65-70.
- VIOLINI L., *Nuove dimensioni dei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, di rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza a Bruxelles*, in *Le Regioni*, 1998, pp. 1319-1330.
- VIOLINI L., *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Milano, Giuffrè, 2008.
- VIOLINI L., *Rapporto su "La regionalizzazione in Europa, la Repubblica Federale Tedesca"*, in *ISAP Archivio, Nuova Serie*, Milano, n. 1, 1983, pp. 1957-1988.
- VIOLINI L., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, pp. 87 ss.
- VOLPE G., *Il popolo italiano nella grande guerra*, Milano-Trento, Luni ed., 1998.
- VOLPI F., *Le finanze dei Comuni e Delle Province del Regno d'Italia 1860-90*, in *Archivio Economico dell'Unificazione Italiana, Serie II, Vol. V.*, I.R.I., Ilte, Torino, 1962.
- WEBER T., KÖPPERT V., *Kommunalrecht Bayern*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 2010.
- WOELK J., *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà: profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac research, 2010.
- WOLLMANN H., *Reformen in kommunalpolitik und - Verwaltung*, Vs Verlag für sozialwissenschaften, 2008.

- ZACCARIA R., ALBANESI E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, Seminario *La delega legislativa* tenutosi il 24 ottobre 2008 presso la Corte costituzionale, in [http://www.giurcost.org/studi/Zaccaria.htm#\\_ftn1](http://www.giurcost.org/studi/Zaccaria.htm#_ftn1).
- ZAMAGNI S., *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- ZANARDI A., *Atti del Seminario ASTRID, "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (c.d. Legge sul federalismo fiscale)"*, Roma, 24 luglio 2007, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- ZANARDI A., *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia. Un commento*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2006, pp. 145 ss.
- ZANARDI A., *Federalismo demaniale à la carte*, in [www.laavoce.info](http://www.laavoce.info), 2 febbraio 2010.
- ZANARDI A., *Il problema della perequazione delle Regioni e degli Enti locali. Presentazione per il seminario "Il progetto di attuazione del federalismo fiscale in Italia"*, Università di Roma La Sapienza, 22 ottobre 2007, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- ZANARDI A., *La proposta "lombarda" di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Una breve nota illustrativa*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 22 maggio 2008.
- ZANARDI A., *La riforma della fiscalità comunale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- ZANARDI A., *Solidarietà ed efficienza nella perequazione: quale punto di equilibrio?*, Intervento al Convegno *federalismo fiscale*, Milano, 24 e 25 novembre 2008.
- ZANARDI A., *Spending review e fabbisogni standard: due vie per la razionalizzazione della spesa pubblica*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 7 ottobre 2011.
- ZANARDI A., *Un check-up sullo stato di attuazione del federalismo fiscale. Possibili integrazioni e correzioni dei decreti già approvati o in corso di approvazione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 13 aprile 2011.
- ZANARDI A., *Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006.